

Portalverbund

Neue Dynamik für alte Idee

[08.11.2018] Das Onlinezugangsgesetz ist keine Bedrohung, sondern eine Chance. Die Kommunen müssen allerdings selbst aktiv werden. Die IT-Dienstleister sind bereit, sie zu unterstützen. Der Bund wiederum sollte die Vorreiter nicht bestrafen und besser kommunizieren.

Über die Umsetzung von Onlinezugangsgesetz (OZG) und Portalverbund wird momentan auf allen Ebenen viel diskutiert, dabei ist der Gedanke nicht neu. „Die Idee eines Portalverbunds ist in ihren Grundzügen schon mehr als ein Dutzend Jahre alt und wird in zahlreichen Landkreisen in Niedersachsen in enger Zusammenarbeit mit uns seit vielen Jahren gelebt“, sagt etwa Uwe Warnecke, Geschäftsführer des E-Government-Spezialisten NOLIS. Rudolf Schleyer, Vorstandsvorsitzender der Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern (AKDB), ergänzt: „Der bayerische Portalverbund existiert seit Langem. Auch der Bund wird das Servicekonto und Postfach des Freistaats künftig einsetzen, das Bundesland Hessen ist schon damit produktiv gegangen.“ In Nordrhein-Westfalen wurden kürzlich das Bürgerservice-Portal der AKDB, welches das Kommunale Rechenzentrum Minden-Ravensberg/Lippe (krz) im Eigenbetrieb anbietet, und das Servicekonto.NRW verbunden.

Obwohl es vereinzelt also schon gute Initiativen gibt, bleibt die Umsetzungsfrist sportlich: Bis 2022 müssen Bund, Länder und Kommunen ihre Dienstleistungen auch digital anbieten und ihre Portale zu einem Verbund verknüpfen. Ob dieser ambitionierte Zeitplan eingehalten werden kann, bleibt abzuwarten. Ein Knackpunkt auf kommunaler Ebene ist die Tatsache, dass die Verwaltungen selbst die Initiative ergreifen müssen. Die kommunalen IT-Dienstleister stehen bereit, ihre Kunden umfassend zu unterstützen.

Initiative der Kommunen gefragt

Rudolf Schleyer sagt: „Mit dem Bürgerservice-Portal und den entsprechenden Fachdiensten stellt die AKDB bereits heute inhaltlich und technisch allen Kommunen eine OZG-konforme Lösung zur Verfügung. Die Kommunen müssen natürlich selbst aktiv werden und eine rechtzeitige Einrichtung beauftragen.“ Dirk Schweikart, Centerleiter Kommunale Produkte & Lösungen beim Aachener IT-Dienstleister regio iT, ergänzt: „Innerhalb der Verwaltung muss eine Sensibilisierung der Leitung für das Thema erfolgen. Das frühzeitige Aufsetzen eines Projekts inklusive Struktur mit ausreichend Ressourcen ist eine zwingende Voraussetzung, um eine planmäßige Umsetzung angehen zu können.“ Aktuell würden sich zwar viele Kunden mit dem Thema OZG-Umsetzung befassen, konkrete ganzheitliche Maßnahmen und interne Projekte seien bislang allerdings meist noch nicht in die Wege geleitet. Peter Kühne, Geschäftsführer des Leipziger IT-Dienstleisters Lecos, kann das bestätigen: Das Vorhaben OZG erfahre in vielen Kommunen neben dem Tagesgeschäft einfach noch keine Priorisierung. Laut krz-Geschäftsführer Reinhold Harnisch müssen in Nordrhein-Westfalen einige Kommunen zunächst davon überzeugt werden, dass das OZG sie überhaupt betrifft, während andere auf ein Umsetzungsgesetz des Landes warten. Harnisch: „Von den 575 OZG-relevanten Dienstleistungen steht nur ein Bruchteil zum heutigen Zeitpunkt zur Verfügung, insbesondere Leistungen für Unternehmen werden nur in sehr geringem Umfang angeboten.“

Finanzielle Unterstützung

Ein Hemmschuh für die fristgerechte Umsetzung auf kommunaler Ebene ist der Stand der Digitalisierung. Die hier bestehenden Unterschiede sind häufig Ergebnis haushalterischer Ausstattung, welche vielerorts

die Vorhaltung von erforderlichem Personal und Fachwissen erschwert. Helfen würde die unverzügliche Bereitstellung von Finanzmitteln für die Kommunen zur OZG-Umsetzung, meint deshalb beispielsweise ekom21-Geschäftsführer Ulrich Künkel: „Nur durch ausreichende Finanzausstattung können die erforderlichen Ressourcen mit der Umsetzung beauftragt werden. Hierzu sind die Länder zusammen mit den kommunalen Vertretern gefordert, die entsprechenden Rahmenbedingungen zu schaffen.“ Reinhold Harnisch vom krz pflichtet ihm bei: „Natürlich besteht ein großer Handlungsdruck, da mit den vorhandenen Mitteln (Geld und Personal) sowohl bei den Kommunen als auch beim krz eine fristgerechte Umsetzung nicht leistbar ist.“ Welchen Erfolg staatliche Finanzierung haben kann, verdeutlicht der AKDB-Vorstandsvorsitzende Rudolf Schleyer: „In Bayern gibt es im bundesweiten Vergleich die meisten kommunalen Bürgerportale. Das liegt nicht nur daran, dass die AKDB eine hervorragende Lösung entwickelt hat. Der Freistaat hat beschlossen, den Betrieb der Basisdienste zu finanzieren.“ Der Freistaat Sachsen plant nach Angaben von IT-Dienstleister Lecos ebenfalls, die Kommunen bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes finanziell zu unterstützen.

Ebenenübergreifend zusammenarbeiten

Ein entscheidender Erfolgsfaktor für die OZG-Umsetzung ist zudem die ebenenübergreifende Zusammenarbeit. So schrieb etwa Günther Schneider, Staatssekretär im Sächsischen Staatsministerium des Innern, in einem Artikel für Kommune21: „Die Umsetzung des OZG kann ein Bundesland allein nicht bewältigen. Bund, Länder und Kommunen müssen dabei eng kooperieren, und es muss eine neue Form der Aufgabenteilung geben.“ Und Hessen Co-CIO Roland Jabkowski sagte im Kommune21-Interview: „Um diese Herkulesaufgabe zu bewältigen, müssen alle Akteure ebenenübergreifend noch viel mehr zusammenarbeiten.“ Im Ländle hat man die Bedeutung der ebenenübergreifenden Kooperation ebenfalls erkannt. William Schmitt, Vorstandsvorsitzender des IT-Dienstleisters ITEOS, sagt: „In Baden-Württemberg arbeiten das Land, die Kommunen, die kommunalen Spitzenverbände und ITEOS gemeinsam am Ausbau der Angebote auf der zentralen einheitlichen E-Government-Plattform service-bw.“

Insellösungen vermeiden

Ein zusätzlicher Vorteil der ebenenübergreifenden Zusammenarbeit ist das Vermeiden von Insellösungen. Ulrich Künkel von ekom21 führt aus: „Nachdem wir im Herbst vergangenen Jahres die Anforderungen zur Umsetzung des OZG für uns analysiert hatten, war schnell klar, dass man den dazu notwendigen Sprint nur schaffen kann, wenn man zunächst nachhaltige, standardisierte IT-Strukturen aufbaut und in eine zwischen der Landesverwaltung und den hessischen Kommunen landesweit abgestimmte Umsetzung bringt.“ So werde in Hessen überlegt, die OZG-Umsetzung mit Projektkommunen durchzuführen. Auch William Schmitt von ITEOS ist überzeugt, dass bereits vorhandene Standards und Bausteine aus den übergreifenden Initiativen auf Bundesebene konsequent genutzt werden sollten, um eine wirtschaftlich sinnvolle Standardisierung und Vereinfachung der Prozesse möglichst effizient umzusetzen. Peter Kühne ist der Ansicht, dass Lecos die Kommunen am besten unterstützen könne, wenn ihnen standardisierte Dienstleistungen statt proprietärer Lösungen angeboten werden. In Sachsen sollen daher möglichst viele elektronisch umsetzbare und abgestimmte Prozessmodelle kommunaler Verwaltungsverfahren entwickelt und diese flächendeckend für die Kommunen ausgerollt werden. Für die Freie und Hansestadt Hamburg hat IT-Dienstleister Dataport eigenen Angaben zufolge eine neue Online-Service-Infrastruktur (OSI) und eine Online-Dienste-Factory aufgebaut, mit der Services schnell und in hoher Stückzahl entwickelt und bereitgestellt werden können. Diese Infrastruktur steht nach Aussage des Dataport-Vorstandsvorsitzenden Johann Bizer auch anderen Verwaltungen zur Verfügung.

Interoperable Lösungen statt zentraler Vorgaben

Die Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister, Vitako, setzt sich dafür ein, dass die Anforderungen an den Portalverbund so gestaltet werden, dass sich die bereits bestehenden kommunalen Portale nahtlos in den Verbund einfügen können. Vitako-Geschäftsführer Ralf Resch führt aus: „Es wäre unvernünftig, wenn diejenigen, die schon früh in Infrastrukturen wie Servicekonten und Portale investiert haben, jetzt dafür bestraft werden. Bund und Länder haben sich erst spät in diese Entwicklung eingebracht und streben nun eine Vereinheitlichung an, die bestehende Lösungen entweder gar nicht berücksichtigt oder die nur mit großem finanziellen Aufwand umgesetzt werden könnten.“ Vitako fordert deshalb interoperable Lösungen statt zentraler Vorgaben. „Dafür ist aus unserer Sicht die Festlegung verbindlicher Standards und Schnittstellen notwendig“, so Resch. Interoperabilität strebten die IT-Dienstleister vor allem bei den Servicekonten an. Resch: „Wir bedauern, dass das Wissen der IT-Dienstleister nicht direkt in die entsprechende Arbeitsgruppe beim IT-Planungsrat einfließen kann, was zu unnötigen Verzögerungen bei der Umsetzung führt.“

krz-Chef Reinhold Harnisch betont ebenfalls die Bedeutung der Standardisierung: „Die Umsetzung von Antragsprozessen muss arbeitsteilig erfolgen. Dazu sind standardisierte Abläufe erforderlich und es muss gegebenenfalls von liebgewonnenen Abläufen Abschied genommen werden.“ Diese Aussage macht aber auch deutlich, dass in den Kommunen ein Umdenken erforderlich ist. Harnisch erläutert: „Die Beschäftigten und Führungskräfte müssen das OZG und natürlich die Digitalisierung insgesamt als Chance, nicht als Bedrohung ansehen, dazu ist ein Change-Prozess erforderlich.“

Nutzer im Blick

Entscheidend ist darüber hinaus, nicht nur das Front End im Blick zu haben, sondern auch die Prozessoptimierung zu bedenken. Dirk Schweikart von regio iT sagt etwa: „Aus unserer Sicht sind, auch wenn nicht unbedingt gesetzlich gefordert, zwingend auch die internen Bearbeitungsprozesse zu betrachten und digital umzusetzen. Nur so kann eine effiziente Bearbeitung von Anträgen gewährleistet werden.“ Torsten Sander, Geschäftsführer der GovConnect GmbH, einer gemeinsamen Tochter der kommunalen IT-Dienstleister in Niedersachsen, meint: „Aus Sicht der öffentlichen Verwaltung lassen sich dann Prozesskosten sparen, wenn mit der Digitalisierung auch der Prozess an sich optimiert wird.“ Umdenken müssen die Kommunen aber nicht nur im Hinblick auf die interne Organisation. Ganz entscheidend ist es, den Kundenfokus stärker in den Blick zu nehmen. Hier tut sich die öffentliche Verwaltung häufig noch schwer. Obwohl ITEOS beobachtet, dass in jüngster Vergangenheit immer häufiger Kundenanfragen zu konkreten Verbesserungen von Verwaltungsprozessen mit Fokus auf die Nutzung durch die Bürger an das Unternehmen herangetragen werden. Lecos-Geschäftsführer Peter Kühne ist überzeugt: „Es reicht nicht, vorhandene Prozesse zu digitalisieren. Das Umdenken muss bis in die Verwaltungsorganisation hineinreichen. Es gilt, einen Perspektivenwechsel zu vollziehen und tatsächlich vom Bürger und Unternehmen her zu denken, wenn man serviceorientierte und kundenfreundliche Online-Dienstleistungen anbieten möchte. Ein kundenunfreundlicher, unwirtschaftlicher Prozess behält diese Eigenschaften auch in digitaler Form.“ Laut AKDB-Chef Schleyer sind die Dienste dann erfolgreich, wenn sie einen Nutzen sowohl für die Bürger als auch für die Verwaltung bringen.

Angebotsspektrum erweitern

Damit im Jahr 2022 nicht zahlreiche digitale Prozesse zur Verfügung stehen, denen die Nutzer fehlen, sollten Kommunen den Bürgern Angebote jenseits der klassischen Verwaltung machen, meint Torsten Sander von GovConnect. Könnten Bürger künftig über ein Portal beispielsweise auch Eintrittskarten fürs Freibad, die Ausleihe in der Stadtbücherei oder die Reservierung eines Strandkorbs bei der Kurverwaltung buchen und bezahlen, sei nicht nur eine regelmäßige Nutzung zu erwarten, vielmehr steige auch die Wahrscheinlichkeit, dass über das so bekannte Portal die wenigen Behördenkontakte aus dem

klassischen Verwaltungsbereich erledigt werden. Das sieht NOLIS-Geschäftsführer Uwe Warnecke ähnlich: „Die beste Lösung für Städte, Gemeinden und Kreise ist die volle Integration von Online-Services in das eigene Portal. Das bringt langfristig noch mehr Akzeptanz für die kommunale Website und stärkt deren weitere Aufgaben wie Information und Stadtmarketing.“

Schriftformerfordernisse abbauen

Höhere Nutzerzahlen der Online-Dienste werden nach Ansicht der IT-Dienstleister aber auch durch das Schriftformerfordernis verhindert. „Als allererstes gilt es, das zumeist überflüssige Schriftformerfordernis abzubauen. Es stellt neben anderen gesetzlichen Regelungen nach wie vor das größte Hemmnis für das Angebot von Online-Diensten dar“, sagt etwa Lecos-Chef Kühne. Reinhold Harnisch vom krz stimmt ihm zu: „Die Abschaffung einer Vielzahl von Schriftformerfordernissen muss konsequent angedacht werden. Verbindliche also gesetzliche Vorgaben zu Fachverfahrensschnittstellen sind erforderlich, um die einzelnen Infrastrukturbauwerke für alle Services nutzbar zu machen.“ „In vielen Fällen wird es aus unserer Sicht für eine vollständige Digitalisierung von Verwaltungsleistungen notwendig sein, bestehende Rechtsnormen zu ändern oder ganz abzuschaffen“, meint auch Vitako-Chef Resch. Die Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister geht davon aus, dass dieser juristische Änderungsbedarf neben konkreten Vorschlägen für Schnittstellen in den Digitalisierungslaboren (siehe auch Seite 14) diskutiert werde und dort Prozessblaupausen entstünden. Hinsichtlich der Digitalisierungslabore besteht laut Resch jedoch noch erheblicher Kommunikationsbedarf seitens des Bundes. So seien das Verfahren für eine Teilnahme, die erwartete Expertise, die Höhe des Aufwands sowie das Ziel unklar. Resch hat eine weitere Forderung an den Bund: „Auch wenn Vitako nicht Mitglied des IT-Planungsrats ist, wäre es doch hilfreich, die Erfahrungen derer bereits frühzeitig einzubinden, die vor Ort für die technische Umsetzung verantwortlich sind, die am besten wissen, welche technischen Infrastrukturen vorhanden sind und die über viel Spezialwissen verfügen, wenn es um die Integration technischer Komponenten geht. Insgesamt halten wir es für zielführend, wenn das Wissen derjenigen, die vor Ort die Digitalisierung praktisch umsetzen, stärker berücksichtigt würde.“

Mehr Kooperation und Blaupausen

Von den aktuell identifizierten 575 bundesweiten Anliegen, die es zu digitalisieren gilt, handelt es sich um 115 Leistungen mit Regelung und Vollzug durch den Bund, 370 mit Regelung Bund und Vollzug durch Land/Kommunen und 90 mit Regelung und Vollzug durch Kommunen. Reinhold Harnisch vom krz meint: „Daher bietet es sich an, sich zunächst diesen 90 Anliegen zu widmen, um keine Redundanzen in der Entwicklung zu erzeugen.“ Und Lecos-Chef Kühne empfiehlt: „Was die Prioritätenliste des IT-Planungsrats betrifft, halte ich es für ratsam, mit kleinen, einfachen Diensten zu beginnen, um die daraus gewonnenen Erfahrungen in die Digitalisierung der großen, komplexen Services einfließen zu lassen.“ Vitako-Chef Resch ist überzeugt: „Wenn wir die 575 jetzt ausgewählten Leistungen innerhalb der nächsten Jahre umsetzen können, wäre schon vieles gewonnen.“ Insgesamt gebe es allerdings rund 6.000 Leistungen, die von der öffentlichen Verwaltung aller Ebenen angeboten werden. Allein auf die Umsetzung der 575 Leistungen zu schauen, reiche daher nicht aus und sei auch nicht zielführend, meint der Vitako-Geschäftsführer. Es müsse vielmehr darum gehen, sich grundsätzlich Gedanken darüber zu machen, wie die Verwaltung der Zukunft aussehen werde und wie die Aufgaben bei stetig sinkendem Personalbestand mit IT-Unterstützung erledigt werden können. Hierfür führt Vitako Punkte an, die auch im Zuge der OZG-Umsetzung von Bedeutung sind: eine konsequent nutzerfreundliche Gestaltung von Prozessen, Registermodernisierung sowie interkommunale Zusammenarbeit. Resch: „Wir brauchen mehr Blaupausen und Kooperation.“

()

Dieser Beitrag ist in der Ausgabe November 2018 von Kommune21 im Schwerpunkt OZG erschienen. Hier können Sie ein Exemplar bestellen oder die Zeitschrift abonnieren.

Stichwörter: CMS | Portale, Onlinezugangsgesetz (OZG), Portalverbund, Vitako, IT-Dienstleister