

GStB-Beratungsvorlage 2018/0089

Mainz, den 20.12.2018

TOP 3 Onlinezugangsgesetz - Umsetzung in Rheinland-Pfalz

Sachverhalt:

Am 1. Juni 2017 ist das Onlinezugangsgesetz (OZG) im Rahmen des Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems im Bundestag beschlossen worden. Innerhalb von 5 Jahren sollen die Verwaltungsleistungen von Bund, Ländern und Kommunen online angeboten werden und die Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen diese direkt, einfach und sicher mit drei Klicks erreichen können. Über jedes Verwaltungsportal - egal ob auf kommunaler, Landes-, oder Bundes-Ebene - soll es vollständigen Zugang zu allen online angebotenen Verwaltungsleistungen geben.

Die Verwaltungsportale aller Behörden in Bund, Ländern und Kommunen werden zu einem "Portalverbund" verknüpft. Über Bürger- oder Unternehmenskonten (Nutzerkonten) soll es möglich sein, sich an diesem Portalverbund anzumelden und sich mit dem für die jeweilige Verwaltungsdienstleistung notwendigen Sicherheitsniveau zu authentifizieren.

Die kommunalen Spitzenverbände verhandeln seit einiger Zeit mit der Landesregierung, um die Möglichkeiten einer gemeinsamen Strategie zur Umsetzung des OZG und der sich hieraus ergebenden Verpflichtungen auszuloten. Zunächst standen Fragen der gemeinsamen Nutzung von Infrastrukturelementen des E-Government im Vordergrund, um überhaupt einen auch für die kommunalen Gebietskörperschaften darstellbaren Rahmen zu schaffen, der sowohl in technischer wie wirtschaftlicher Sicht Handlungsoptionen eröffnet. Ziel dabei war immer, dass alle Gebietskörperschaften unabhängig von Größe und individueller Leistungsfähigkeit partizipieren können.

Im Zuge dieses Diskussionsprozesses ist sehr schnell deutlich geworden, dass für ein erfolgreiches E-Government auch gesetzliche Festlegungen auf Landesebene erforderlich werden. Die Akzeptanz gesetzlicher Verpflichtungen setzt allerdings voraus, dass das Land die sich

.../2

aus den Verpflichtungen ergebenden wesentlichen Mehrbelastungen ausgleicht und Bestimmungen über die Deckung der Kosten trifft oder selbst finanziellen Ausgleich zahlt (Konxitätsausgleich).

Nach dem OZG ergeben sich folgende rechtliche und organisatorische Verpflichtungen:

1. Es ist ein kommunal-staatlicher Portalverbund zu organisieren. Dabei bleibt eine Portalinfrastruktur aufzubauen, die zwischen den kommunalen Informationsangeboten in den Kommunen und den Landesportalen einen Datenaustausch ermöglicht. Auf Bundes- und Landesebene entwickelte Leistungsbeschreibungen müssen zu den Kommunen übertragen und dort mit lokalen Leistungsangeboten, mit Zuständigkeitsinformationen und den Aufrufkonventionen von kommunalen Fachverfahren angereichert werden. Zuletzt sind diese angereicherten Daten auf alle Ebenen (Bundes-Land-Kommune) zu replizieren.
2. Es ist eine Entscheidung über eine landeseinheitliche Bürger- und Unternehmenskonteninfrastruktur zu treffen und festzulegen, welche öffentliche Stelle diese Nutzerkonten anbietet und betreibt.
3. Bund und Länder bestimmen jeweils öffentliche Stellen, die die Registrierung von Nutzerkonten vornehmen dürfen (Registrierungsstellen). Eine Registrierungsstelleninfrastruktur erfordert die Regelung einer örtlichen und sachlichen Zuständigkeit.
4. Um die Verwendung der Authentifizierungsdaten in den Nutzerkonten zu ermöglichen, sind die durchgeführten Registrierungen von allen öffentlichen Stellen anzuerkennen, die Verwaltungsleistungen über die Verwaltungsportale im Sinne dieses Gesetzes anbieten. Folgen: Das Land muss im Landesrecht die hier verankerte Vertrauensstellung regeln und dafür sorgen, dass eine Registrierung (losgelöst von der Frage welche Registrierungsstelle diese vorgenommen worden hat) generell gegenseitig anerkannt wird.
5. Es müssen Basiswerkzeuge bereitgestellt werden, die die Umsetzung von E-Government-Prozessen in bestehenden Fachverfahren unterstützen oder falls es keine Fachverfahren gibt, die Möglichkeit zur eigenen Gestaltung und Umsetzung von Online-Verwaltungsprozessen ermöglichen.
6. Es muss eine Projektstruktur gefunden und etabliert werden, die die Projektentwicklung und den landesweiten Rollout von E-Government-Prozessen steuert und führt und dabei die Kommunen beim Einsatz der Basiswerkzeuge unterstützt, steuert, schult und begleitet.
7. Es muss ein Ausgleichssystem gefunden werden, dass die Vorleistungen von Modellkommunen und der Entwicklerkommunen angemessen berücksichtigt, wenn diese ihre erstellten Lösungen der kommunalen Nutzergemeinschaft zur Verfügung stellen.

Die Auflistung zeigt die Breite der Aufgabenstellung. Gleichzeitig lässt sich aber nach einer ersten Bestandsaufnahme eine positive Zwischenbilanz ziehen. Es zeigt sich, dass viele jetzt

zur Diskussion stehende technische Punkte in der Vergangenheit bereits durch die funktionieren kommunal-staatliche Zusammenarbeit auf einen guten Weg gebracht worden sind. So legten das Land und die kommunalen Spitzenverbände unter dem Begriff „rlp-Middleware“ bereits wichtige Basiswerkzeuge fest und beschafften entsprechende Produkte und Lizenzen.

In der nachfolgenden Betrachtung wird der aktuelle Umsetzungs- und Diskussionsstand wiedergegeben und die sich ergebenden Anpassungen bzw. erforderlichen landesgesetzlichen Regelungen aufgezeigt:

1. Portalverbund Rheinland-Pfalz

Bereits seit der Einführung der EU-Dienstleistungsrichtlinie ist ein Verfahren zum Austausch von Leistungsbeschreibungen und Zuständigkeiten zwischen lokalen Bürgerinformationssystemen in den Kommunen und den beiden zentralen Portalen rlp-Direkt und bus.rlp.de umgesetzt. Die zentrale staatliche Redaktion im Innenministerium pflegt die einheitlichen Leistungskataloge. Ca. 2/3 aller Kommunen beteiligen sich an diesem regelmäßigen Datenaustausch und nutzen entsprechende Pflegesysteme, um die Leistungen und Zuständigkeiten vor Ort aktuell zu halten. Mit finanziellen Anreizen, in Form von Betriebskostenzuschüssen für die Redaktionssysteme in den Kommunen, könnte die Quote der mitwirkenden Kommunen sicher schnell auf 100 % wachsen.

Es fehlt noch die Anbindung an das Bundesportal auf Basis des künftigen bundesweit geltenden Übertragungsstandards. Hier sind die technischen Spezifikationen noch nicht veröffentlicht. Zudem muss der Austausch zwischen dem zentralen kommunalen Portal rlp-Direkt und dem Landesportal bus.rlp.de noch optimiert werden.

2. Betreiber des Bürger- und Unternehmenskontos

Die kommunalen Spitzenverbände beauftragten im Jahre 2015 die KommWis mit der Entwicklung eines Bürger- und Unternehmenskontos. Unter dem Namen rlpServiceKonto ist dieses Kundenkonto der öffentlichen Hand im Modellprojekt des Landkreises Cochem-Zell und der angehörigen Verbandsgemeinden erprobt worden und seit November 2016 im Einsatz. Die Verbände und Land einigten sich zwischenzeitlich darauf, dass dieses Nutzerkonto das gemeinsame Nutzerkonto für die Landesbehörden und Kommunen wird.

3. Registrierungsstellen für die Nutzerkonten

Im § 7 Abs. 2 des OZG wird festgelegt: Bund und Länder bestimmen jeweils öffentliche Stellen, die die Registrierung von Nutzerkonten vornehmen dürfen (Registrierungsstellen). Bisher gehen alle Beteiligten davon aus, dass bereits funktionierende Registrierungsstellen wie die Meldebehörden auch für die Registrierung der Nutzerkonten am ehesten geeignet sind. Schwieriger wird die Registrierung von Firmenkonten. Bei den Firmen ist eine hohe Sachkunde für die unterschiedlichen Unternehmensformen erforderlich. Die Gewerbeämter dürf-

ten diese Fachkunde mitbringen und Unternehmen eindeutig identifizieren können. Hier sind aber auch die Kammern qualifizierte Bewerber für diese Funktion.

Neben einer sachlichen Zuständigkeit der Registrierungsstellen, wäre auch die Frage einer örtlichen Zuständigkeit vom Landesgesetzgeber zu regeln. Gerade im E-Government spielen aber die Gemeindegrenzen eigentlich keine Rolle.

4. Vertrauensstellungen bei den Registrierungsprozessen

Durchgeführte Registrierungen von Personen und Unternehmen müssen landesweit von allen Behörden gegenseitig anerkannt werden. Diese Vertrauensstellung ist ein Muss und insoweit aus unserer Sicht in einer Rechtsnorm zu verankern.

5. E-Government-Basiswerkzeuge

Für die Modellierung von E-Government-Prozessen werden Querschnittsbausteine (im Folgenden E-Government-Bausteine) benötigt. Es handelt sich dabei um zentrale Komponenten, die wiederkehrend bei der Online-Aufgabenerledigung benötigt werden.

Exemplarisch sind folgende Bereiche zu nennen:

- Komponenten für die Personen- und Firmenauthentifizierung
- Bezahlkomponenten (E-Payment)
- Elektronische Unterschriften
- Antragsassistenten
- Komponenten zur vertraulichen Kommunikation
- Schnittstellen zur Übernahme von Daten aus Registern (z.B. Melderegister, Fahrzeugregister usw.)
- Werkzeuge zur durchgängigen Prozessmodellierung

Nahezu alle E-Government-Bausteine sind in den letzten Jahren sukzessive entwickelt oder beschafft worden. Diese Bausteine lassen sich in die bestehenden Online-Fachverfahren einbinden. Hierzu ist aber noch Hand anzulegen. Eine Kommune setzt je nach Größe der Körperschaft zwischen 50 und 300 unterschiedliche Fachverfahren ein. Gut aufgestellt sind wir bei landeseinheitlichen zentralen Verfahren. In den Bereichen Meldewesen, Personenstandswesen und bei der KFZ-Zulassung stehen Online-Bürgerdienste bereits landesweit für diverse Einzelaufgaben zur Verfügung. Bei den übrigen Fachbereichen existieren oft mehrere dezentrale Fachverfahrenslösungen nebeneinander. So haben wir beispielsweise im Bereich der Sozialhilfe 3 – 4 unterschiedliche Hersteller im Land vertreten. Hier würde es sich lohnen, über Verfahrencluster nachzudenken. Die Idee: Die Kommunen eines Herstellers schließen sich in einem Verfahrencluster zusammen und organisieren über diesen Verfahrencluster die Fortentwicklung der Fachanwendung unter Berücksichtigung der landeseinheitlichen E-Government-Basiskomponenten. Sie erstellen gemeinsam Entwicklungskonzepte und realisieren diese.

Schwieriger wird es da, wo die Fachverfahren noch keinen Online-Dienst bieten oder noch keine Fachverfahren existieren. Hier bleibt einer Kommune nur der Weg zur Eigeninitiative. Die eigene Prozessmodellierung erfordert aber eine Plattform, die die Eigenständigkeit ermöglicht. Bereits seit dem Jahre 2015 kooperieren die kommunalen Spitzenverbände bei E-Government-Bausteinen auch mit Hessen. Aus Hessen kommt eine Prozessplattform mit dem Namen Civento. Diese Software ist so konzipiert worden, dass sie die bereits vorhandenen E-Government-Bausteine eines Landes aufgreift und diese durch eine eigene Workflow-Komponente in die Lage versetzt, selbstständig E-Government-Prozesse zu designen und umzusetzen. Im Kern ist das Produkt ein Enterprise-Service-Bus, der die E-Government-Bausteine in den Ländern sinnvoll und logisch kombiniert und Sie über eine Prozess-Steuerung verbindet.

Civento unterstützt das Solidaritätsprinzip. Kommunen arbeiten zusammen und entwickeln gegenseitig mit der Plattform Prozesse. Sobald eine Kommune einen Verwaltungsprozess modelliert und realisiert hat, können weitere Kommunen diesen aus der Prozessbibliothek übernehmen und ggf. auf die eigenen Bedürfnisse anpassen. Da auch in Hessen zahlreiche Kommunen auf die gleiche Plattform setzen, hat die Prozessbibliothek einen hohen Bestand. Nahezu 80 Prozesse stehen bereits zur Verfügung.

6. Projektstruktur

Die bisher beschriebenen E-Government-Überlegungen bestätigen eine gute technische Grundstruktur. In organisatorischer Hinsicht ergibt sich konkreter Handlungsbedarf. Die Einführung, Umsetzung und Inbetriebnahme der Prozesse muss geplant und organisiert werden. Arbeitsgruppen, Anwenderbeiräte und Normierungsgremien sind einzuladen, zu steuern und die Ergebnisse festzuhalten und umzusetzen. Die Ergebnisse aus den unterschiedlichen Communitys sind qualitätszusichern, zu dokumentieren und für den Abruf anderer Körperschaften freizugeben. Mitarbeiter sind zu schulen. Bereits existierende E-Government-Masterpläne in den Kommunen sind gemeinsam fortzuschreiben und in den politischen Gremien ist Grundsatz- und Überzeugungsarbeit zu leisten. All diese Aufgaben setzen ein E-Government-Steuerungs- und Projektteam voraus. Bereits anhand der ersten umgesetzten E-Government-Prozesse lässt sich erkennen, wie hoch dieser Steuerungs- und Dispositionsanteil werden dürfte. Benötigt wird ein Team aus Mitarbeitern mit einem soliden Verwaltungswissen und Erfahrungen in der Projektsteuerung und -führung. Das Projektbüro könnte bei den kommunalen Spitzenverbänden festgemacht oder bei einer Tochtergesellschaft (wie z.B. der KommWis) angesiedelt werden.

Am 29.11.18 hat das Land mit den kommunalen Spitzenverbänden einen Kooperationsvertrag über die gemeinsame Umsetzung des OZG unterzeichnet. Bereits im September 2018 ist eine Zusammenarbeit zwischen dem Land und den Spitzenverbänden für ein gemeinsames Bürger- und Unternehmenskonto, dem rlpServiceKonto, unterzeichnet worden. Der Kooperationsvertrag legt die Grundlage für eine technische Standardisierung bei der Umsetzung der Verwaltungsprozesse in Rheinland-Pfalz. Die kommunalen Spitzenverbände haben die KommWis mit der Steuerung des Projekts beauftragt.

7. Bisherige Aktivitäten in Rheinland-Pfalz

Derzeit wird die Umsetzung von E-Government-Initiativen maßgeblich durch die Eigeninitiative der Kommunen bestimmt. Bereits jetzt gibt es 2 große Modellprojekte, in denen Arbeiten geteilt und Prozesse gemeinsam entwickelt und vorangebracht werden.

1. Modellprojekt Cochem-Zell

Im Modellprojekt Cochem-Zell arbeitet der Landkreis Cochem-Zell mit den Verbandsgemeinden Cochem, Kaisersesch, Ulmen und Zell zusammen. Im Fokus der Zusammenarbeit stehen ein gemeinsames Kreisportal und die gemeinsame Prozessmodellierung.

2. Mitgliedsstädte des ZIDKOR

Unter dem Dach des ZIDKOR haben sich die 8 Städte Mainz, Koblenz, Trier, Kaiserslautern, Ludwigshafen, Neuwied, Neustadt und Speyer zu einer Zusammenarbeit im Bereich E-Government entschlossen. Auch hier werden derzeit eigene E-Government-Prozesse mit der Plattform Civento umgesetzt.

Beschlussvorschlag:

Der Ausschuss für Verfassung, Verwaltung und Europa nimmt den Bericht zur Kenntnis.

Der Ausschuss hält ein abgestimmtes Handeln zwischen Bund und Ländern sowie der Akteure in den Ländern für geboten. Auf Landesebene sollte eine solche in Form einer Projektsteuerung unter Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände erfolgen.