

Innovative
Hochschule



EINE GEMEINSAME INITIATIVE VON



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung



Gemeinsame
Wissenschaftskonferenz
GWK

Masterthesis

Die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes

auf kommunaler Ebene:

**Untersuchung des Potentials der Digitalisierung anhand
ausgewählter Kommunen in Rheinland-Pfalz**

vorgelegt von:

Franz Stockmann

Vorwort

Die vorliegende Masterarbeit entstand im Kontext des Projekts „Kooperation Vorderpfalz“, welches Teil des vom BMBF und der GWK geförderten Projektes „Wissens- und Ideentransfer für Innovationen in der Verwaltung“ ist. Früh kam die Idee auf, dass Kooperationen zwischen benachbarten kommunalen Gebietskörperschaften, wenn sie denn systematisch angegangen werden, sogar Gebietsfusionen und Einkreisungen ersetzen können und dass die gerade für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen angestrebten Bevölkerungszahlen immer noch zu gering sind, um die Vorteile voll-elektronischer Verwaltungsverfahren auszuschöpfen.

Mit dem Onlinezugangsgesetz (OZG) hat der Bund nun eine rechtliche Basis und einen verpflichtenden Rahmen dafür geschaffen, alle Verwaltungsleistungen zu digitalisieren. Dies stellt nicht nur die Kommunen, sondern auch den Bund und die Länder vor große Herausforderungen. Während nun die Umsetzung für viele, insbesondere kleinere Kommunen zur großen Anstrengung wird, sind Ideen zur direkten Kooperation zwischen den Kommunen auf Basis des OZGs bislang kaum angedacht worden.

Herr Stockmann begibt sich mit seiner Masterarbeit in dieses neuartige Feld und zeigt vor dem Hintergrund der Aktualität des Themas Digitalisierung verschiedene Möglichkeiten zur verstärkten Kooperation zwischen Kommunen in der Region Vorderpfalz in Rheinland Pfalz auf. Seine Vorschläge zu den interkommunalen Kooperationen oberhalb der Kreisebene für Vollzugsaufgaben und ein gemeinsamer Betrieb der IT-Infrastruktur stellen das Kernstück der Arbeit dar. Dabei werden mögliche Effizienzgewinne, die sich aus solchen Kooperationen ergeben, herausgearbeitet und bewertet. Um diese Vorschläge einer größeren Öffentlichkeit zugänglich zu machen wird die Arbeit in die WITI-Reihe aufgenommen, deren Ziel es ist wissenschaftliche Arbeiten zu Innovationen in der Verwaltung zu publizieren.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis..... IIII

Abkürzungsverzeichnis..... V

1 Einleitung - 1 -

2 Vorgehen und Methodik - 5 -

3 Theorie und Dimension - 9 -

 3.1 Das Onlinezugangsgesetz - 9 -

 3.1.1 Entstehung - 10 -

 3.1.2 Inhalt des OZGs - 13 -

 3.1.3 Kritik - 17 -

 3.2 Rechtlicher Rahmen kommunaler Verwaltung..... - 19 -

 3.2.1 Verpflichtungen der kommunalen Ebene aus dem OZG - 20 -

 3.2.2 Organisationsfreiheit der Kommunen..... - 22 -

 3.3 Potentiale der Digitalisierung der Verwaltung - 27 -

4 Stand der Digitalisierung der Verwaltung und Einfluss auf die kommunale Ebene - 35 -

 4.1 Bundesebene - 35 -

 4.1.1 IT-Planungsrat - 35 -

 4.1.2 FITKO..... - 39 -

 4.1.3 KoSIT und XÖV - 41 -

 4.1.4 FIM..... - 42 -

 4.1.5 Maßnahmen zur OZG-Umsetzung..... - 41 -

 4.1.6 Auswirkungen auf die kommunale Ebene..... - 42 -

4.2	Landesebene Rheinland-Pfalz	- 53 -
4.2.1	eGovernment-Gesetz	- 54 -
4.2.2	Landesportal, Nutzerkonten und weitere Leistungen des Landes	- 55 -
4.3	Kommunale Ebene.....	- 56 -
4.3.1	Aktueller Stand	- 57 -
4.3.2	Kooperative Ansätze	- 59 -
4.3.3	Zielstellungen	- 63 -
4.3.4	Herausforderungen.....	- 64 -
5	Untersuchung von Strukturanpassungen im Zuge der OZG-Umsetzung	- 67 -
5.1	Interkommunale Kooperation bei Vollzugsaufgaben.....	- 68 -
5.1.1	Aktuelles Vorgehen	- 68 -
5.1.2	Reformmöglichkeiten.....	- 70 -
5.1.3	Erfordernisse	- 77 -
5.1.4	Potential	- 82 -
5.1.5	Bewertung	- 86 -
5.2	Gemeinsamer Betrieb der IT-Infrastruktur	- 87 -
5.2.1	Aktuelles Vorgehen	- 88 -
5.2.2	Reformmöglichkeiten.....	- 90 -
5.2.3	Erfordernisse und Potential	- 94 -
5.2.4	Bewertung	- 96 -
6	Zusammenfassung und Ausblick.....	- 97 -
	Literaturverzeichnis	- 101 -
	Weitere Quellverzeichnisse	- 111 -

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Ausgewählte Trend-Themen einschlägiger Technologie-Berichte aus dem Jahr 2016..... - 29 -

Abb. 2: Übersicht über die Themenfelder zur OZG-Umsetzung mit den jeweiligen Lebens- und Geschäftslagen..... - 45 -

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
BDBOS	Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BT	Bundestag
Bspw.	Beispielsweise
Bzw.	Beziehungsweise
DMS	Dokumentenmanagementsystem
Drs.	Drucksache
et al.	et alii/et aliae
GemO-RLP	Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz
GesAEingIG	Rheinland-Pfälzisches Landesgesetz über die Eingliederung der Gesundheitsämter in die Kreisverwaltungen
GG	Grundgesetz
Ggf.	Gegebenenfalls
Hrsg.	Herausgeber
f./ff.	folgende/fortfolgende
FIM	Föderales Informationsmanagement
FITKO	Föderale IT-Kooperation
Fn.	Fußnote
KGRZ	Kommunales Gebietsrechenzentrum
KoSIT	Koordinierungsstelle für IT-Standards
KommWis	Gesellschaft für Kommunikation und Wissenstransfer mbH
KomZG	Landesgesetz über die Kommunale Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz
LDI	Landesbetrieb Daten und Information Rheinland-Pfalz
LeiKa	Leistungskatalog
LV-RLP	Verfassung für Rheinland-Pfalz
Mrd.	Milliarden
MRN	Metropolregion Rhein-Neckar
NEGS	Nationale eGovernment-Strategie
O.V.	Ohne Verfasser

OZG	Gesetz zur Verbesserung des Zugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz)
OZG-CC	Onlinezugangsgesetz-CompetenceCenter
OZG-E	Gesetzesentwurf der Bundesregierung zum OZG
RLP	Rheinland-Pfalz
Rn.	Randnummer
S.	Seite
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WITI	Wissens- und Ideentransfer für Innovation in der Verwaltung
z.B.	zum Beispiel

1 Einleitung

Die öffentliche Verwaltung betritt Neuland. Die Zeiten von Wartenummern in Bürgerämtern, Anträgen in mehrfacher Ausführung und nach Größe sortierten Stempeln in Stempelkarussells sind vorbei. Demnächst genügen ein Internetzugang und wenige Klicks, um als Bürger¹ alle notwendigen Angelegenheiten mit der Verwaltung zu erledigen.

Dieses Bild kann entstehen, wenn man die acht Paragraphen des im August 2017 verabschiedeten „Gesetzes zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen“ (Onlinezugangsgesetz - OZG) betrachtet. Die Kürze des Gesetzes mag dabei zuerst die Größe der daraus folgenden Umwälzungen für die öffentliche Verwaltung verbergen. Seit seinem Inkrafttreten hat es vielfältige Reaktionen hervorgerufen: Schwankend zwischen Euphorie und Skepsis bei den potenziellen Nutzern digitaler Verwaltungsleistungen und zwischen Aufbruchsstimmung und Resignation auf Seiten derer, die nun dazu verpflichtet sind, solche anzubieten.

Hier kommt jedoch bereits eine weitere Überlegung ins Spiel, da eine scharfe Trennung zwischen Anbietern und Nutzern künftig nicht mehr zielführend sein mag. Denn obgleich im OZG nicht ausgeführt, gehen die Ideen und Zielstellungen innerhalb der öffentlichen Verwaltung dahin, auch die Prozesse innerhalb der einzelnen Behörden und zwischen diesen zu digitalisieren. Somit würde auch die Verwaltung selbst nur Nutzerin ihrer eigenen digitalen Angebote. In diesem Sinne hätte das OZG, über die Eröffnung eines weiteren Kommunikationsweges zwischen Bürgern und Verwaltung hinaus, das Potential, eine größere, teilweise grundlegende, Reform der Bürokratie in Deutschland anzustoßen.

Die Idee dahinter ist, dass die Ziele des OZGs umso vollständiger und nachhaltiger erreicht werden, je tiefer und umfangreicher die Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung verankert wird. Andererseits ist anzunehmen, dass die notwendigen Investitionen umso höher ausfallen, je tiefgreifender die beabsichtigten Reformen ausfallen.

Dabei schwingt immer eine Frage mit: Kann die öffentliche Verwaltung sinnvoll digital arbeiten, wenn sie Prinzipien folgt, die Heinrich Friedrich Karl Freiherr vom und zum Stein und Karl August Fürst von Hardenberg Anfang des 19. Jahrhunderts niederschrieben? Zu ihrer Zeit und lange darüber hinaus waren und sind sie die Grundpfeiler einer Verwaltung,

¹ Zur verbesserten Lesbarkeit wird nicht nach geschlechtsspezifischen Personenbezeichnungen unterschieden. Die gewählte Form schließt jede adäquate weitere mit ein.

die zwar gelegentlich als etwas behäbig angesehen wird, deren Stabilität und Zuverlässigkeit jedoch gemeinhin niemand bezweifelt.

Die Digitalisierung schafft nun einen neuen Blickwinkel: Welche Prinzipien sind weiterhin unverzichtbar? Und welche verfolgen Ziele, die zwar wichtig für ein Funktionieren des Staates sind, mit digitalen Mitteln jedoch gegebenenfalls effizienter erreicht werden können?

Diese Ansätze, die sich mit dem Potential einer OZG-Umsetzung beschäftigen, die über den Wortlaut des Gesetzes hinausgeht, bilden den einen Strang der vorliegenden Arbeit. Der zweite ergibt sich aus einer Ebene, die im OZG selbst nicht erwähnt wird: den Kommunen. Deren Bedeutung für die erfolgreiche Umstellung der Verwaltungsleistungen auf eine digitale Plattform erschließt sich gedanklich jedoch bereits, wenn man sich vor Augen führt, wie häufig man selbst in den letzten Jahren zur Erledigung von Behördengängen auf dem kommunalen Bürgeramt war und wie selten man im Gegensatz dazu direkt im Kontakt mit Landes- oder Bundesbehörden stand.

Angesichts der Tragweite der Aufgaben, die im Zuge der Digitalisierung auf jede Kommune zukommen, sollte es kein Ziel sein, diese in jeder Kommune einzeln zu lösen. Eine Zusammenarbeit liegt nahe. Bereits 2010 empfahl der Deutsche Städtetag seinen Mitgliedern, zur Digitalisierung auf interkommunale Kooperationen zu setzen.² Dieser Empfehlung folgen mehr und mehr Kommunen. Dennoch ist fraglich, ob die bisherigen Ansätze ausreichen, um das Potential von Kooperationen voll auszuschöpfen.

Diese Themen möchte die vorliegende Arbeit verknüpfen. Am Beispiel von vier Kommunen in Rheinland-Pfalz soll untersucht werden, welche Herausforderungen und Chancen die Umsetzung des OZGs für die kommunale Ebene bietet.

² Siehe den Beschluss des Hauptausschusses des Deutschen Städtetags zur Zusammenarbeit mit Bund und Ländern im IT-Planungsrat vom 17.11.2010. Abrufbar unter <http://www.staedtetag.de/presse/beschluesse/058306/index.html>, abgerufen am 20.08.2019.

Dabei sollen insbesondere drei Fragen beantwortet werden:

1. Welche Ziele werden in den untersuchten Kommunen im Zuge der OZG-Umsetzung verfolgt?
2. Wie sieht der Rahmen für die OZG-Umsetzung aus, den die Kommunen teilweise durch andere Ebenen definiert vorfinden, teilweise jedoch auch mitgestalten?
3. Welche sinnvollen interkommunalen Kooperationsmöglichkeiten können auf regionaler Ebene genutzt werden, um eine Digitalisierung der Verwaltung nachhaltig voranzubringen?

2 Vorgehen und Methodik

Die vorliegende Arbeit entstand im Rahmen des WITI-Projekts (Wissens- und Ideentransfer für Innovation in der Verwaltung), welches seit 2018 an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften in Speyer durchgeführt wird. Ziel des Projektes ist es, die öffentliche Verwaltung durch praxisrelevante Forschung gezielt zu unterstützen und in einem Transformationsprozess, der sich sowohl in Fragen der Organisation als auch der Verwaltungskultur auswirkt, zu begleiten.

Neben dem übergeordneten Zentralprojekt werden parallel vier Teilprojekte durchgeführt, die sich jeweils einem anderen Schwerpunkt staatlichen Handelns widmen. Das Teilprojekt „Kooperation Vorderpfalz“, aus dem diese Arbeit entstand, widmet sich dabei der Entwicklung und Umsetzung neuer Kooperationsformen zwischen Kommunen, um Ressourcen effizienter nutzen zu können und gemeinsam schlagkräftiger neue Herausforderungen anzugehen. Ziel ist es, die Eigenständigkeit der Kommunen zu festigen, indem Aufgaben in überkommunale Kooperationen eingebracht werden, ohne dabei jedoch Gestaltungsspielräume und Einfluss der einzelnen Gemeinden zurückzuschneiden, wie dies bei einer Gebietsfusion der Fall wäre.

Dabei verfolgt das WITI-Projekt zugleich zwei Aufgaben: Die Entwicklung innovativer Ansätze für die Arbeit der Verwaltung und den Aufbau neuer Methoden, um diese erfolgreich zu implementieren. Häufig sind verwaltungswissenschaftliche Innovationsansätze bislang nicht an die Bedürfnisse, Rahmenbedingungen und tatsächlichen Problemstellungen der Praxis angepasst. Im Ergebnis wurden sie verwaltungsseitig mit Skepsis und gelegentlich als wenig hilfreich betrachtet. Diese Einstellung wurde von Seiten der Forschung oft als ein Desinteresse an Reformen und Innovationen fehlinterpretiert.

Das WITI-Projekt möchte aus diesem Kreis ausbrechen. Ein zentraler Baustein dafür ist, die Akteure aus der Praxis von Beginn an in die wissenschaftlichen Prozesse mit einzubeziehen – nicht als Lieferanten von Daten oder als Forschungsobjekte, sondern in jedem Schritt: von der Problemdefinition über die Aufstellung der Forschungsfragen und die Entwicklung und Prüfung verschiedener Lösungsansätze bis hin zur Implementation der erfolgsversprechenden Konzepte. Solche Prozesse waren in der verwaltungswissenschaftlichen Forschung bislang wenig vertreten, weshalb an dieser Stelle auch Innovationen für die Wissenschaft selbst gefragt sind: die Anwendung neuer Methoden, das Ausprobieren neuer Forschungsstrukturen und auf Transparenz, Kooperation und Interdisziplinarität ausgelegte Innovationsprozesse.

Eine Zusammenarbeit von interdisziplinären Teams in den Teilprojekten dient dazu, eine fachliche Breite in der Problemlösung zu bieten, die es erlaubt, mit der selten an den Grenzen einzelner Forschungsgebiete endenden Dimension der Herausforderungen mitzuhalten. Herausforderungen in der Praxis sind selten feststehende Momentaufnahmen, die in Ruhe analysiert werden können. Dynamische Entwicklungen der Rahmenbedingungen erfordern Flexibilität in der Forschungsarbeit und eine stetige Rückkopplung mit der Praxisebene.

Das Teilprojekt „Kooperation Vorderpfalz“ setzt dabei auf eine Kooperation von vier rheinland-pfälzischen Kommunen: den kreisfreien Städte Ludwigshafen, Frankenthal und Speyer sowie des Rhein-Pfalz-Kreises. Aufgrund der besonderen Konstellation dieses Gebietes, in dem drei kreisfreie Städte vom selben Landkreis auf verhältnismäßig kleinem Raum umschlossen werden, können hier Themen des Stadt-Umland-Verhältnisses, die in ihrem Grundsatz bundesweit auftreten, besonders deutlich identifiziert und facettenreich untersucht werden. Die dabei angestrebten Lösungsansätze versprechen eine breite Anwendbarkeit über das hier untersuchte Gebiet hinaus.

Die konkreten Zielstellungen und Kooperationsansätze innerhalb des Projektes wurden und werden in gemeinsamer Absprache zwischen dem Projektteam und den Kooperationspartnern herausgearbeitet. Bereits zeitig kamen Überlegungen auf, die Umsetzung des OZGs in das Projekt als einen Kooperationsbereich mit aufzunehmen. So ist es ein Thema, das alle Kommunen gleichermaßen betrifft und sich aufgrund der nahezu beliebigen Skalierbarkeit digitaler Leistungen auch für eine Kooperation anbietet. Da das OZG in der Form, wie es vom Bund unter Mitwirkung der Länder verabschiedet wurde, keineswegs ein fertiges „Projekthandbuch“ für die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung darstellt, galt es zunächst, die Aufgaben und Herausforderungen, die sich daraus ergeben, zu analysieren und mit den jeweiligen Erfahrungen und Rahmenbedingungen in den vier beteiligten Kommunen abzugleichen.

In den Projekttreffen der „Kooperation Vorderpfalz“ wurden dafür die ersten Grundlagen gelegt. Von Seiten der Verwaltungsspitze als auch der Fachebene wurden Erfahrungen ausgetauscht, Erwartungen formuliert und Möglichkeiten abgeklopft. Im Rahmen des Projekttreffens am 10. Juli 2019 wurde eine Zusammenarbeit im Bereich des OZGs weiter vorangetrieben und forciert.

Darauf aufbauend fanden für diese Arbeit zwischen Juli und Oktober 2019 Informationsgespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltungen der Kommunen sowie des föderalen IT-Planungsrats statt, darüber hinaus wurden teilweise schriftliche Fragenkataloge verwendet. Diese persönlichen Einschätzungen aus der konkreten Arbeit an der Digitalisierung der kommunalen Verwaltung wurden einer Analyse themenbezogener Dokumente und Literatur gegenübergestellt. Darin enthalten waren die entsprechenden Rechtstexte, Strategiepapiere unterschiedlicher Verwaltungsebenen, die Veröffentlichungen diverser Gremien und Institutionen (vor allem des IT-Planungsrats, des Nationalen Normenkontrollrats, der ZIDKOR, der KommWis, und des LDI) aller staatlichen Ebenen. Im Zusammenspiel ergibt sich ein umfangreicher Blick auf die Digitalisierungsbemühungen sowie die entsprechenden Rahmenbedingungen der Kommunalverwaltung in Rheinland-Pfalz.

Ergänzt wurde dies um eine Analyse der aktuellen Rechtsordnung bezüglich der Organisation und Struktur der Kommunalverwaltungen, um einerseits die Grenzen des rechtlich Möglichen aufzuzeigen und andererseits Ansatzpunkte zu entwickeln, um die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, die es für eine erfolgreiche und sinnvolle Umsetzung der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung braucht.

Anhand erster Projektideen aus den Gesprächen und Vorbesprechungen im Rahmen des WITI-Projektes „Kooperation Vorderpfalz“ wurden als Gegensatz zum Status quo Szenarien einer verstärkten Kooperation im Bereich der Digitalisierung entworfen. Untersetzt wurden diese durch erste Erfahrungen aus Digitalisierungsprojekten in Deutschland und anderen Staaten sowie Ansätze außerhalb des staatlichen Sektors. So ausgebaut dienen die Szenarien in einem ersten Schritt als Maßstab, um die aktuelle Arbeit der Kooperationspartner im Gebiet der „Kooperation Vorderpfalz“ einordnen und hinsichtlich ihrer Ergebnisse bewerten zu können. In einem zweiten Schritt sind sie mögliche Orientierungspunkte, um die entstehenden Kooperationen weiterzuentwickeln.

Dabei geht die Arbeit in der Vorstellung potentieller Digitalisierungsprozesse an einigen Stellen bewusst über das aktuell rechtlich Mögliche hinaus. An diesen Stellen sollen Ansätze für mögliche Änderungen der bestehenden Rechtsordnung entwickelt werden. Einige der betreffenden Regelungen finden sich bereits seit Beschluss des Verwaltungsverfahrensgesetzes im Jahr 1973 in diesem niedergeschrieben³ und gehen oftmals auf noch deutlich ältere Vorgängerregelungen zurück. Für Normen aus anderen Gesetzen gilt ähnliches.

³ Siehe BT-Drs. 7/910.

Dass eine nachhaltige Digitalisierung der Verwaltung mit Teilen dieser Regelungen erschwert wird, ist somit wenig überraschend.

Gleichzeitig gibt es gewisse Grundsätze des Verwaltungshandelns, die auch zukünftig gelten müssen und sollen. Für einen Teil der Regelungen ergibt sich dies aus den rechtsstaatlichen Grundsätzen der öffentlichen Verwaltung, bei einem anderen Teil sprechen faktische Gründe gegen eine Umwälzung in größerer Dimension. Diese wurden entsprechend in die Szenarien einbezogen. Unabhängig von den aktuellen Hürden sollen sie sich im Rahmen des mittelfristig sowohl faktisch als auch rechtlich Machbaren bewegen.

Vorgestellt wird dabei lediglich ein Querschnitt möglicher Entwicklungen. Inwiefern die realen Entwicklungen diesen folgen oder gänzlich andere Wege einschlagen, wird die Zukunft zeigen – sowohl in der „Kooperation Vorderpfalz“ als auch darüber hinaus. Aufgrund der aktuell großen Dynamik auf diesem Gebiet können die Ergebnisse dieser Arbeit keine zeitlose Gültigkeit einfordern, sondern lediglich Ansatzpunkte für eine weitere Entwicklung und deren wissenschaftliche Begleitung sein.

3 Theorie und Dimension

3.1 Das Onlinezugangsgesetz

Der Grund für die aktuellen Reformbemühungen der öffentlichen Verwaltung trägt den Titel „Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen“ (Onlinezugangsgesetz – OZG). Es wurde am 14. August 2017 vom Deutschen Bundestag mit Zustimmung des Bundesrats verabschiedet.⁴ Ziel des Gesetzes ist die Schaffung eines neuen, einfachen, elektronischen Zugangs zu Verwaltungsleistungen.⁵ Angesichts der sich anschließend abzeichnenden Tragweite dieses Auftrags erscheint es verwunderlich, dass es zunächst keine große Wirkung in der Öffentlichkeit erzielte.⁶ Weder gab es eine Welle der Erleichterung, dass sich auf diesem Gebiet nun endlich auch in Deutschland etwas tun würde, noch einen Aufschrei, dass der Bürger nun endgültig gläsern und nicht mehr Herr seiner Daten sein würde. Entscheidend dabei: das OZG war kein lang angestrebtes Einzelprojekt, kein Ergebnis langer Verhandlungen und Debatten im Bundestag oder das Resultat einer gesellschaftlichen Diskussion. Es wurde verabschiedet als eines von 23 Einzelgesetzen, die wiederum in einem Paket mit 13 Grundgesetzänderungen zur Abstimmung standen.⁷ Dominierend in der politischen Berichterstattung waren dabei die Änderungen am Länderfinanzausgleich bzw. der Verteilung der Umsatzsteuereinnahmen. Bezüglich weiterer Regelungen schaffte es lediglich die Bündelung der Kompetenzen in der Fernstraßenverwaltung beim Bund und die damit einhergehende Gründung einer Bundesfernstraßengesellschaft zu einem prominenten Platz in der öffentlichen Diskussion.⁸ Nun, da die Frist zur Umsetzung der Vorgaben des OZGs nahezu zur Hälfte verstrichen ist, wird das Thema in der Praxis und in der Literatur immer stärker aufgegriffen. An dieser Stelle soll zunächst ein Blick auf die Entstehung und die Inhalte des OZGs sowie die Vorgaben zu dessen Umsetzung geworfen werden.

⁴ Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems, BGBl. I 2017 vom 17.08.2017, S. 3122 ff.

⁵ Zur Gesetzesbegründung siehe BT-Drs. 18/11135, S. 91.

⁶ Siehe Schliesky & Hoffmann 2018, S. 193.

⁷ Siehe Herrmann & Stöber 2017, S. 1401.

⁸ Siehe u.a. Reimer et al. 2017 & Dams 2017.

3.1.1 Entstehung

Vorgeschichte

Erstmals wurden 2009 mit Art. 91c GG Regelungen zur Informationstechnologie im Grundgesetz verankert. Sie erlauben eine ansonsten durch das Verbot der Mischverwaltung beschränkte Zusammenwirkung von Bund und Ländern in bestimmten Bereichen der Informationstechnologie⁹ (Art. 91c Abs. 1 GG), insbesondere bei der Festlegung zu verwendender Standards (Art. 91c Abs. 2 GG). Dabei können diese nicht, wie ursprünglich vom Bund gewünscht,¹⁰ durch Bundesgesetz festgelegt werden, sondern durch gemeinsam getroffene Vereinbarungen von Bund und Ländern (Art. 91c Abs. 2 S. 1 GG). Eine ursprünglich ins Spiel gebrachte Verpflichtung zu dieser Gemeinschaftsaufgabe wurde von den Ländern ebenfalls abgelehnt, woraus die schlussendlich verwendete Kann-Bestimmung resultierte.¹¹ Auch geht aus dem Wortlaut nicht hervor, dass an einem solchen Prozess immer der Bund und alle Länder beteiligt sein müssen. Demnach ist die Setzung von Standards auch für nur einen Teil der Länder möglich,¹² ebenso ausdrücklich die Kündigung solcher Vereinbarungen durch einzelne Teilnehmer (Art. 91 c Abs. 2 S. 3 GG). Entsprechend blieb der gewünschte Schub in der Vereinheitlichung der föderalen IT-Standards aus.¹³ Deutlichstes Ergebnis des neuen Art. 91c GG war die Unterzeichnung des IT-Staatsvertrages, der am 1. April 2010 in Kraft trat und die damit erfolgte Gründung des IT-Planungsrats.¹⁴ Angesichts der Lücke zwischen dem angestrebten Ziel und dem tatsächlichen Outcome ist davon auszugehen, dass den beteiligten Akteuren die fortschreitende Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung nicht als übergeordnet dringliches Ziel erschien und die Einführung des Art. 91c GG eher ein Ergebnis einzelner Debatten und der notwendigen Umsetzung unionsrechtlicher Vorschriften war.¹⁵ Denn nicht nur wurde eine Verpflichtung der Länder und des Bundes auf ein bestimmtes Handeln verhindert. Selbst die geschaffenen Strukturen, insbesondere der IT-Planungsrat, hätten durchaus ein effektvolleres Handeln ermöglicht, als es anschließend tatsächlich geschah.¹⁶

⁹ Siehe Herrmann & Stöber 2017, S. 1402.

¹⁰ Siehe Bundestag & Bundesrat 2010, S. 199.

¹¹ Siehe Bundestag & Bundesrat 2010, S. 200; Gröpl 2018, Rn. 20.

¹² Siehe Gröpl 2018, Rn. 20.

¹³ Siehe Martini & Wiesner 2017, S. 193.

¹⁴ Siehe Gröpl 2018, Rn. 27.

¹⁵ Siehe Gröpl 2018, Rn. 11 ff.

¹⁶ Siehe Nationaler Normenkontrollrat 2016, S. 26.

Die Föderalismusreform 2017

Die Entscheidung, im Rahmen der umfangreichsten Änderung des Grundgesetzes der damaligen Legislaturperiode auch die Gelegenheit zu nutzen, um die Digitalisierung der Verwaltung deutlich entschiedener voranzutreiben, fiel am 14. Oktober 2016 in der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern. Genauere Ansätze für eine Ausgestaltung eines solchen Portalverbundes waren zuvor in einem Sonderworkshop des IT-Planungsrats am 11. Mai 2016 erarbeitet worden,¹⁷ woraufhin der IT-Planungsrat beschloss, die weitere Konzeption in einem Koordinierungsprojekt unter seinem Dach zu bündeln.¹⁸ Bereits in der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs war die Digitalisierung dann jedoch wieder lediglich ein Punkt unter vielen, die sich um die Finanzbeziehungen und die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern drehten.¹⁹ Der Hauptgrund für das Gesetzespaket war die notwendige Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, da bisherige Regelungen sowie der Solidarpakt II Ende 2019 auslaufen würden. Da insbesondere Bayern, Baden-Württemberg und Hessen für eine grundsätzliche Reform plädierten, um künftig weniger stark durch den Länderfinanzausgleich belastet zu werden, zeichneten sich bereits größere Veränderungen ab. Die bisherigen „Nehmerländer“ im Länderfinanzausgleich waren nicht bereit, auf einen ausreichend großen Teil ihrer Einnahmen zu verzichten, um den „Geberländern“ eine signifikante Entlastung zu ermöglichen. Entsprechend blieb es dem Bund überlassen, die entstehende Finanzierungslücke zu decken.

Die zusätzlichen finanziellen Mittel, die als Ergebnis dieser Verhandlungen den Ländern zur Verfügung stehen sollten, versetzten den Bund in die Lage, als Gegenleistung auf die Übertragung einiger Kompetenzen zu bestehen.²⁰ Offiziell wurde dieser Prozess als „Maßnahmen für die Verbesserung der Aufgabenerledigung im Bundesstaat“ bezeichnet,²¹ was in einigen Punkten durchaus berechtigt sein mag. Prominentestes Beispiel ist die viel diskutierte Übertragung der ausschließlichen Zuständigkeit im Bereich der Bundesfernstraßen

¹⁷ Zu den Ergebnissen des Sonderworkshops siehe dessen Abschlusspräsentation, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/20_Sitzung/15_Portalverbund_Ergebnisse_Sonderworkshop.pdf?__blob=publicationFile&v=3, abgerufen am 26.08.2019.

¹⁸ Siehe dazu die Entscheidung 2016/27 des IT-Planungsrates vom 13.10.2016 zum Portalverbund. Abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Sitzungen/DE/2016/Sitzung_21.html?pos=4, abgerufen am 26.08.2019.

¹⁹ Siehe Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2016, Punkt B.2.

²⁰ Siehe Schliesky & Hoffmann 2018, S. 194.

²¹ Siehe Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2016), Punkt B.

auf den Bund. Ebenso erfolgte eine Stärkung der Rechte des Bundes bezüglich der Organisation der Steuerverwaltung und der Bekämpfung des Steuerbetrugs sowie eine neue Regelung, die es dem Bundesrechnungshof erlaubt, im Bereich von Mischfinanzierungsaufgaben auch Daten in den Landesverwaltungen zu erheben.²² Dabei ist es zwar nachvollziehbar, dass die durchaus markanten Regelungen zur Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung sowohl in der Öffentlichkeit als auch in der Abstimmung zwischen Bund, Ländern und Kommunen im Schatten verschwand.²³ Dennoch führte diese teilweise oberflächliche und insgesamt gelegentlich hektisch wirkende Behandlung der neuen Regelungen zu Unstimmigkeiten in der Frage, wie sie auszulegen und anzuwenden seien.

Bis zur Föderalismusreform 2017 lag es außerhalb der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes, auch für die Länder verbindliche Regelungen im Bereich der Digitalisierung festzulegen. Entsprechend musste vor Erlass eines entsprechenden Gesetzes eine grundgesetzliche Regelung eingeführt werden, die einen solchen Gesetzgebungsakt erlaubt. Aus dieser Notwendigkeit heraus wurde der Art. 91c GG um einen Absatz 5 ergänzt.²⁴

Dieser erlaubte es dem Bund, mit Zustimmung des Bundesrates ein Gesetz zu erlassen, das den „übergreifende[n] informationstechnische[n] Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern“ regelt (Art. 91c Abs. 5 GG). Die Grundlage für das OZG war geschaffen. Es wurde im gleichen Zuge verabschiedet.²⁵

Insgesamt ist dem OZG ein schwieriger Start zu attestieren.²⁶ So kam es anfangs kaum auf die tagespolitische Agenda. Gelegentlich bis heute spürbar haftet den Umsetzungsbemühungen das Manko an, Ergebnis eines vom Bund durchgedrückten Projektes zu sein und nicht dem tatsächlichen Willen oder geteilten Ziel aller Beteiligten zu entstammen.²⁷

Ein Indiz dafür, dass eine Digitalisierung in der Verwaltung noch nicht als von allen geteiltes Ziel existiert, ist die Tatsache, dass während und nach Einführung des neuen Art. 91c Abs. 5 GG und des OZGs unter anderem von den kommunalen Spitzenverbänden eine Debatte angestoßen wurde, ob die neuen Bestimmungen auch Kommunen verpflichten und wenn

²² Siehe Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2016), Punkt B, Nr. 1, 4 & 5.

²³ Siehe Gröpl 2018, Rn. 4.

²⁴ Siehe Gröpl 2018, Rn. 4.

²⁵ Siehe Martini & Wiesner 2017, S. 194.

²⁶ Siehe Martini & Wiesner 2017, S. 207.

²⁷ Siehe Martini & Wiesner 2017, S. 207.

ja, ob der Bund dies überhaupt dürfe.²⁸ Es ist zwar angesichts der Investitionssummen, die mit der OZG-Umsetzung einhergehen, aus kommunaler Sicht durchaus erstrebenswert, Fragen nach der konkreten Umsetzung, der Finanzierung und auch der kommunalen Mitbestimmung zu klären. Auch die Möglichkeit einer Einbindung der in den Kommunen schon seit Jahren geschaffenen digitalen Verwaltungsleistungen, um Doppelarbeit zu vermeiden, sollte geklärt werden. Die Art der geführten Debatte ließ jedoch eher eine Skepsis gegenüber der Digitalisierung der Verwaltung an sich vermuten.²⁹

Die anfängliche Ablehnung scheint auch daher verwunderlich, da die Kommunen wohl selten eine größere Chance auf eine finanzielle Beteiligung der Länder und des Bundes an ihren Digitalisierungsbestrebungen hätten, als wenn sie sich von diesen verpflichten ließen und mit diesem Pfund in die Verhandlungen einstiegen. Darüber hinaus kann ein digitales Angebot von Verwaltungsleistungen auch für die Kommunen die beste Wirkung entfalten, wenn es in einer gemeinsamen Aktion aller staatlichen Akteure entsteht.

Jedoch zeigten auch die Länder zunächst keinen übermäßigen Elan, sondern ließen einer Debatte darüber freien Lauf, ob das OZG sie auch verpflichten könne, bislang noch nicht digitalisierte Leistungen digital umzusetzen. Eine andere Lesart war, dass sie lediglich ihre bereits digital vorhandenen Leistungen in das gemeinsame Portal einpflegen müssten.³⁰

3.1.2 Inhalt des OZGs

Das OZG enthält lediglich acht Paragraphen, die auch ihrerseits knapp gefasst sind. Daraus deutet sich bereits an, dass es zur Umsetzung des Großprojekts einer Verwaltungsdigitalisierung weiterer Regelungen bedarf.

Bereits in seinem ersten Satz legt das OZG sein Ziel fest: „Bund und Länder sind verpflichtet, bis spätestens zum Ablauf des fünften auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Kalenderjahres ihre Verwaltungsleistungen auch online über Verwaltungsportale anzubieten“ (§ 1 Abs. 1 OZG).

²⁸ Siehe Gröpl 2018, Rn. 65. Siehe dazu auch die Stellungnahmen zum Entwurf des neuen Art. 91c Abs. 5 GG und des OZGs, einerseits des Deutschen Städte- und Gemeindebund vom 22.03.2017 (<https://www.bundestag.de/resource/blob/499850/0a95fca2a2e7b0e814d252-b11b7412fc/deutscher-staedte-und-gemeindebund-data.pdf>), sowie die gemeinsam vom Deutschen Städtetag und dem Deutschen Landkreistag verfasste (<https://www.bundestag.de/resource/blob/499408/9552554582-65fd39b9aae8277aa4a1f7/deutscher-staedtetag-und-deutscher-landkreistag-data.pdf>), beide abgerufen am 26.08.2019.

²⁹ Siehe Herrmann & Stöber 2017, S. 1403; Gröpl 2018, Rn. 65.

³⁰ Siehe zu den juristischen Argumenten der Debatte Martini & Wiesner 2017, S. 200 ff.

Entgegen vorheriger Diskussionen, ob die Regelung aus Art. 91c Abs. 5 GG tatsächlich alle Verwaltungsleistungen umfassen oder ob es lediglich um bereits digitalisierte bzw. besonders wirtschaftlich digitalisierbare Angebote ginge,³¹ ist durch das Inkrafttreten des OZGs deutlich, dass die digitale Nutzbarkeit aller Verwaltungsleistungen gesetzliche Vorgabe ist.

Sowohl der Gesetzentwurf der Bundesregierung als auch die entsprechende Stellungnahme des Bundesrates sahen noch vor, dass Verwaltungsleistungen, die für eine Digitalisierung ungeeignet seien, von der Pflicht ausgenommen werden sollten. Die Beschränkung der Digitalisierung auf die Verwaltungsleistungen, bei denen dies auch faktisch möglich ist, wurde nach dem Hinweis des Haushaltsausschusses des Bundestags gestrichen, dass es nicht nötig sei, Verwaltungshandeln auf tatsächlich Mögliches zu beschränken. Dafür gäbe es bereits die allgemeinen Rechtsgrundsätze.³²

Die Verknüpfung der Portale des Bundes und der Länder zu einem Portalverbund ist ein elementarer Bestandteil des OZGs (§ 1 Abs. 2 und § 3 Abs. 1 OZG). Sie soll ermöglichen, dass alle Nutzer über eine ihnen vertraute Nutzeroberfläche (in der Regel diejenige ihrer Wohnkommune oder des entsprechenden Bundeslandes) ohne Umstellungen in der Bedienung auch auf Verwaltungsleistungen anderer staatlicher Ebenen oder anderer Gebietskörperschaften zugreifen können.³³ Gleichzeitig geht damit zumindest nach außen ein für Bürger und Unternehmen teilweise lästiges Prinzip der Verwaltungsorganisation verloren: die Zuständigkeit bestimmter staatlicher Stellen. Fortan soll der Staat weitestgehend als einheitliche Institution auftreten, die alle Anfragen und Anträge entgegennimmt und bearbeitet. Die Weiterleitung entsprechend der nach innen nicht vom OZG berührten Zuständigkeit erfolgt für die Nutzer unsichtbar.

Die Idee, die Verwaltung für den Bürger in einen „One Stop-Shop“ umzubauen, ist nicht neu, sondern war bereits Bestandteil der späteren Entwicklungen des Neuen Steuerungsmodells.³⁴ Im Rahmen der Digitalisierung könnte der Traum nun aber tatsächlich Wirklichkeit werden, da die Verwaltungsportale nicht nur eine Nutzung aller Dienstleistungen einer Kommune ermöglichen sollen, sondern alle staatlichen Ebenen und Gebietskörperschaften durch die Verknüpfung zum Portalverbund erreichbar sein sollen.

³¹ Siehe Herrmann & Stöber 2017, S. 1402.

³² Siehe Herrmann & Stöber 2017, S. 1404. Siehe dort auch rechtstheoretische Ausführungen, warum es nicht nötig ist, Unmögliches zu untersagen.

³³ Siehe Herrmann & Stöber 2017, S. 1404.

³⁴ Weißer 2005, S. 15.

In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass aus dem OZG keine Pflicht für die Länder und den Bund hervorgeht, jeweils eigene Verwaltungsportale aufzubauen. Auch ein einheitliches Portal wäre möglich, ebenso Kooperationen zwischen Ländern, die gemeinsam ein Portal aufbauen. Die Verpflichtung aus § 1 Abs. 2 OZG, die Portale zu einem Verbund zu verknüpfen, gilt nur, wenn die Länder eigene Portale aufbauen oder diese bereits nutzen.³⁵ Die kommunale Ebene wird im OZG nicht erwähnt. Zur Frage, ob sie dennoch Verpflichtungen aus dem OZG unterliegt, siehe Punkt **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** dieser Arbeit.

Darüber hinaus sind bundesweit einheitliche Nutzerkonten für alle Bürger und Unternehmen zu schaffen, die digitale Verwaltungsleistungen in Anspruch nehmen wollen (§ 3 Abs. 2 OZG). Die dafür zuständigen Stellen sind nach § 7 Abs. 1 und 2 OZG durch Bund und Länder zu benennen. Aus dem Wortlaut des Gesetzes geht keine Einschränkung dahingehend hervor, dass nicht auch Kommunen entsprechende Registrierungsstellen für die Nutzerkonten sein könnten. Da diese Konten jedoch einheitlich von allen an den Portalverbund angeschlossenen Stellen als Identifikationsmittel anerkannt werden sollen (§ 7 Abs. 3 OZG), wäre eine Beschränkung auf möglichst wenige Registrierungsstellen angebracht. Damit könnte eine Koordinierung zwischen den Stellen erleichtert werden, um eine einheitliche und für alle Beteiligten verwendbare Handhabe der Nutzerkonten zu erreichen.

Relevant ist dies, da die Nutzerkonten weit mehr als ein bloßer Log-In-Client sein sollen. Neben der Identifizierung der Nutzer (§ 8 Abs. 4 OZG) sollen sie mit dessen Einwilligung auch dazu dienen, bestimmte persönliche Daten abzuspeichern, Dokumente zu Verwaltungsvorgängen abzulegen und mit ihm zu kommunizieren (§ 8 Abs. 2 und 3 OZG). Da die Daten so vorliegen sollen, dass sie eine automatisierte Abfrage ermöglichen, um den Nutzer zu identifizieren und bestimmte im Nutzerkonto hinterlegte Daten und Dokumente (insbesondere zum Personenstandswesen) abzurufen (§ 8 Abs. 5 OZG), sind einheitliche Standards unerlässlich.

Jedoch ist festzustellen, dass das OZG an dieser Stelle erneut vage bleibt. So gibt es auch bezüglich der Identifizierung mittels Nutzerkonten zwar Verweise auf deren Vereinbarkeit mit der eIDAS-Verordnung (§ 8 Abs. Abs. 2 OZG) und die notwendige Schaffung unterschiedlicher Vertrauensniveaus abhängig von der beantragten Leistung und somit entsprechend unterschiedlichen Anforderungen an die Identifizierungsschritte (§ 8 Abs. 1 OZG).

³⁵ Siehe Herrmann & Stöber 2017, S. 1404.

Welches Vertrauensniveau für welche Kategorie von Verwaltungsleistungen notwendig ist oder nach welchen Maßstäben dies zu bemessen sei, wird jedoch nicht definiert. Entsprechend bleibt die Auswahl der für eine bestimmte Verwaltungsleistung notwendigen Identifizierungsschritte dem jeweiligen Anbieter überlassen,³⁶ sollte es dabei nicht zu weiteren Bestimmungen oder Absprachen im Rahmen des IT-Planungsrats, der FITKO oder ähnlichen Gremien kommen.

Relevant auch für die kommunalen Verwaltungsträger sind die Verordnungsermächtigungen für die Bundesregierung, die sich aus dem OZG ergeben. So wird es der Bundesregierung gestattet, per Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrats für die Ausführung von EU- oder Bundesgesetzen bestimmte IT-Komponenten vorzuschreiben (§ 4 Abs. 1 OZG). Davon darf nur abgewichen werden, wenn gleichwertige IT-Komponenten verwendet werden (§ 4 Abs. 1 S. 3 OZG). Vor Erlass einer solchen Verordnung ist der IT-Planungsrat ins Benehmen zu setzen (§ 4 Abs. 1 S. 1 OZG).³⁷

Eine weitreichende Verordnungsermächtigung des Bundes betrifft die IT-Sicherheit. Angesichts eines zu schaffenden Portalverbundes, über den ca. 60.000 Stellen gegenseitig auf Daten zugreifen können,³⁸ sind solche Regelungen unverzichtbar.³⁹ Folgerichtig dürfen die Länder von den Regelungen der Verordnung nicht abweichen (§ 5 S. 3 und 4 OZG). § 5 S. 2 OZG verweist entsprechend nicht nur auf die IT-Sicherheit als solche, sondern auch auf den Datenschutz. Von der Regelung ausgenommen sind dabei jedoch IT-Komponenten, die der internen Abwicklung der Verwaltungsleistung dienen und nicht mit dem Portalverbund kommunizieren. Es wird erwartet, dass grundsätzlich alle Schnittstellen zwischen der IT eines Verwaltungsträgers und dem Portalverbund eine Art Zertifizierung benötigen werden.⁴⁰

Die dritte und letzte Verordnungsermächtigung aus dem OZG ermöglicht es dem Bund, bestimmte technische Kommunikationsstandards vorzuschreiben (§ 6 Abs. 1-3 OZG). Die exakte Ermächtigung unterteilt sich je nach Aufgabengebiet. Für allgemeine Standards der Kommunikation im Portalverbund ist das Bundesministerium des Innern (BMI) ermächtigt, entsprechende Verordnungen zu erlassen (§ 6 Abs. 1 OZG). Standards in der Ausführung

³⁶ Siehe Herrmann & Stöber 2017, S. 1405.

³⁷ Siehe Herrmann & Stöber 2017, S. 1405.

³⁸ Siehe Herrmann & Stöber 2017, S. 1406.

³⁹ Siehe Schliesky & Hoffmann 2018, S. 195.

⁴⁰ Siehe Herrmann & Stöber 2017, S. 1406.

von Bundesgesetzen zu setzen obliegt dem zuständigen Bundesministerium, im Benehmen mit dem BMI (§ 6 Abs. 2 OZG). Alle weiteren notwendigen Kommunikationsstandards zur Umsetzung von im Gesetz nicht genauer spezifizierten sonstigen Verwaltungsleistungen liegen wiederum in der Hand des BMIs (§ 6 Abs. 3 OZG).

Mit Ausnahme der Rechtsverordnung zu IT-Sicherheitsstandards müssen alle „im Benehmen mit dem IT-Sicherheitsrat“ (siehe §§ 4-6 OZG) erlassen werden. Benehmen ist dabei kein Begriff, der eine Zustimmungserfordernis impliziert. Daraus hervorgehend ist lediglich der Versuch einer Einigung zu unternehmen. Sollte dies jedoch scheitern, kann der Bund die Verordnung dennoch erlassen, ohne, dass sie an Bindungskraft verlieren würde.⁴¹ Da die Verordnungen ebenfalls ohne Zustimmung des Bundesrates erlassen werden können, ist ein Einfluss der Länder, sollte der Bund es darauf ankommen lassen, faktisch nicht möglich. Ob dies eine Lehre aus den zu sehr auf Freiwilligkeit beruhenden bisherigen Versuchen der Digitalisierung der Verwaltung ist oder ein vom Bund im Rahmen der Verhandlungen um die Bund-Länder-Finanzbeziehungen eingefordertes Zugeständnis, sei dahingestellt.

Die Vorschriften aus dem OZG müssen entsprechend der fünf-Jahres-Frist am 31.12.2022 umgesetzt sein (§ 1 Abs. 1 OZG). Jedoch enthält das OZG keine Sanktionen oder sonstige Vorschriften für den Fall, dass dieses Ziel verfehlt würde. Zwar gibt es rein rechtlich Werkzeuge, mit denen der Bund eine Umsetzung stärker forcieren könnte (siehe bspw. die Mittel der Bundesaufsicht aus Art. 84 Abs. 3 und 4 GG).⁴² Abgesehen von den rechtlichen Beschränkungen dieser Mittel ist es aber auch faktisch nicht vorstellbar, dass das OZG mit allen komplexen Auswirkungen allein durch Druck und eine „kurze Leine“ des Bundes erfolgreich umgesetzt wird. Eine Kooperation von Bund, Ländern und Kommunen ist unverzichtbar. Diese setzt jedoch voraus, dass alle Beteiligten Einsicht in die Notwendigkeit der Digitalisierung der Verwaltung haben und die entsprechenden Strukturen für eine Zusammenarbeit geschaffen werden.

3.1.3 Kritik

Die Reaktionen auf das OZG waren breit gefächert. Zum einen lässt es hoffen, die öffentliche Verwaltung in Deutschland auf dem Weg zur Digitalisierung einen großen Schritt nach

⁴¹ Siehe Herrmann & Stöber 2017, S. 1407.

⁴² Siehe Herrmann & Stöber 2017, S. 1407.

vorne zu bringen.⁴³ Dennoch wurde es sowohl während seiner Entstehung als auch nach Verabschiedung und in Kraft treten aus diversen Gründen kritisiert.

Zunächst sei hier die Debatte zur rechtlichen Dimension des OZGs aufgeführt.⁴⁴ Die Frage, in welchem Umfang und von wem die Verwaltungsleistungen zu digitalisieren seien, offenbarten einige Lücken des Gesetzestextes, deren Klärung insbesondere in der Anfangsphase viel Zeit und Energie durch zusätzliche Abstimmungen kostete.

Neben dieser Kritik, die sich insbesondere auf den Gesetzgebungsprozess bezieht, gibt es zahlreiche Stimmen, die auch in inhaltlichen und organisatorischen Themen Verbesserungspotential für das OZG sehen. So sieht das OZG beispielsweise bei einer nüchternen Betrachtung lediglich eine Verlagerung des Verwaltungskontakts von Bürgern und Unternehmen auf ein Online-Portal vor. Es ist nicht notwendig, dass die Verwaltung die Vorgänge auch intern digital weiterverarbeitet.

Die Anforderung, einen medienbruchfreien Service zu bieten (§ 3 Abs. 1 OZG), bezieht sich lediglich auf den Zugang der Bürger, die somit davor bewahrt werden sollen, Anträge online auszufüllen und dann postalisch an die zuständige Behörde schicken zu müssen. Überspitzt gesagt wäre es OZG-konform, wenn die Verwaltung die Anträge zwar elektronisch erhielte, sie anschließend jedoch zur weiteren Bearbeitung ausdrücke und in das bewährte interne Umlaufmappensystem gäbe.⁴⁵ Damit wäre jedoch für die Verwaltung wenig gewonnen, da sie lediglich zusätzliche Kosten für die Bereitstellung eines internetbasierten Zugangs hätte.

Selbst davon ausgehend, dass ein Großteil der staatlichen Akteure im Zuge der OZG-Umsetzung auch intern zunehmend Prozesse digitalisieren wird, gibt es Kritik, dass die tatsächlichen Chancen der Digitalisierung durch das OZG noch nicht ausreichend angestrebt würden. So werde auf eine Pflicht zur Aufgabenkritik verzichtet und eine Nutzerzentrierung der digitalisierten Verwaltungsleistungen sei nicht vorgeschrieben.⁴⁶ Eine grundsätzliche Frage nach der Notwendigkeit bestimmter Aufgaben und Prozesse könnte für die Verwaltung durchaus eine große Erleichterung bringen, auch wenn es zunächst bequemer ist, die bestehenden Prozesse eins zu eins ins Digitale zu übertragen.

⁴³ Siehe Siegel 2018, S. 192.

⁴⁴ Siehe Punkt 0 dieser Arbeit.

⁴⁵ Siehe Herrmann & Stöber 2017, S. 1404.

⁴⁶ Siehe Mergel 2019, S. 169.

Der größte Gewinn für Bürger und Unternehmer könnte darin liegen, bestimmte Verwaltungskontakte aufgrund einer weitgehenden Automatisierung gar nicht mehr wahrnehmen zu müssen und andere stark vereinfacht vornehmen zu können. An dieser Stelle gibt das OZG mit § 8 Abs. 3 und 5 OZG zwar einen ersten Ansatzpunkt, indem es ermöglicht, bestimmte Nutzerdaten in dessen Konto zu speichern und bei weiteren angefragten Verwaltungsleistungen zu übernehmen. Eine vollständig vernetzte Prozessinfrastruktur mit gegenseitigem Datenaustausch bzw. Registerzugriffen, die durch maximale Ausnutzung der in der Verwaltung vorliegenden Daten den zusätzlich vom Nutzer zu leistenden Erhebungsaufwand minimiert, liegt jedoch hinter dem Zielhorizont des OZGs.

Angesichts der großen strukturellen Herausforderungen, die eine „optimale“ digitale Verwaltung erfordern würde, ist die Kritik am OZG nachvollziehbar. Um die Reformen, Investitionen, Harmonisierungen und Standardisierungen, die für eine vollständig vernetzte Verwaltung erforderlich wären, umzusetzen, wird es nicht ausreichen, auf Freiwilligkeit und Eigeninitiative der staatlichen Akteure zu setzen.

3.2 Rechtlicher Rahmen kommunaler Verwaltung

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit der Frage, inwiefern die Kommunen dazu verpflichtet sind, auf der Grundlage des OZGs ihre Verwaltungsleistungen zu digitalisieren, welche rechtlichen Freiheiten ihnen bei darauf aufbauenden Reformen der Verwaltungsstrukturen zur Verfügung stehen und welche Grenzen ihnen gesetzt sind. Eine Betrachtung einzelner technischer Fragen oder (rechtlicher) Probleme, die auf allen staatlichen Ebenen zu lösen sind (Datenschutz bei der online-Übertragung persönlicher Daten, Identifikationsmethoden, Wegfall der Schriftformerfordernis etc.), erfolgt nicht.

Kommunale Selbstverwaltung, geschützt aus Art. 28 Abs. 2 GG, ist das Schlagwort, das zuverlässig fällt, wenn es um die Aufgabenerledigung auf kommunaler Ebene geht. Dabei scheint sich aus kommunaler Perspektive dieses grundgesetzlich geschützte Recht nicht immer nur positiv für sie auszuwirken. So kann es die Länder verleiten, unliebsame oder teure Aufgaben an die Kommunen mit dem Hinweis abzugeben, dabei handele es sich um eine Angelegenheit, die ihren Kern in der örtlichen Gemeinschaft habe und explizit das Zusammenleben der Menschen in dieser Gemeinde betreffe.⁴⁷ Auch die Umsetzung von Landes- oder Bundesgesetzen wird häufig den Kommunen überlassen, wiederum mit dem Hinweis, dass die Umsetzung in das Spektrum der kommunalen Selbstverwaltung falle. Dabei

⁴⁷ Siehe Nauheim-Skrobek 2017, S. 2.

haben sie jedoch selten bei den für die Leistungen maßgeblichen rechtlichen Grundlagen ein Mitspracherecht.

So ist auch beim OZG die Verunsicherung auf kommunaler Ebene zu spüren, inwiefern die Kommunen selbst ans Werk gehen und eigene Lösungen entwickeln müssen oder auf Angebote, Anweisungen bzw. in diesem Fall eine gemeinsame Plattform warten können und ggf. auch sollen. Schließlich verpflichtet das OZG im Wortlaut lediglich den Bund und die Länder (§ 1 OZG). In dem für die Entwicklung des Umsetzungsrahmens des OZGs maßgeblichen IT-Planungsrat sind die Kommunen lediglich über die drei kommunalen Spitzenverbände als beratende Mitglieder vertreten. Gegenüber den Ländern und dem Bund, die durch ihren jeweiligen CIO als vollwertige Mitglieder vertreten sind,⁴⁸ ist das ein deutlicher Nachteil bezüglich des Einflusses auf die Umsetzung des OZGs.

Dennoch stellt der Bund es als selbstverständlich dar, dass die Kommunen durch das OZG in gleichem Maße in die Pflicht genommen werden wie er selbst und die Länder.⁴⁹ Kaum zu widersprechen ist dem Vorsitzenden des IT-Planungsrats Hans-Henning Lühr, wenn er betont, dass „besonders die Mitarbeit der Kommunen, die tagtäglich mit unzähligen Bürgerkontakten das ‚Ohr am Kunden‘ haben, ein wesentlicher Schlüssel für die erfolgreiche OZG-Umsetzung“⁵⁰ sei. Ein Eingeständnis, das die geringe formale Einbindung der Kommunen in die entsprechenden Umsetzungsprozesse umso fragwürdiger macht.

3.2.1 Verpflichtungen der kommunalen Ebene aus dem OZG

Den Umgang der Kommunen mit dem OZG prägten anfänglich Unsicherheit und Debatten über die Ausstrahlung der neuen Regelungen auf ihre Arbeit.⁵¹ So stehen dem Bund auch nach Einführung des Art. 91c Abs. 5 GG keine vollständigen Kompetenzen zu, alle Verwaltungsaufgaben durch die jeweiligen Träger digitalisieren zu lassen, auch wenn der Bund gelegentlich den Anschein erwecken lässt. Bei Aufgaben, die dem Vollzug von Landesrecht durch die Länder selbst oder die Kommunen entspringen, endet die Kompetenz des Bundes. Dies geht aus dem Grundsatz der Eigenstaatlichkeit der Länder hervor sowie den für

⁴⁸ Zur Zusammensetzung des IT-Planungsrats siehe § 1 Abs. 2 des Vertrags über die Errichtung des IT-Planungsrats.

⁴⁹ Siehe dazu bspw. die Formulierung „Bis 2022 sollen Bund, Länder und die Kommunen alle Verwaltungsleistungen in Deutschland [...] auch digital anbieten“ auf der Webseite des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat zum Thema Portalverbund. Abrufbar unter <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/verwaltungsmodernisierung/portalverbund/portalverbund-node.html>, abgerufen am 11.07.2019.

⁵⁰ Siehe Lühr 2019, S. 4.

⁵¹ Siehe Martini & Wiesner 2017, S. 213 ff.

sie geltenden Gesetzgebungskompetenzen (Art. 30 und 70 Abs. 1 GG). Da die Kommunen Teil der Länder sind, gilt gleiches auch für sie.⁵² Für sie kommt jedoch hinzu, dass der Bund ihnen ausdrücklich keine zusätzlichen Aufgaben übertragen darf (Durchgriffsverbot aus Art. 84 Abs. 1 S. 7 und Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG).

Die Kompetenz, einen digitalen Zugang zu Verwaltungsleistungen zu verordnen, hat der Bund jedoch durchaus, wenn Bundesgesetze von den Ländern oder Kommunen ausgeführt werden. In diesem Falle wird gemeinhin nicht von einer zusätzlich übertragenen Aufgabe ausgegangen, sondern lediglich von einer (zulässigen) Definition des „Wie“ die Aufgabe erfüllt werden muss.⁵³ Gleiches gilt entsprechend, wenn Länder ihre Kommunen verpflichten, die ihnen durch Vollzug von Landesrecht entstehenden Aufgaben digital abzuwickeln.⁵⁴

Der Schutzbereich der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG garantiert den Kommunen auch eine grundsätzliche Organisationshoheit. Diese ist jedoch keinesfalls absolut zu setzen. So können die Länder durch entsprechende Regelungen durchaus bestimmte, für die Kommunen bindende, organisatorische Vorgaben festschreiben, wozu im Grundsatz auch eine digitale Bereitstellung ihrer Verwaltungsleistungen gehören könnte.

Die Grenze ist erst erreicht, wenn die Vorschriften so detailliert sind oder einen solch großen Ressourceneinsatz verlangen, dass den Kommunen keinerlei Spielraum zur Setzung eigener Akzente in der Organisation bleibt.⁵⁵ Diese Gefahr mag zwar angesichts der zu erwartenden Investitionen bei der Digitalisierung bestehen.⁵⁶ Jedoch können die Länder einer Kollision mit der Verfassung aus dem Weg gehen. Notwendig wäre in solchen Fällen eine Unterstützung der Kommunen, beispielsweise durch eine bessere Finanzausstattung oder die Bereitstellung entsprechender IT-Bestandteile zur Nutzung durch die Kommunen.⁵⁷

Die Frage nach dem „Ob“ einer Digitalisierung von Verwaltungsleistungen rückt so zunehmend in den Hintergrund. Damit einhergehend auch die Diskussion, wer wen wie dazu verpflichten kann. Bund, Länder und Kommunen setzen zunehmend eigeninitiativ auf neue

⁵² Siehe Göpl 2018, Rn. 66 ff.

⁵³ Siehe Martini & Wiesner 2017, S. 199 f. sowie 214; Göpl 2018, Rn. 68.

⁵⁴ Siehe Martini & Wiesner 2017, S. 215 f.

⁵⁵ Siehe Martini & Wiesner 2017, S. 217 f.; Gröpl 2018, Rn. 68.

⁵⁶ Siehe Siegel 2018, S. 192.

⁵⁷ Siehe Martini & Wiesner 2017, S. 218.

Lösungen. Entsprechend ist aus rechtlicher Sicht nun die Frage nach den Rahmenbedingungen und Möglichkeiten des „Wie“ relevanter. Aufgrund der Themenstellung dieser Arbeit soll dabei der Fokus auf den Möglichkeiten der Kommunen liegen.

3.2.2 Organisationsfreiheit der Kommunen

Fraglich ist dabei, inwiefern es die rechtlichen Rahmenbedingungen den Kommunen erlauben, im Zuge der Umsetzung des OZGs ihre Verwaltungsstruktur und -organisation zu verändern und welche Grenzen dabei gesetzt werden.

Die Organisationshoheit in Bezug auf die eigene Verwaltungsorganisation liegt als Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 GG sowie Art. 49 Abs. 1 bis 3 LV-RLP (Verfassung für Rheinland-Pfalz) bei der jeweiligen Gemeinde selbst.⁵⁸ Dabei wird in beiden Gesetzen ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das Recht zur kommunalen Selbstverwaltung nicht uneingeschränkt gilt. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG erlaubt die Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, erwähnt dabei jedoch bereits eine Beschränkung dieser Freiheit durch Gesetze.

Inhaltlich ähnlich, aber indirekt, bringt Art. 49 Abs. 3 S. 2 LV-RLP den Gesetzesvorbehalt ins Spiel, indem er eine Aufsicht des Landes über die Gesetzmäßigkeit des Handelns der Gemeinden vorsieht. Wie der Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz urteilte, besteht auch bezüglich der Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung ein Anwendungsvorrang des Rechts der europäischen Union. Zwar müsse die Selbstverwaltung im Kern aufgrund des Subsidiaritätsprinzips aus Art. 5 EUV und Art. 23 Abs. 1 und 2 GG anerkannt werden, bis dahin sei aber auch eine Verdrängung landesverfassungsrechtlicher Normen durch europäisches Recht möglich.⁵⁹ Die Einschränkungen durch Gesetze, unabhängig, ob auf Landes-, Bundes- oder europäischer Ebene entschieden, unterliegen ebenfalls Schranken. So muss der wesentliche Kern des kommunalen Selbstverwaltungsrechts gewahrt bleiben.⁶⁰ Zunächst jedoch soll an dieser Stelle ein Blick auf die existierenden gesetzlichen Schranken geworfen werden.

§ 2 der Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz (GemO-RLP) bestimmt den Umgang mit Aufgaben der Gemeinden. Im Grundsatz wird dabei nahezu wortgleich Art. 49 Abs. 1 S. 2 LV-RLP wiederholt, der es den Gemeinden erlaubt, „jede öffentliche Aufgabe der örtlichen

⁵⁸ Siehe Nauheim-Skrobek 2017, S. 3.

⁵⁹ Vgl. RhPfVerfGH, AS 32, 251, 259 f.

⁶⁰ Siehe Nauheim-Skrobek 2017, S. 4.

Gemeinschaft zu übernehmen, soweit diese nicht durch Gesetz ausdrücklich anderen Stellen im dringenden öffentlichen Interesse ausschließlich zugewiesen wird“ (§ 2 Abs. 1 S. 1 GemO-RLP).

Über das „Wie“ der Erledigung selbstgewählter Aufgaben schweigt sich die Gemeindeordnung aus, wobei davon auszugehen ist, dass dadurch die bereits erwähnte Organisationshoheit der Gemeinden gewürdigt werden soll. Anders bei staatlichen Aufgaben, die der Gemeinde übertragen wurden. Hierfür bestimmt § 2 Abs. 2 S. 1 GemO-RLP, dass diese nach Weisung der zuständigen Behörden erledigt werden müssen. Dieses Weisungsrecht bezieht sich jedoch nicht auf die interne Verwaltungsorganisation, sondern auf die inhaltliche Erledigung der Aufgaben. Auch § 2 Abs. 2 S. 2 GemO-RLP verlangt von den Gemeinden lediglich die Bereitstellung der „erforderlichen Bediensteten, Einrichtungen und Mittel“ zur Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben. Wie diese organisiert sind oder wie deren interne Prozesse ablaufen ist kein Gegenstand der entsprechenden Vorgaben. Auch der im Paragraphen enthaltene Hinweis auf weitere mögliche gesetzliche Vorgaben, die anderes bestimmen können, ist an dieser Stelle aus dem Kontext heraus nicht als Einfallstor für Strukturvorgaben der gemeindlichen Verwaltung zu verstehen, sondern bietet die Möglichkeit, dass die Ressourcen zur Aufgabenerledigung auch von anderer Stelle als den Gemeinden bereitgestellt werden können.

§ 8 GemO-RLP verweist auf die Zusammenarbeit der Gemeinden bei der Aufgabenwahrnehmung und das dafür einschlägige Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KomZG).

Dieses bietet eine sehr viel konkretere Regelung bezüglich der Um- und Neustrukturierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Es beschränkt sich zwar auf die Verwaltungsstruktur im Hinblick auf Kooperationen zwischen Gemeinden, bietet damit aber einen breiten Einblick in die Freiheiten, die der Landesgesetzgeber den Kommunen zubilligt.

Bereits § 1 KomZG erteilt eine Art Generalvollmacht an die Kommunen, bei der Aufgabenerfüllung zu kooperieren. Eine Ausnahme besteht nur, wenn eine Rechtsvorschrift dies für eine konkrete Aufgabe ausschließt (§ 1 Abs. 1 S. 2 KomZG). Ähnliches gilt für die Wahl der formellen Kooperationsform. § 1 Abs. 1 S. 3 KomZG erlaubt ausdrücklich Zweckverbände, kommunale Arbeitsgemeinschaften, gemeinsame kommunale Anstalten und Zweckvereinbarungen. Auch hier gilt ein Vorbehalt, sollte eine Rechtsvorschrift eine bestimmte Form

vorgeben. Auch die Möglichkeit, zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung eine Rechtsform des privaten Rechts zu nutzen, wird innerhalb der sonstigen gesetzlichen Bestimmungen eingeräumt (§ 1 Abs. 2 KomZG).

Ein grundsätzliches Recht der Kommunen auf eine eigenständige Aufgabenwahrnehmung inklusive des Rechts auf die Einrichtung eigener Institutionen dafür und die Entscheidung, ob die Aufgabe in eigener Zuständigkeit oder gemeinsam mit anderen Kommunen erledigt werden solle, hat auch das Bundesverfassungsgericht bestätigt. Dabei ist ein weiterer Punkt in der Rechtsprechung zu beachten: Auch wenn die kommunale Selbstverwaltung durch Gesetze eingeschränkt werden kann, ist für diese Einschränkungen ein gemeinwohlorientierter, rechtfertigender Grund erforderlich. Andernfalls gelte der Vorrang der Selbstverwaltung, da das Grundgesetz einen „prinzipiellen Vorrang einer dezentralen, also gemeindlichen, vor einer zentral und damit staatlich determinierten Aufgabenwahrnehmung“⁶¹ setze. Diesen habe der Gesetzgeber stets zu berücksichtigen.

Ein solcher rechtfertigender Grund sei meist die ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung.⁶² Dabei kann eine Vorgabe, die die ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung gewährleisten soll, dies lediglich im Vergleich zu bisher existierenden und angewendeten Organisationsformen feststellen. Sollte eine neue Struktur aufgebaut werden, die begründet bessere Ergebnisse in der Aufgabenerfüllung erwarten lässt, bleibt die Frage, ob die gesetzlichen Vorgaben überhaupt weiterhin Anwendung finden dürfen, obgleich der Grund ihrer Einführung entfallen ist. Dann läge es zumindest nahe, erneut zu prüfen, ob die Vorschrift Bestand habe oder außer Vollzug gesetzt werden müsse.

Eine detaillierte verfassungsrechtliche Prüfung für alle ggf. im Rahmen dieser Arbeit auftretenden gesetzlichen Beschränkungen der kommunalen Organisationshoheit würde den Umfang sprengen und darüber hinaus zu weit vom Thema abführen. Dennoch soll der hier aufgezeigte Gedanke ein Hinweis sein, dass gesetzliche Schranken, die einer neu strukturierten kommunalen Aufgabenwahrnehmung im Wege stehen, nicht zwingend Bestand haben müssen.

Eine gewisse Aufmerksamkeit im Zuge der Organisation der kommunalen Aufgabenerledigung ist auch auf die formelle Ausgestaltung einer eventuellen neuen Institution zu legen. So muss jede Stelle, die Verwaltungsaufgaben einer Gebietskörperschaft wahrnimmt, in

⁶¹ Vgl. BVerfGE 119, 331, 363.

⁶² Vgl. BVerfGE 119, 331, 362 ff.

den Gesetzen eine Grundlage finden (dies erfolgt bspw. für die gemeinsamen Zweckverbände oder kommunalen Anstalten durch das KomZG). Die Erfindung neuer Organe, die ohne gesetzliche Grundlage für die Gebietskörperschaft tätig werden, ist nicht gestattet.⁶³

Dabei tritt bereits eine entscheidende Grenzlinie für die Umstrukturierung von Verwaltungshandeln zu Tage. Denn neben all den eher technischen Fragen des Datenschutzes und der Authentifizierung, für die es weitere rechtsverbindliche Lösungen braucht, finden sich auch althergebrachte demokratische Grundsätze, die einen Umbau der Verwaltungsorganisation begrenzen oder zumindest gewisse Anforderungen an einen solchen stellen.

Zusammengefasst geht es um die Legitimation staatlichen Handelns. In einer Demokratie sollen diejenigen, die von staatlichem Handeln potenziell betroffen sind, Einfluss auf dieses nehmen können. Gemeinhin wird dabei in die beiden Stränge der sachlichen und der personellen Legitimation unterteilt.

Die sachliche Legitimation beruht darauf, dass der Souverän (gemäß Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG das Volk) Einfluss auf die Regeln nimmt, an die alle Organe des Staates, die Macht über den einzelnen Bürger ausüben, gemäß Art. 20 Abs. 3 GG gebunden sind. Die personelle Legitimation stellt darauf ab, dass der Einzelne, der im Namen des Staates handelt, indem er einen Bescheid erstellt, jemanden festnimmt oder einen Fernseher pfändet, durch eine ununterbrochene Legitimationskette über seine Vorgesetzten, den zuständigen Minister, den Regierungschef und das Parlament schließlich wieder dem Volk Rechenschaftspflichtig ist und andersherum – wenn auch indirekt – nur durch dieses in die Position gekommen ist, die ihm nun die Ausführung staatlichen Handelns ermöglicht.⁶⁴

Beide Legitimationsstränge stellen auch Anforderungen an die Organisation der Verwaltung und insbesondere die Ausführung ihrer hoheitlichen Tätigkeiten. So gebietet es die Notwendigkeit einer sachlichen Legitimation, dass behördliches Handeln nach den Regeln erfolgt, auf die die Bürger im örtlichen Zuständigkeitsbereich der Behörde auch durch Wahlen oder andere Abstimmungen Einfluss nehmen konnten. Das Verwaltungshandeln auf kommunaler Ebene eines Landes ist nahezu vollständig durch Landes- und Bundesrecht determiniert. Die Kommunen eines Landes handeln nach den gleichen Rechtsnormen, auf die auch alle Einwohner durch Land- bzw. Bundestagswahlen gleichen Einfluss hatten. Eine

⁶³ Siehe Winkler, M. 2018, S. 136 mit Verweis auf BayVGH n.F. 57, 79, 82 ff.

⁶⁴ Siehe die fortlaufende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, u.a. BVerfG – 2 BvR 902/73, Rn. 55.

Zusammenarbeit verändert somit nichts an den rechtlichen Grundlagen, auf denen das Verwaltungshandeln aufbaut.

Die personelle Legitimation ist gesondert zu betrachten. Da Kommunen selbst und nicht nur durch das Land dienstherrenfähig sind, also ihre eigenen Mitarbeiter beschäftigen, kann ein Mitarbeiter einer Gemeinde nicht ohne weiteres Tätigkeiten ausüben, die einen Einwohner oder das Gebiet einer Nachbarkommune betreffen.⁶⁵ Dazu benötigt es eine Grundlage, auf der die entsprechenden kooperierenden Stellen durch die Kommunen legitimiert werden, beispielsweise eine Kooperationsvereinbarung.

Ein weiterer zu berücksichtigender Punkt bei der Umstrukturierung von Verwaltungsabläufen ist, dass für bestimmte, hoheitliche Tätigkeiten des Staates gemäß Art. 33 Abs. 4 GG eine Notwendigkeit besteht, dass diese durch Beamte ausgeführt werden, da diese in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis zum Staat stehen und ihr Handeln somit auf einem anderen Legitimationsniveau bewertet werden kann.⁶⁶ Dabei ist gesetzlich vorgesehen, dass Beamte auch anderen und sogar privatrechtlich organisierten Einrichtungen zugewiesen werden können, wenn dringende öffentliche Interessen dies erfordern.⁶⁷ Auch hier ist eine strukturelle Reform des Verwaltungshandelns somit grundsätzlich auch rechtlich möglich.

Diese grundlegenden Voraussetzungen garantieren eine rechtsstaatliche Verwaltung, wie wir sie in Deutschland kennen. Dabei sind sie nicht zwingend absolut zu setzen. Kooperationen zwischen Kommunen sind durchaus möglich. Am Beispiel von Zweckgemeinschaften hat das Bundesverfassungsgericht dargelegt, dass es in bestimmten Fällen sogar rechtmäßig ist, wenn neben staatlichen Stellen auch Private in den entsprechenden Entscheidungsgremien mitwirken, selbst, wenn diese über die Anwendung hoheitlicher Maßnahmen wie bspw. Enteignungen entscheiden.⁶⁸ Denn relevant für die ausreichende Legitimation staatlichen Handelns ist nicht das vollständige und permanente Vorliegen aller Legitima-

⁶⁵ Siehe Burgi 2019, S. 43.

⁶⁶ Siehe dazu Strauß 2000, S. 55 f.

⁶⁷ § 123a des Rahmengesetzes zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts.

⁶⁸ Siehe BVerfG – 2 BvL 5/98, Rn. 190ff.

tionsfaktoren. Notwendig ist ein im Einzelfall für das konkrete Handeln ausreichende Legitimationsniveau.⁶⁹ Wie dies sichergestellt wird, ist freigestellt. Dabei sind auch neue Formen der Legitimation denkbar.⁷⁰

Die tatsächlichen rechtlichen Einschränkungen bei der Um- und Neustrukturierung kommunaler Aufgabenerledigung liegen somit nicht in landesrechtlichen Bestimmungen oder Regelungen des Kommunalrechts. Sie entspringen viel tiefer: in den Grundbestimmungen des deutschen Verwaltungsrechts und Prinzipien wie dem Rechtsstaatsgebot.

Hier zeichnen sich zwei Eckpfeiler der aktuellen Rechtslage ab. Bezüglich der Verwaltungsorganisation allgemein können Hierarchien nicht völlig abgeschafft werden, da sie ein gewisses Maß an Verantwortlichkeit und deren Rückführung auf das Volk ermöglichen. In Bezug auf Kooperationen gilt, dass gewisse Einflussmöglichkeiten der eigentlich zuständigen Stelle bzw. staatlichen Ebene gewahrt bleiben müssen, um ein Handeln nach den durch das Volk legitimierten Regeln zu gewährleisten.

In diesem Rahmen ist bereits heute eine Zusammenarbeit oder die Umstrukturierung der Verwaltung grundsätzlich möglich. Für alle weiteren Veränderungen, die mit der erfolgreichen und nachhaltigen Umsetzung der Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung einhergehen, wird es nötig sein, legitimierende Äquivalente zu finden.⁷¹

3.3 Potentiale der Digitalisierung der Verwaltung

Die Verlockungen der Digitalisierung strahlen in zwei Richtungen aus. Die meist im Vordergrund stehende Außenwirkung soll den Bürgern Zeit ersparen, da sie „Behördengänge“ nebenbei erledigen können. Wegekosten sollen wegfallen, da niemand mehr zum Amt muss, sondern lediglich sein Smartphone und ein halbwegs leistungsstarkes Netz braucht. Organisatorischer Aufwand entfällt, da nicht für jeden Antrag neu alle denkbaren Unterlagen zusammengesucht werden müssen, sondern einmal eingegebene Daten gespeichert werden können und die Behörden nahezu alle weiteren durch internen Datenaustausch und gemeinsame Registerschnittstellen aus der Verwaltung selbst heraus generieren können.⁷²

⁶⁹ Siehe BVerfG – 2 BvL 5/98, Rn. 161.

⁷⁰ Siehe Kleger 2018, S. 184 f. sowie BVerfG – 2 BvL 5/98, Rn. 167.

⁷¹ Siehe Martini, Fritzsche & Kolain 2016, S. 6.

⁷² Siehe Martini & Wiesner 2017, S. 194.

Diese Faktoren sind es, die in der öffentlichen Diskussion im Fokus stehen und die so manchen Einwohner deutscher Kleinstädte sehnsuchtsvoll nach Finnland, Estland, die Niederlande oder einen der anderen insgesamt 22 EU-Staaten schauen lassen, die im Digitalisierungs-Index der EU-Kommission im Bereich „Digitaler Öffentlicher Dienst“ vor Deutschland liegen.⁷³

Neben dem Komfortgewinn für die Bürger sind auch die möglichen Kosteneinsparungen bemerkenswert. In einer Berechnung aus dem Jahr 2015 hat der nationale Normenkontrollrat festgestellt, dass allein im Bereich der 60 am häufigsten nachgefragten Verwaltungsleistungen bei einem optimierten eGovernment die Bürger und die Wirtschaft ein Drittel der Verwaltungskosten einsparen könnten. In absoluten Zahlen entspräche dies 2,2 Mrd.€. ⁷⁴ Im Falle einer „konsequente[n] Umsetzung und Ausschöpfung von Verbund- und Größeneffekten und eine[r] gewaltige[n] Anstrengung im Bereich der Harmonisierung von Verwaltungsleistungen und -prozessen“⁷⁵ stünden diesen Einsparungen sogar lediglich 1,664 Mrd.€ an Investitionskosten über fünf Jahre hinweg entgegen, um diese 60 Verwaltungsleistungen digital anzubieten.⁷⁶

Die Binnenwirkung der Digitalisierung der Verwaltung beginnt ebenfalls bei diversen Effizienzsteigerungen: von Ressourceneinsparungen durch nicht mehr benötigte Papierakten über beschleunigte Bearbeitungszeiten dank (teil)automatisierter Verfahrensschritte und wegfallende Postlaufzeiten bis hin zu Größenvorteilen durch vereinheitlichte und standardisierte Leistungen und Prozesse.⁷⁷ Werden diese Vorteile konsequent umgesetzt, bietet sich auch der Verwaltung ein Einsparpotential bei der Bearbeitung der 60 am häufigsten nachgefragten Verwaltungsleistungen in Höhe von 32,7% der bisherigen Kosten, was wiederum ca. 700 Mio. Euro entspräche.⁷⁸

Diese Potentiale stellen jedoch nur den Anfang und das Ergebnis einer digitalen Ausführung der im Grunde nach weiterhin analog gedachten Verwaltung dar. „Wichtiger als die Nutzung

⁷³ Siehe EU-Kommission 2019, S. 3.

⁷⁴ Siehe Fromm et al. 2015, S. 87.

⁷⁵ Siehe Fromm et al. 2015, S. 91.

⁷⁶ Siehe Fromm et al. 2015, S. 91.

⁷⁷ Insbesondere die Ausschöpfung der erwähnten Größenvorteile sind essenziell für eine effiziente Umsetzung der Digitalisierung der Verwaltung. Ohne sie könnten laut Normenkontrollrat die Investitionskosten zur Bereitstellung dieser „spielend um 1000% oder mehr“ in die Höhe steigen. Siehe Fromm et al. 2015, S. 91.

⁷⁸ Siehe Fromm et al. 2015, S. 87.

neuer Technologien ist die Fähigkeit, Themen und Trends aufzugreifen und zu absorbieren, sie auf das Verwaltungshandeln zu beziehen und die hierfür notwendige organisatorische Offenheit und Veränderungsfähigkeit aufzubringen.⁷⁹ Fragen, die bei einem konsequenten Weiterdenken der Digitalisierung entstehen, sind beispielsweise:

Welche Prozesse bedürfen menschlicher Einflussnahme? Wenn eine Kommunikation über digitale Wege erfolgt, welchen Sinn haben dann ortsfeste Fachabteilungen? Welche bisher langwierigen Dienstwege erübrigen sich durch die Möglichkeit der direkten Kommunikation zwischen den zuständigen Stellen? Wenn das Internet und der Einsatz von Algorithmen das parallele Bearbeiten mehrerer Leistungen bzw. einer Leistung durch mehrere Stellen ermöglichen, welche Relevanz spielen dann die unterschiedlichen staatlichen Ebenen der Verwaltung? Wie wichtig ist fortan das Vorhalten bestimmter Experten an bestimmten Stellen? Und wenn elektronischer Schriftverkehr und Datenaustausch physische Entfernungen relativiert und Prozesse dennoch transparenter und besser zu kontrollieren macht – wie können diese Vorteile bestmöglich umgesetzt werden? Welche Rolle kommt dabei der untersten Verwaltungsebene als Ansprechpartner vor Ort zu?

Hinzu kommen technische Weiterentwicklungen, auf welche die Verwaltung künftig flexibel reagieren können sollte, um deren Chancen zu nutzen (siehe Abb. 1)

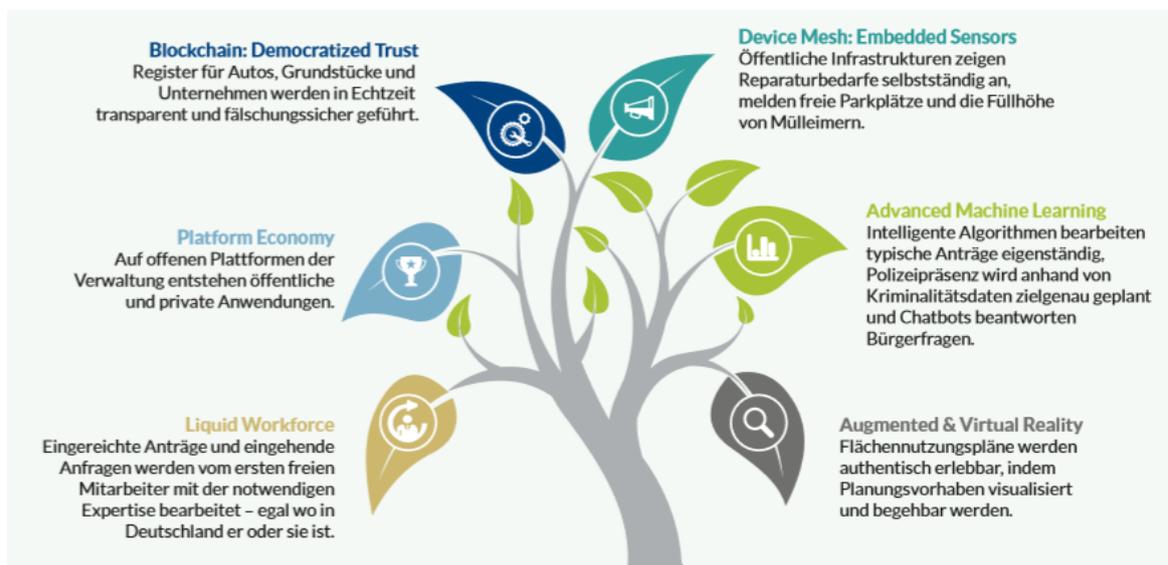


Abb. 1: Ausgewählte Trend-Themen einschlägiger Technologie-Berichte aus dem Jahr 2016. Bildquelle: Hunnius 2017, S. 15

⁷⁹ Hunnius 2017, S. 15.

Das Ergebnis einer auch strukturell an die Möglichkeiten der Digitalisierung angepassten Verwaltung kann eine deutlich besser an die Ansprüche der Bevölkerung angepasste Verwaltung sein, die Anfragen und Themen teilweise bereits antizipiert, ebenso die dazu notwendigen Ressourcen um diese Anliegen zu bearbeiten und somit insgesamt effizienter arbeitet. Die Angebote können zielgruppengerecht gestaltet und deren Nutzung detailliert evaluiert werden.⁸⁰

Woran es in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern fehlt, ist die nötige Vernetzung, sprich, die passende Struktur der Verwaltung im Hintergrund. Das Erfolgssystem aus Estland ist dort als „X-Road“ bekannt und wurde bereits 2001 eingeführt.

Die X-Road ermöglicht einen Datenaustausch zwischen allen staatlichen Registern. Diese bleiben weiterhin einzeln und in Verantwortung der zuständigen Behörde bestehen. Die sichert zum einen die Aktualität der Daten und zum anderen verhindert die dezentrale Speicherung, dass eine Stelle Zugriff auf und Macht über alle Daten hat. Die X-Road ist ein System zur verschlüsselten und elektronisch signierten Kommunikation, worüber Anfragen an die Register gestellt und anschließend zum benötigten Datenpaket zusammengestellt werden. Dabei wird das Konzept beständig weiterentwickelt und ergänzt, beispielsweise durch eHealth-Services in Kooperation mit Versicherungen, Krankenhäusern und Ärztekammern.⁸¹

Durch die Möglichkeit, Daten spezifisch für die Abfrage durch bestimmte Nutzer freizugeben, konnte sogar eine internationale Kooperation zwischen Estland und Finnland im Februar 2018 ausgerollt werden, die einen gegenseitigen Zugriff auf bestimmte Daten wie Steuerdaten oder Meldedaten der eigenen Staatsbürger, die im jeweils anderen Land leben, erlaubt.⁸²

Insgesamt werden in der estnischen Bevölkerung und Verwaltung durch die X-Road nach eigenen Angaben 99% aller Verwaltungsleistungen online zur Verfügung gestellt und dadurch jährlich 1.407 Jahre an Arbeitszeit eingespart. Angesichts einer Einwohnerzahl von 5,5 Mio. und 52.000 Organisationen, die die X-Road nutzen, ist dies auch auf den einzelnen Einwohner bzw. das einzelne Unternehmen gerechnet ein relevanter Effizienzgewinn.⁸³

⁸⁰ Siehe Stocksmeier 2017, S. 11.

⁸¹ Siehe Krimmer & Fischer 2017, S. 17 ff.

⁸² Siehe Population Register of Finland 2018.

⁸³ Zu den Daten siehe e-Estonia 2019a und e-Estonia 2019b.

Angesichts der föderalen Gliederung Deutschlands ist eine bundesweite Implementierung eines solchen Systems mit anderen Hürden versehen als in Estland.

Österreich, das aufgrund seines ähnlichen Staatsaufbaus und Rechtsrahmens eher als Anhaltspunkt dienen kann, wenn es um die praktische Umsetzung digitaler Projekte in Deutschland geht, hat ebenfalls an einigen Stellen eine Vorreiterrolle übernommen.⁸⁴ Insbesondere sogenannte „One-Stop-Shop“-Verwaltungsangebote erleichtern vielen Bürgern die Nutzung dieser Leistungen.

Ein Beispiel dafür ist die Bewilligung der Familienbeihilfe, die mit dem deutschen Kindergeld zu vergleichen ist. Anstatt einen Antrag einzureichen, identifizieren sich die Eltern bei der Geburt des Kindes mittels ihres Ausweises. Die Geburt wird vom Krankenhaus an die Personenstandsbehörde (entspricht ungefähr dem Standesamt) gemeldet, die das zentrale Personenstandsregister verwaltet und das Kind einträgt. Nach einer automatischen Prüfung durch die Finanzverwaltung wird entschieden, ob die Familie beihilfenberechtigt ist und ob ggf. noch Daten fehlen. Liegt alles vor und ist genehmigt, erhalten die Eltern lediglich einen Brief, der sie über die Bewilligung informiert und bekommen das Geld auf ihr Konto überwiesen. Ebenso automatisiert erfolgt die Ausstellung der Geburtsurkunde und der Sozialversicherungsnummer. Zuständig ist dabei die Personenstandsbehörde, diese koordiniert das Verfahren und leitet die Daten an die entsprechenden anderen Behörden weiter.⁸⁵

Um solche Verfahren zu erreichen und auszubauen, wurde in Österreich die Plattform „Digitales Österreich“ gegründet. Diese ähnelt dem deutschen IT-Planungsrat, integriert jedoch auch die kommunalen Spitzenverbände als volle Mitglieder, sowie die Wirtschaftskammer, den Hauptverband der Sozialversicherungsträger und die Vertreter freier Berufe.⁸⁶ Im Rahmen der von dieser Plattform verfolgten „E-Government-Vision 2020“ werden bereits verknüpfte Registerlösungen umgesetzt und ausgebaut.⁸⁷

Die Digitalisierung macht Daten zugänglicher und Prozesse transparenter. Was zunächst wie die Parole einer glänzenden Zukunft klingt, stellt jedoch auch eine Machtfrage dar. Denn Leistungen und Informationen, die aufgrund der notwendigen Daten, Entscheidungsbefugnissen oder fehlender Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Realisierung bislang

⁸⁴ Siehe Krcmar et al. 2018, S. 10.

⁸⁵ Siehe Hilgers 2017, S. 19 f.

⁸⁶ Siehe Barotanyi et al. 2017, S. 15f.

⁸⁷ Siehe Barotanyi et al. 2017, S. 29f.

zwangsläufig staatliche Aufgaben waren, können zunehmend auch von anderen Stellen angeboten werden.

Das System des öffentlichen Personennahverkehrs wird bereits durch Carsharing- und Ridesharing-Dienste infrage gestellt. Die Einholung von Meldedaten zu Werbezwecken erübrigt sich dank massenhafter Daten im Netz und Verfahren wie Micro-Targeting zusehends. Und warum sollte ein Autokauf in Deutschland angemeldet und dazu mehrere Formulare ausgefüllt werden, wenn es künftig gegebenenfalls über estnische Systeme sehr viel einfacher abgewickelt werden könnte?

Die Ankündigung von Facebook, eine eigene Online-Währung zu etablieren, sei hier nur exemplarisch dafür genannt, wie weit private Unternehmen gewillt sind, in staatliche Hoheitsrechte einzugreifen, wenn es nur lukrativ genug ist. Die Verwaltung darf auch im eigenen Interesse nicht zu weit hinter der technischen Entwicklung zurückbleiben. Denn die Digitalisierung verschiebt nicht nur Grenzen und Einflussphären, sie hebt sie auch auf.⁸⁸

Dabei reicht es nicht, Prozesse auch digital anzubieten und zu hoffen, dass die Bürger sie nutzen werden. Soll die Verwaltung so arbeiten und ansprechbar sein, wie es den Erwartungen des Bürgers entspräche, würde es bedeuten, dass die Verwaltungsleistungen gebündelt angeboten werden müssen. Dies läuft dem bisherigen Grundgedanken der Organisation „Ein Fachamt – Ein Fachverfahren“ entgegen. Um jedoch das Ziel zu erreichen, mittels eines einheitlichen elektronischen Zugangs zur Verwaltung auf bereits an die jeweilige Lebenslage angepasst sortierte Verwaltungsleistungen zugreifen zu können,⁸⁹ ist eine grundlegende Organisationsreform notwendig. Die „singuläre Zuständigkeit“ und das Weiterverweisen hat nach diesem Konzept keine Zukunft. Im Gegenteil – der Grundgedanke im Kontakt mit dem Bürger ist bislang eine Holschuld der Bürger. Dieser muss durch das Leitbild einer Bringschuld der Verwaltung gegenüber den Bürgern ersetzt werden.

Der Portalverbund und die vereinfachten Verfahren unter dem Stichwort „Once Only“ wären dann zwar notwendig, aber dennoch nur Zwischenschritte. Ziel müsste eine im Kern proaktive Haltung der Verwaltung sein. Wer Jugendhilfe beantragt, kann gleich zum Wohngeld beraten werden. Denn vermutlich ist er dann auch Wohngeldberechtigter. Wer ein Kind bekommt, bekommt automatisch Kindergeld. Auch politisch gewünschte Steuerungseffekte

⁸⁸ Siehe Martini, Fritzsche & Kolain 2016, S. 5.

⁸⁹ Siehe Bizer 2018, S. 113.

ließen sich so erzielen. Wer einen Grundstückskauf meldet, kann direkt zum Baugenehmigungsverfahren beraten werden, um das Brachliegen von Bauland an Orten mit Wohnungsknappheit zu verkürzen.

Unter diesem Aspekt ist auch die gesamte Organisation der Verwaltung neu zu untersuchen und gegebenenfalls anzupassen. „Effizientere Mechanismen zur Information, Kommunikation und Transaktion stellen traditionelle Verwaltungsstrukturen und -verfahren infrage, da diese sich im Vergleich als nicht mehr leistungsfähig genug erweisen.“⁹⁰

Insgesamt zeigt sich, dass sich moderne IT-Strukturen teilweise im Widerspruch mit den hergebrachten Grundsätzen des föderalen Staates befinden.⁹¹ Während letztere auf eindeutige Verantwortlichkeiten und klar abgegrenzte Zuständigkeit setzen, sind IT-Konzepte auf „Interoperabilität und medienbruchfreie Vernetzung über Zuständigkeitsgrenzen hinweg angelegt.“⁹² Da ein föderalistischer Staatsaufbau aufgrund seiner Vorzüge in anderen Bereichen selbstverständlich weiter gewünscht ist, ist eine Aufgabe einer erfolgreichen Digitalisierung der deutschen Verwaltung, die Vorteile beider Systeme zusammenzubringen und daraus die bestmögliche Lösung zu entwickeln.

Dabei sorgt jedoch bei weitem nicht nur der Föderalismus für Zersplitterung. Auch Kompetenzstreitigkeiten unter Behörden der gleichen staatlichen Ebene oder die Einbindung der tausenden Kommunen sorgen dafür, dass eine einheitliche IT-Lösung oder zumindest eine ausreichend starke Vernetzung aller Verwaltungsträger in Deutschland nur sehr aufwendig umzusetzen ist.

All diese Versprechungen der Digitalisierung lassen sich jedoch nur erreichen, wenn Kooperation sowohl das Ziel als auch der Wegbereiter ist. Der Nationale Normenkontrollrat machte bereits 2016 deutlich, dass ein großes Hindernis auf dem Weg zur flächendeckenden Nutzung von eGovernment-Angeboten die bisherige „Taktik“ sei, Bund, Länder und alle Kommunen selbst ihre digitalen Angebote erstellen zu lassen.⁹³ Ob die damals empfohlene zentrale Koordinierungsstelle im Kanzleramt tatsächlich die effizienteste Lösung wäre oder

⁹⁰ von Lucke 2018, S. 29.

⁹¹ Siehe Schliesky & Hoffmann 2018, S. 193.

⁹² Martini & Wiesner 2017, S. 194.

⁹³ Siehe Nationaler Normenkontrollrat 2016, S. 26ff.

ob eine stärkere Verbindlichkeit der Entscheidungen der FITKO oder des IT-Planungsrats erfolgsversprechender wären, sei dahingestellt.

Als vertane Chance kann jedoch angesehen werden, dass bei der Verabschiedung des OZGs im Jahr 2017 der notwendige kooperative Gedanke bei der Digitalisierung nicht stärker verankert wurde. So ist zwar an mehreren Stellen eine Beteiligung des IT-Planungsrates vorgesehen,⁹⁴ letztendlich werden Standards oder genaue Vorgaben wenn überhaupt durch Rechtsverordnung der Bundesregierung definiert,⁹⁵ von der teilweise durch Landesrecht abgewichen werden darf.⁹⁶ Eine Konstruktionsanleitung für ein gemeinsames, abgestimmtes eGovernment-System, das durch den Portalverbund entstehen soll, hätte durchaus bereits im Wortlaut etwas mehr Kooperation erwarten lassen können.

So wären gemeinsam entwickelte Online-Anwendung nicht nur der effizienteste Weg, um die Verwaltung zu digitalisieren. Auch mit Blick auf das alternativ zu erwartende Geflecht aus einzelnen Anwendungen, die durch den auf mehreren Ebenen verteilten Portalverbund zusammengehalten werden, ist fraglich, ob dieser Weg tatsächlich zu einem nutzerfreundlichen und vereinfachten Verwaltungskontakt führt.

⁹⁴ Siehe § 4 Abs. 1 S. 1 OZG, § 6 Abs. 1 OZG, § 6 Abs. 2 OZG, § 6 Abs. 3 OZG,

⁹⁵ Siehe u.a. § 4 Abs. 1 S. 1 OZG, § 5 S. 1 OZG, § 6 Abs. 1 OZG, § 6 Abs. 2 OZG.

⁹⁶ Siehe § 4 Abs. 1 S. 3 OZG,

4 Stand der Digitalisierung der Verwaltung und Einfluss auf die kommunale Ebene

Das OZG lässt durch seinen knappen Wortlaut den beteiligten Institutionen zur Umsetzung größtmögliche Spielräume.⁹⁷ Obgleich es im Prozess der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung zum Schlagwort geworden ist, um das sich alles zu drehen scheint, ist es faktisch nur einer von mehreren Bausteinen aus Gesetzen und Verordnungen, aber auch Strategiepapieren, Staatsverträgen und Konzepten, die gemeinsam das rechtliche Fundament und den Bauplan der Digitalisierung bilden oder bilden sollen.

Dieses Kapitel soll ergründen und aufschlüsseln, welche Rahmenbedingungen für die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung auf kommunaler Ebene herrschen und wie sich die daraus entstehenden Maßnahmen der beteiligten Institutionen auf die Vorgänge in den Kommunen auswirken. In Unterpunkt **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** soll schließlich dargestellt werden, welche konkreten Prozesse und Planungen dazu in den vier untersuchten Kommunen der „Kooperation Vorderpfalz“ aktuell laufen.

Das Kapitel ist aufgeteilt nach den staatlichen Ebenen, von denen die jeweiligen Einflüsse auf die Digitalisierung der Kommunalverwaltung ausgehen.

4.1 Bundesebene

Als Haupttreiber der verpflichtenden Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung ist es nicht verwunderlich, dass die grundlegendsten Entscheidungen und Vorgaben zu diesem Prozess von Bundesebene aus definiert oder zumindest initiiert wurden. Dabei gibt es mehrere relevante Akteure, die auf Bundesebene angesiedelt oder von diesem initiiert sind.

4.1.1 IT-Planungsrat

Aufbau

Nachdem im Rahmen der Föderalismusreform 2009 der Artikel 91c Eingang in das deutsche Grundgesetz fand, galt es, die von diesem nun erstmals verfassungsrechtlich erlaubte Kooperation zwischen Bund und Ländern im Bereich der IT praxistauglich zu machen. Ergebnis war der „Vertrag über die Errichtung des IT-Planungsrats und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern – Vertrag über die Ausführung von Art. 91c GG“ (im Folgenden: IT-

⁹⁷ siehe Punkt **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** dieser Arbeit.

Staatsvertrag). In diesem Vertrag vereinbarten der Bund und die Länder die Grundsätze ihrer Zusammenarbeit in der Informationstechnologie. Ähnlich dem später folgenden OZG ist auch dieses Dokument der Verwaltungsdigitalisierung kurzgehalten und beschränkt sich auf wesentliche Grundregelungen.

So werden in § 1 Abs. 1 IT-Staatsvertrag die Zuständigkeiten des IT-Planungsrats definiert. Dies sind die Koordination der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der Informationstechnik, der Beschluss von IT-Interoperabilitätsstandards sowie Sicherheitsstandards, die Projektsteuerung in eGovernment-Projekten, die ihm allerdings laut Vertragstext einzeln zur Betreuung zugewiesen werden (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 IT-Staatsvertrag) und außerdem die Koordinierung des Aufbaus des Verbindungsnetzes zwischen Bund und Ländern, um deren Netze miteinander zu verknüpfen.⁹⁸

Der IT-Staatsvertrag regelt außerdem, dass die „bisherigen Gremien und Untergremien der gemeinsamen IT-Steuerung“ im IT-Planungsrat aufgehen sollen und ihre Arbeit durch die Abstimmungsmechanismen des IT-Planungsrats übernommen wird (§ 1 Abs. 1 S. 3 i.V.m. § 7 Abs. 3 IT-Staatsvertrag). Konkret betraf dies den „Arbeitskreis der Staatssekretäre für E-Government in Bund und Ländern“ sowie den „Kooperationsausschuss von Bund und Ländern für automatisierte Datenverarbeitung“, jeweils mit diversen Untergremien (§ 7 Abs. 3 IT-Staatsvertrag). Ziel dieser Ablösung war, die bisherige bloße Koordinierungsfunktion der Gremien im Bereich der IT auszubauen, um eine aktive Steuerung zu ermöglichen.⁹⁹ Ausdruck dieser stärkeren Rolle ist die Bindungswirkung der Beschlüsse des IT-Planungsrates bezüglich der IT-Standards.¹⁰⁰

Der IT-Planungsrat besteht aus dem oder der Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik sowie je einem für IT zuständigen Vertreter der Länder. Da der Planungsrat Entscheidungen treffen kann und soll, die in der Regel verpflichtend¹⁰¹ von allen Beteiligten umgesetzt werden, ist darüber hinaus vorgeschrieben, dass die Vertreter der Länder über die erforderliche Entscheidungskompetenz verfügen müssen (§ 1 Abs. 2 S. 2 IT-Staatsvertrag). Diese Aufgabe übernehmen die Chief Information Officer (CIO) der Länder, welche

⁹⁸ Der Aufbau eines Verbindungsnetzes wurde ebenfalls durch Art. 91c GG vorgeschrieben (siehe dessen Abs. 4). Im Wortlaut ist es eine Aufgabe des Bundes, der auch weiterhin über die „Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben“ (BDBOS) Betreiber des Netzes ist. Der IT-Planungsrat übernahm diesbezüglich lediglich die Koordination des Aufbaus des Netzes.

⁹⁹ Siehe Beus & Städler 2010, S. 61.

¹⁰⁰ Siehe Beus & Städler 2010, S. 63.

¹⁰¹ Siehe bspw. ausdrücklich § 3 Abs. 2 S. 2 IT-Staatsvertrag für Beschlüsse des Planungsrats zu IT-Interoperabilitäts- und Sicherheitsstandards.

in der Regel im Range eines Staatssekretärs sind. Der Vorsitz wechselt jährlich (§ 1 Abs. 3 IT-Staatsvertrag), in jedem zweiten Jahr übernimmt ihn der Bund, die Länder haben die Reihenfolge in „ihren“ Jahren alphabetisch geregelt.¹⁰²

Neben diesen Mitgliedern können gemäß § 1 Abs. 2 S. 3 IT-Staatsvertrag drei Vertreter der kommunalen Spitzenverbände sowie der Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit beratend an den Sitzungen teilnehmen. Die kommunalen Spitzenverbände nehmen diese Möglichkeit aktiv wahr und werben darüber hinaus für eine stärkere Einbindung, die über beratende Tätigkeiten hinausgeht.¹⁰³ Bereits jetzt steht ihnen nach § 5 Abs. 1 der Geschäftsordnung des IT-Planungsrats das Recht zu, Tagesordnungspunkte für die Sitzungen des Planungsrates anzumelden.

Die Einbindung der Kommunen in die Arbeit des IT-Planungsrates hat über die Zeit bereits zugenommen. Neben der beratenden Funktion der Spitzenverbände im Rat selbst sind diese auch in weiteren Untergremien sowie bei Vorbesprechungen und auf der Arbeitsebene eingebunden.¹⁰⁴

Der IT-Planungsrat tritt mindestens zweimal im Jahr zusammen. Darüber hinaus können der Bund oder drei Länder ein Zusammenkommen beantragen (§ 1 Abs. 4 IT-Staatsvertrag).

Neben dieser Zusammenkunft existiert beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat eine ständige Geschäftsstelle, die den Rat bei der Organisation unterstützt sowie Veröffentlichungen und ein Informationssystem betreut. Finanziert wird die Geschäftsstelle zur Hälfte durch den Bund und zur anderen Hälfte durch die Länder, anteilig nach dem Königsteiner Schlüssel (§ 2 IT-Staatsvertrag).

Diese Finanzierung spielt auch eine Rolle in der Beschlussfassung. Gemäß § 1 Abs. 7 IT-Staatsvertrag bedarf es dafür „der Zustimmung des Bundes und einer Mehrheit von 11 Ländern, welche mindestens zwei Drittel ihrer Finanzierungsanteile [...] abbildet.“ Empfehlungen können hingegen auch mit der einfachen Mehrheit der anwesenden Mitglieder ausgesprochen werden.

¹⁰² Die geplante Reihenfolge des Vorsitzes im IT-Planungsrat ist abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/ITPlanungsrat/Reihenfolge_Vorsitzland.pdf?__blob=publication-File&v=3, abgerufen am 23.09.2019.

¹⁰³ Siehe Klein 2019.

¹⁰⁴ Siehe das Interview mit dem IT-Planungsrat vom 21.10.2019.

Sollen Beschlüsse gefasst werden, die Festlegungen von IT-Interoperabilitäts- oder Sicherheitsstandards betreffen, kann vorher auf Antrag des Bundes oder dreier Länder eine Prüfung der geplanten Standards durch eine unabhängige Einrichtung auf ihre IT-fachliche Qualität sowie ihre Widerspruchsfreiheit durchgeführt werden. Deren Ergebnisse sind vom IT-Planungsrat in die Entscheidung einzubeziehen (§ 3 Abs. 3 IT-Staatsvertrag). Er ist jedoch ausdrücklich „nicht an die Ergebnisse der Prüfung gebunden“ (§ 3 Abs. 3 S. 3 IT-Staatsvertrag). Für Beschlüsse zu anderen Themengebieten existiert eine solche formal festgeschriebene Regel nicht. Jedoch wird regelmäßig auch bei diesen externe Expertise eingeholt bzw. im Vorfeld der Beschlussfassung in den Untergremien des Planungsrates gebündelt und in die Beschlussvorlage eingebunden.

Aufgaben

Der IT-Planungsrat selbst ist in seiner Arbeitsweise vergleichbar mit anderen Gremien auf Bundesebene. Auch hier ist das eigentliche Gremium zwar das beschlussfassende Organ, die fachliche Ausarbeitung und Beschäftigung mit den Beschlüssen findet allerdings in Untergremien statt. Diese sind nicht einheitlich bezeichnet und reichen je nach Zielstellung und konkreter Aufgabe von Steuerungsprojekten über Koordinierungsprojekte bis hin zu Maßnahmen oder konkreten Anwendungen. Es herrscht dabei eine recht hohe Fluktuation, da mit jeder Sitzung des IT-Planungsrates potenziell neue Projekte initiiert oder bisher laufende beendet werden. Jederzeit laufen parallel ca. 30 Vorhaben.^{105, 106}

Beispiele sind u.a. die Umsetzung der eID-Strategie zur elektronischen Identifikation oder die Schaffung von Grundlagen zum digitalen Dokumentenaustausch zwischen den föderalen Ebenen¹⁰⁷ sowie Programme zur Erstellung des Portalverbundes oder zur Registermodernisierung.¹⁰⁸ Auch der Aufbau der 2020 als Anstalt des öffentlichen Rechts startenden Föderalen IT-Kooperation (FITKO) läuft unter dem Dach des IT-Planungsrates, gleiches gilt für das Forschungs- und Umsetzungsprojekt zur digitalen Qualifizierung des öffentlichen

¹⁰⁵ Siehe Mitterhuber, Renate (2018) im Interview mit „eGovernment Computing“ vom 24.04.2018. Abrufbar unter <https://www.egovernment-computing.de/flexibles-fahren-auf-sicht-a-709252/>, abgerufen am 24.09.2019.

¹⁰⁶ Die aktuell laufenden Projekte werden vom IT-Planungsrat online veröffentlicht und sind abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/DE/Projekte/projekte_node.html;jsessionid=393ADCE6F6D4E5FC04FD12F133DAF7B2.2_cid35, abgerufen am 27.09.2019.

¹⁰⁷ Siehe Fn. 106, Steuerungsprojekte.

¹⁰⁸ Siehe Fn. 106, Koordinierungsprojekte.

Sektors.¹⁰⁹ Darüber hinaus sind auch die Gesamtsteuerung der einheitlichen Behördennummer 115 und die Betreuung des Leistungskatalogs LeiKa sowie das Föderale Informationsmanagement (FIM), das zugleich Prozessbibliothek und Formularbaukasten ist,¹¹⁰ Bestandteile der Arbeit des IT-Planungsrates.

Um eine bessere Übersichtlichkeit und eine einheitlichere Struktur zu erlangen, werden die unterschiedlichen Vorhaben künftig nur noch in zwei Kategorien eingeteilt: Projekte und Produkte. Erstere umfassen alle Koordinierungs-, und Steuerungsprojekte sowie die bisher unter Maßnahmen zusammengefassten Vorgänge. Konkrete Anwendungen laufen künftig unter dem Namen „Produkte“.¹¹¹

Allen Vorhaben des IT-Planungsrates ist gemein, dass sich ihre personelle bzw. institutionelle Zusammensetzung nicht auf die Mitglieder des Planungsrates beschränkt, sondern neben diesen regelmäßig externe Experten und auch Kommunen mitwirken. Unabhängig von der Federführung und den Mitwirkenden in den einzelnen Vorhaben stehen die erarbeiteten Komponenten oder Prozesse allen staatlichen Stellen zur Verfügung, um das Ziel einer Vereinheitlichung der IT-Struktur zu erreichen.

Die Vorhaben des nächsten Jahres werden im Herbst des Vorjahres vom IT-Planungsrat beschlossen und in einem Aktionsplan festgehalten. Der Aktionsplan ist insofern beschränkt verbindlich, als dass sich im Laufe des Jahres aufgrund akuten Bedarfs oder einer Zuweisung durch die Chefs des Bundeskanzleramts und der Staats- und Senatskanzleien Abweichungen ergeben können.¹¹²

4.1.2 FITKO

Am 16. März 2016 beschloss der IT-Planungsrat, „der Föderalen IT-Kooperation (FITKO) einen neuen Rahmen zu geben.“¹¹³ Der Hauptgrund hierfür war, dass die bis dahin durch den IT-Planungsrat geleistete Koordinierung der föderalen IT-Kooperation qualitativ und quantitativ als nicht ausreichend angesehen wurde. Konkret hätten die „hohe Komplexität

¹⁰⁹ Entscheidung 2019/35 des IT-Planungsrats vom 27.06.2019. Abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Sitzungen/DE/2019/Sitzung_29.html?nn=6848604&pos=17, abgerufen am 27.09.2019.

¹¹⁰ Siehe Fn. 106, Anwendungen.

¹¹¹ Siehe das Interview mit dem IT-Planungsrat vom 21.10.2019.

¹¹² Siehe IT-Planungsrat 2018, S. 4.

¹¹³ Entscheidung 2016/05 des IT-Planungsrats vom 16.03.2019, Nr. 1. Abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Sitzungen/DE/2016/Sitzung_19.html?pos=5, abgerufen am 30.09.2019.

und Heterogenität der bestehenden Strukturen, Prozesse, rechtlichen Regelungen und Vereinbarungen¹¹⁴ dazu geführt, dass der IT-Planungsrat mit seinen langen Sitzungsintervallen und den darunter angesiedelten Projektstrukturen nicht die erwarteten Erfolge erzielen konnte.

Entsprechend fiel die Entscheidung, eine dauerhafte Anstalt des öffentlichen Rechts in Trägerschaft des Bundes und aller Länder zu gründen. Sie wird in Frankfurt am Main angesiedelt sein und im Auftrag und auf Basis der Entscheidungen des IT-Planungsrats ein Digitalisierungsbudget verwalten, das für die Jahre 2020 und 2021 bei je bis zu 180 Mio. Euro liegt. 35% des Budgets finanziert der Bund, die übrigen 65% Prozent werden entsprechend des Königsteiner Schlüssels auf die Länder umgelegt.¹¹⁵

Das aktuelle Personalmodell sieht eine Ausstattung der FITKO mit 44 VZÄ vor. Darin integriert sind Stellen diverser kleinerer Unterstrukturen des IT-Planungsrates und anderer Gremien, die künftig in der FITKO gebündelt werden (Behördenfinder, FIM, Behördenrufnummer 115, GovData etc.). Auch die 10 VZÄ der bisherigen Geschäftsstelle des IT-Planungsrates,¹¹⁶ die mit Gründung der Arbeit der FITKO als Anstalt des öffentlichen Rechts in dieser aufgehen soll, sind in der Personalplanung enthalten.¹¹⁷ Die Planungen des Aufbaus und die Übernahme erster Aufgaben wurden und werden vom Aufbaustab FITKO übernommen, der beim Hessischen Ministerium für Finanzen angegliedert ist.¹¹⁸

Zusätzlich sollen acht Stellen bei der FITKO geschaffen werden, die sich mit der Strategie für die föderale IT-Kooperation beschäftigen. Eine der zentralen Aufgaben ist dabei die Fortschreibung der Nationalen eGovernment-Strategie (NEGS) bzw. die Entwicklung einer neuen Digitalisierungsstrategie für die öffentliche Verwaltung.¹¹⁹

Die bisherigen Redundanzen, die aufgrund der Projektstruktur in der Aufgabenwahrnehmung des IT-Planungsrates auftraten, die fehlende Koordinierung und der mangelnde Erfahrungsaustausch zwischen den einzelnen Projekten sollen künftig vermie-

¹¹⁴ Siehe BT-Drs. 19/9737, S. 6.

¹¹⁵ Siehe BT-Drs. 19/9737, S. 7.

¹¹⁶ Für einen detaillierten Personalplan der FITKO sowie die Zusammensetzung der VZÄ siehe Aufbaustab FITKO 2018, S. 18ff.

¹¹⁷ Siehe BT-Drs. 19/9737, S. 7.

¹¹⁸ Siehe Bund-Länder-Arbeitsgruppe FITKO 2016, S. 44.

¹¹⁹ Entscheidung 2019/37 des IT-Planungsrates vom 27.06.2019. Abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Sitzungen/DE/2019/Sitzung_29.html?nn=6848410&pos=19, abgerufen am 30.09.2019.

den werden. Dazu ist neben der Fortschreibung der föderalen IT-Strategie das Projektmanagement eine zentrale Aufgabe der FITKO. Hierzu zählen die Begleitung und Vernetzung der Projekte des IT-Planungsrates und die Einbindung ihrer Ergebnisse in die föderale IT-Struktur. Ebenso wird die FITKO auch für die Verwaltungstätigkeiten rund um diese Projekte zuständig sein: das Finanzmanagement, die Vergabe von Aufträgen, die Steuerung externer Dienstleister sowie das zur Verfügung stellen der Ergebnisse.¹²⁰ Auch ein kontinuierlicher Dialog mit den Beteiligten aus Bund, Ländern und Kommunen soll durch die Bündelung der beteiligten Gremien und die zukünftige permanente Struktur ermöglicht und forciert werden.¹²¹

Die notwendige Änderung des IT-Staatsvertrags wurde am 21. März 2019 von den Vertretern des Bundes und der Länder unterzeichnet und anschließend durch die jeweiligen Parlamente ratifiziert.¹²²

4.1.3 KoSIT und XÖV

Eine stärker umsetzungsbezogene Rolle im Rahmen der IT-Standardisierung in Deutschland spielt die „Koordinierungsstelle für IT-Standards“ (KoSIT). Eingerichtet wurde diese Stelle zum 1. April 2011 beim Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen. Ihre Aufgabe ist die Entwicklung fachunabhängiger und fachübergreifender IT-Interoperabilitäts- und Sicherheitsstandards, wie sie dem IT-Planungsrat im IT-Staatsvertrag als Aufgabe zugeschrieben wurden (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 IT-Staatsvertrag). Dieser gibt in diesen Fällen die konkrete technische Entwicklung an die KoSIT. Darüber hinaus können Aufträge von anderen Stellen kommen, beispielsweise Fachministerkonferenzen oder auch Unternehmen. Insbesondere in Fällen, in denen es um gemeinsame Standards für den Datenaustausch zwischen Bund und Ländern oder um die Vereinheitlichung der technischen Wege zur Kommunikation der Verwaltung mit Bürgern und Unternehmen geht, soll ein durch die KoSIT übernommenes Vorgehen bevorzugt werden.¹²³

Der technische Rahmen, indem sich die Standardisierung abspielt, wird unter der Bezeichnung XÖV geführt und steht für „XML in der öffentlichen Verwaltung“. Bildlich dargestellt handelt es sich dabei um digitale Formulare zur Datenübertragung zwischen Privaten und

¹²⁰ Siehe Bund-Länder-Arbeitsgruppe FITKO 2016, S. 15 f.

¹²¹ Siehe Aufbaustab FITKO 2018, S. 8.

¹²² Siehe BT-Drs. 19/9737, S. 7-10.

¹²³ Siehe IT-Planungsrat 2011, S. 4.

Verwaltung bzw. innerhalb der Verwaltung. Definiert ist, welche Informationen übertragen werden, sowie welche Codes für welche mögliche Information stehen.¹²⁴ Die von der KoSIT oder in ihrem Auftrag entwickelten XÖV-Standards sind zunächst nicht verbindlich, können es für die Verwaltung jedoch bspw. durch einen Beschluss des IT-Planungsrates oder sonstige Rechts- und Verwaltungsvorschriften werden.¹²⁵

Wichtig ist, dass alle XÖV-Standards offen und lizenzkostenfrei sind. Damit sind sie öffentlich zugänglich¹²⁶ und können entsprechend ohne Kosten von Softwareherstellern in ihre Software eingebaut werden.¹²⁷ Für die Verwaltung ist somit sichergestellt, dass die entsprechenden Daten (vorbehaltlich menschlicher Fehler) in der notwendigen Qualität und bereits passend aufbereitet für die interne Weiterverarbeitung ankommen. Für die Kommunikation Dritter mit der Verwaltung besteht der Anreiz, dass sie zum einen anhand der geforderten Felder von Anfang an wissen, welche Daten die Verwaltung benötigt und zum anderen sicher sein können, dass die Daten entsprechend bei der Verwaltung ankommen und weiterverarbeitet werden.

4.1.4 FIM

Das „Föderale Informationsmanagement“ (FIM) wurde ins Leben gerufen, um für alle Verwaltungsprozesse aller staatlichen Ebenen eine einheitliche Darstellung zu ermöglichen. Dafür besteht es aus drei Teilen, den sogenannten Bausteinen: Leistungen, Datenfelder und Prozesse.¹²⁸

Im Bereich Leistungen wird in möglichst einfacher Sprache erklärt,¹²⁹ welches Ziel die jeweilige Leistung verfolgt, auf welchen Rechtsgrundlagen sie beruht und welche Stelle dafür zuständig ist. Dabei kommen nach Möglichkeit Textbausteine zur Anwendung, so dass Leistungen, die auf gleichen Voraussetzungen beruhen, auch an den entsprechenden Stellen mit dem gleichen Text beschrieben werden.¹³⁰

¹²⁴ Siehe KoSIT 2019, S. 3 f.

¹²⁵ Siehe Stemmer & Goldacker 2015, S. 31.

¹²⁶ Eine offizielle Übersicht findet sich unter www.xrepository.de, abgerufen am 28.09.2019.

¹²⁷ Siehe KoSIT 2019, S. 3.

¹²⁸ Siehe Geschäfts- und Koordinierungsstelle FIM 2019b.

¹²⁹ Eine verbindliche Anleitung zum verständlichen Beschreiben von Verwaltungsleistungen ist abrufbar unter https://fimportal.de/download-dokumente/Anlage_zum_Handbuch_LeiKa_QS-Kriterien_Stand_02.11.2015.pdf, abgerufen am 29.09.2019.

¹³⁰ Siehe Geschäfts- und Koordinierungsstelle FIM 2019a, S. 7.

Der Bereich Datenfelder sammelt alle möglichen Informationsabfragen, die im Rahmen der Gesamtheit der Verwaltungsprozesse an den Nutzer gestellt werden können. Darüber hinaus wird hinterlegt, für welche Verwaltungsleistung welche Informationsabfragen (bzw. im digitalen Kontext: welche Datenfelder) zur Erstellung der Leistung benötigt werden. Durch die gemeinsame Zusammenstellung aller Datenfelder und deren Schematisierung in Feldgruppen lassen sich je nach Bedarf für jede Leistung nach dem Baukastenprinzip digitale Abbildungen erstellen, die anschließend in Formulare umgesetzt werden können.¹³¹

Im Bereich Prozesse erfolgt eine schematische Darstellung der vorgeschriebenen Prozessabläufe innerhalb der Verwaltung und der jeweiligen Schnittstellen nach außen. Dabei wird in einer Skizze festgehalten, welche Stelle wann mit dem Vorgang befasst wird, welche Informationen ihr dazu von wo zugehen und an welche Stelle der Vorgang anschließend weitergegeben wird.¹³² Die Idee ist dabei, nicht nur die Prozesse abzubilden, um sie anschließend digital umsetzen zu können, sondern ausdrücklich auch, Optimierungspotentiale aufzuzeigen und diese in Prozessänderungen einfließen zu lassen.¹³³

Basiert eine Verwaltungsleistung auf Landesrecht, entwickelt das Land die entsprechenden Inhalte für die drei Bausteine. Erfolgt ein Vollzug durch Kommunen, ergänzen diese ihre spezifischen Informationen zu Ansprechpartnern, Erreichbarkeiten etc. Ist der Bund verantwortlich, fällt ihm auch die digitale Abbildung zu. Die Länder ergänzen in diesem Fall Informationen, die für sie spezifisch sind und die Kommunen wiederum die ihrigen. Das Ziel ist, ein stets aktuelles Informationssystem zu haben, in dem punktgenau für jede Leistung in jeder Kommune nachvollziehbar ist, wie sie abgewickelt wird.¹³⁴ Handelt es sich um Leistungen im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung, obliegt ihnen selbst die digitale Abbildung. Allerdings steht ihnen auch dabei die Prozessdatenbank aller Verwaltungseinheiten zur Verfügung, so dass sie aus diesen ggf. Musterprozesse ziehen können, die lediglich einer Anpassung bedürfen.

Ein nennenswerter Teil der FIM-Artefakte soll im Rahmen der diversen OZG-Umsetzungsprojekte entstehen.¹³⁵ Koordiniert wird der Ausbau des FIM durch die beim Land Sachsen-

¹³¹ Siehe Geschäfts- und Koordinierungsstelle FIM 2019b.

¹³² Siehe Geschäfts- und Koordinierungsstelle FIM 2019a, S. 10.

¹³³ Siehe Geschäfts- und Koordinierungsstelle FIM 2019a, S. 5 sowie Geschäfts- und Koordinierungsstelle FIM 2019b.

¹³⁴ Siehe Geschäfts- und Koordinierungsstelle FIM 2019a, S. 16.

¹³⁵ siehe Punkt **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** dieser Arbeit.

Anhalt angebundene Geschäfts- und Koordinierungsstelle FIM. Ab 2020 soll die Aufgabe in die Trägerschaft der in Gründung befindlichen FITKO übergehen.¹³⁶ Als Übertragungsstandards für die Daten und Prozessabbildungen nutzt auch das FIM XÖV-Standards.¹³⁷

4.1.5 Maßnahmen zur OZG-Umsetzung

Teilweise darin integriert, teilweise davon beeinflusst, teilweise unabhängig von den bereits behandelten Strukturen und Digitalisierungsvorgängen auf Bundesebene gibt es ein Bündel weiterer Maßnahmen, die allgemein unter der Bezeichnung „OZG-Umsetzung“ geführt und ebenfalls vom IT-Planungsrat (bzw. künftig der FITKO) koordiniert werden.

Allgemein

Um die Gesamtheit der 575 zur Digitalisierung im Rahmen der OZG-Umsetzung ausgemachten Verwaltungsleistungen bis zum Stichtag Ende 2022 digital umzusetzen, wurden sie mehrmals in unterschiedlicher Art und Weise kategorisiert.¹³⁸ Zum einen erfolgte eine Aufteilung nach Zuständigkeit im föderalen System. So ergaben sich 115 „Typ 1 Leistungen“, bei denen Regelungs- und Vollzugskompetenz beim Bund liegen. 370 Leistungen fallen unter „Typ 2/3“, was bedeutet, dass lediglich die Regelungskompetenz beim Bund liegt, während die Umsetzungskompetenz den Ländern und Kommunen zufällt. Die verbleibenden 90 Leistungen werden als „Typ 4/5“ bezeichnet, entsprechend liegen Regelungs- und Umsetzungskompetenz bei Ländern und Kommunen.¹³⁹

Zu beachten ist dabei, dass eine OZG-Leistung nicht mit einem konkreten Verwaltungsverfahren gleichzusetzen ist. Regelmäßig umfasst eine OZG-Leistung mehrere Verfahren. Spitzenreiter ist dabei die OZG-Leistung „Zulassung für reglementierte Berufe“, die ihrerseits 318 Verwaltungsverfahren umfasst. Diese reichen von der „Approbation als Arzt – Erlaubnis“ bis zur „Registrierung von Personen, die Inkassodienstleistungen erbringen.“¹⁴⁰ Nach der Struktur des Leistungskatalogs (LeiKa) sind von der OZG-Umsetzung insgesamt ca. 1.900 Leistungen umfasst.¹⁴¹

¹³⁶ Siehe Geschäfts- und Koordinierungsstelle FIM 2019a, S. 23f.

¹³⁷ Siehe Geschäfts- und Koordinierungsstelle FIM 2019a, S. 20.

¹³⁸ Siehe IT-Planungsrat 2019, S. 16.

¹³⁹ Siehe IT-Planungsrat 2019, S. 11.

¹⁴⁰ Siehe dazu die Informationen im Online-Katalog der OZG-Leistungen, Kennung „10069 – Zulassung für reglementierte Berufe“. Abrufbar unter <https://informationsplattform.ozg-umsetzung.de>, abgerufen am 30.09.2019.

¹⁴¹ Siehe Stocksmeier & Hunnius 2018, S. 14.

Relevant für das Vorgehen zur Umsetzung der OZG-Leistungen ist die Einteilung in 35 Lebens- bzw. 17 Geschäftslagen. Diese sollen eine bessere Übersicht gewährleisten. Diese Lagen wurden zu insgesamt 14 Themenfeldern gebündelt (siehe Abb. 2).

Jedes Themenfeld wurde einem Bundesressort zugeordnet, das gemeinsam mit einem oder mehreren Bundesländern federführend für die Umsetzung der OZG-Leistungen in diesem Feld zuständig ist.¹⁴²

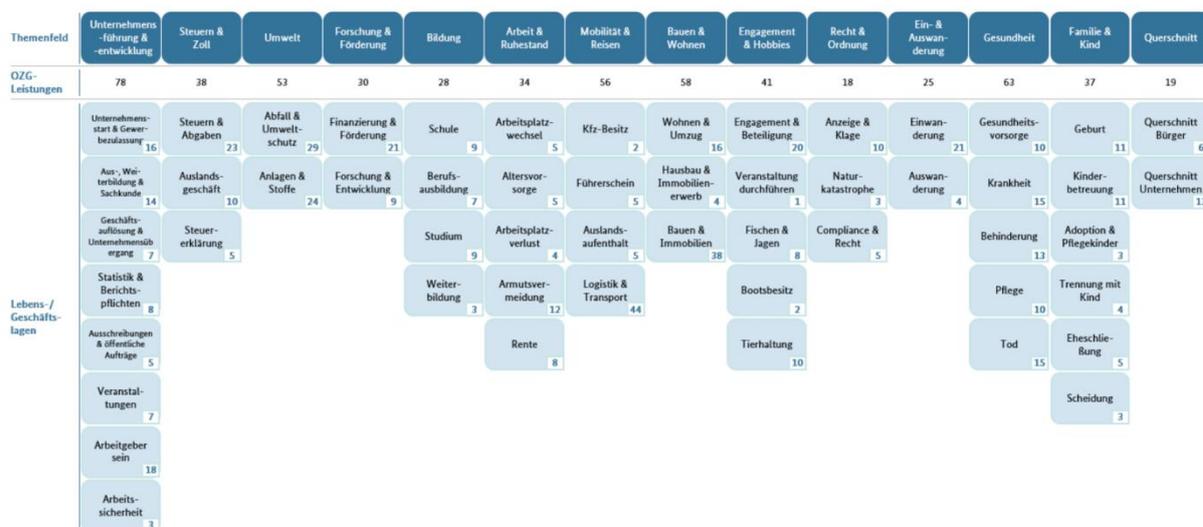


Abb. 2: Übersicht über die Themenfelder zur OZG-Umsetzung mit den jeweiligen Lebens- und Geschäftslagen. Bildquelle: IT-Planungsrat 2019, S. 17.

Zusätzlich wurden die Leistungen drei unterschiedlichen Prioritätsstufen zugeordnet, um die Relevanz ihrer Digitalisierung einzuordnen. Grundlage für die Bewertung waren Studien zu den am meisten von Bürgern bzw. Unternehmen nachgefragten Verwaltungsleistungen, den am häufigsten an der Behördenrufnummer 115 angeforderten Leistungen sowie die EU-Verordnung 1024/2012 zum „Single Digital Gateway“, die ebenfalls die Digitalisierung bestimmter Verwaltungsleistungen vorschreibt.¹⁴³

Um nachzuvollziehen, in welchem Rahmen und auf welche Art die Digitalisierung einer OZG-Leistung vonstattengeht, müssen diese Kategorien zusammengebracht werden. Diese Kombination, die nicht zwangsläufig auf den ersten Blick übersichtlich erscheint, hat

¹⁴² Siehe IT-Planungsrat 2019, S. 16.

¹⁴³ Zu den Details der Priorisierung siehe Stocksmeier & Hunnius 2018, S. 15-19.

Einfluss darauf, wer sich wann und in welcher Tiefe mit der Digitalisierung einer konkreten Leistung beschäftigt.

Die Federführer eines jeden Themenfeldes übernehmen in einem ersten Schritt die Koordinierung für alle Leistungen ihres Themenfeldes. In erster Linie ist ihre Aufgabe die Planung der Digitalisierungsprozesse. Hierbei spielt bereits die Priorisierung eine Rolle, die mitentscheidet, in welcher Reihenfolge die Umsetzung angegangen wird. Insgesamt werden die Leistungen diesmal in vier Kategorien eingeteilt, von „Laborleistung“¹⁴⁴ bis zu „Depriorisiert“.¹⁴⁵

Weitere Länder als auch Kommunen können anlassbezogen in die Arbeit einbezogen werden, letztere sollen es sogar nach Möglichkeit. Insgesamt beteiligen sich rund 80 Kommunen in den Themenfeldern und arbeiten an einzelnen Lebenslagen oder konkreten OZG-Leistungen mit.¹⁴⁶

Die genaue Vorgehensweise innerhalb der Themenfelder ist den Federführern überlassen.¹⁴⁷ Jedoch wird ihnen die Verwendung agiler Methoden wie Design-Thinking-Workshops unter Einbeziehung verschiedenster Personen aus Verwaltung, Wissenschaft, Unternehmen und Bürgern nahegelegt. Dadurch soll ein Perspektivwechsel und eine neue Denkrichtung in der Betrachtung von Verwaltungsleistungen erreicht werden.¹⁴⁸ Externe Expertise für IT-Fragen kann von Dienstleistern angefordert werden, wobei darauf zu achten ist, dass die erarbeiteten Lösungen marktoffen und produktneutral zu planen sind.

Um die Leistungen entsprechend dem Leitgedanken der OZG-Umsetzung zu digitalisieren, sollen sie zunächst durch die an der Bearbeitung des Themenfeldes Beteiligten aus Nutzersicht systematisiert werden. Das Ziel ist es, die Leistungen nicht einzeln den Bürgern und Unternehmen bereitzustellen, sondern mit anderen Angeboten, die in der entsprechenden Lebenslage relevant sind, zu verknüpfen. So soll der Nutzer ein einheitliches Gesamtpaket vorfinden, das ihm in seiner Lage genau die auf seine Situation zugeschnittene Verwaltungsleistung zugänglich macht.

¹⁴⁴ siehe Punkt 0 dieser Arbeit.

¹⁴⁵ Siehe IT-Planungsrat 2019, S. 41f.

¹⁴⁶ Siehe IT-Planungsrat 2019, S. 25.

¹⁴⁷ Siehe BMI & FITKO 2019, S. 10.

¹⁴⁸ Siehe IT-Planungsrat 2019, S. 69f.

Anschließend ist ein Zeitplan zu erarbeiten, nach dem für die Aufgabenkomplexe innerhalb des jeweiligen Themenfelds Projektsteckbriefe erstellt werden. Dabei koordinieren die Federführer, welche am Themenfeld beteiligte Stelle die Erstellung übernimmt.

Die Projektsteckbriefe enthalten unter anderem eine Beschreibung der Leistung und der Zielstellung, die Ergebnisse der Betrachtung aus Nutzersicht, erforderliche Rechtsänderungen, um die Leistung nutzerfreundlich umsetzen zu können, Angaben zu Referenzprozessen und typischen Nutzern sowie mögliche Ansatzpunkte zur Harmonisierung der bisher verwendeten Formulare und Nachweise.¹⁴⁹

Auf Grundlage der in den Projektsteckbriefen zusammengetragenen und erarbeiteten Informationen erfolgt die Planung der Umsetzung. Zentrale Punkte, die dabei betrachtet werden sollen, sind die Nutzerzentrierung der künftig angebotenen Verwaltungsleistungen, die Wirkungsmaximierung und eine länderübergreifende Nachnutzbarkeit auf allen staatlichen Ebenen, selbst oder insbesondere wenn die Leistungen in den Ländern und Kommunen unterschiedlichen rechtlichen Bedingungen unterliegen.¹⁵⁰

Die Umsetzungsplanung selbst sieht in einem ersten Schritt die Frage vor, in welchem Umfang die Leistung bis Ende 2022 gemäß OZG-Anforderungen digitalisiert sein muss, es geht um das sogenannte Minimalprodukt. In der Regel umfasst dieses ein Front-End, das den Nutzern die Beantragung der Leistung über das Internet erlaubt. Die Daten müssen jedoch vollständig eingegeben werden, es findet keine Registerabfrage im Hintergrund statt und die Schnittstelle zur Verwaltung besteht aus einer Übermittlung der Daten im PDF- oder XML-Format, was zumeist in einer internen Weiterbearbeitung mündet, die sich nicht von der „Vor-Digitalisierten“ unterscheidet.¹⁵¹ Außerdem kann es möglich sein, dass die Antragstellung zwar online erfolgt, ggf. aber weitere Nachweise in Papierform eingebracht werden müssen.¹⁵²

Alle weiteren Maßnahmen, die zwar sinnvoll sind, aber nicht unmittelbar vom OZG gefordert werden, werden ebenfalls in den Umsetzungsplan aufgenommen (wiederum unterschiedlich detailliert, abhängig von der Priorisierung der Leistung). Dazu zählen notwendige Re-

¹⁴⁹ Für eine umfassende Liste der möglichen Bestandteile eines Projektsteckbriefs, siehe IT-Planungsrat 2019, S. 32-34.

¹⁵⁰ Siehe IT-Planungsrat 2019, S. 66f. und S. 81.

¹⁵¹ Siehe IT-Planungsrat 2019, S. 85f.

¹⁵² Siehe BMI & FITKO 2019, S. 15.

gisterschnittstellen zu Datenabfragen innerhalb der Verwaltung, um eine umfangreiche Dateneingabe durch den Nutzer zu vermeiden, notwendige Rechtsänderungen und die möglichen Anbindungen an die internen Fachverfahren der öffentlichen Verwaltung.

Im Anschluss an die Umsetzungsplanung gehen die an den Themenfeldern Beteiligten in die Umsetzungsbegleitung über.¹⁵³ Die Ergebnisse dieser Umsetzungsbegleitung sollen die notwendigen FIM-Artefakte (Prozesse, Datenfelder und Leistungen) enthalten, Referenzprozesse und ein Konzept für die Nachnutzung auch durch nicht am Themenfeld beteiligte staatliche Stellen.¹⁵⁴ Das Konzept für die Nachnutzung soll dabei so detailliert sein, dass es eine Umsetzung der Ergebnisse ohne weitere Hürden gestattet. Dazu zählt auch die Auflistung möglicher Kosten und der Umgang mit lizenzrechtlichen Problemen.¹⁵⁵

Die Referenzprozesse müssen im Gegensatz zu den mitentwickelten FIM-Prozessen noch nicht aktuell umsetzbar sein. Sollten ihnen jedoch Hemmnisse entgegenstehen, sollen diese von den Bearbeitern im Themenfeld erfasst und ihre Beseitigung Schritt für Schritt koordiniert und publiziert werden.¹⁵⁶

Digitalisierungslabore

Pro Themenfeld finanziert das BMI zwei Digitalisierungslabore, in denen die beiden am höchsten priorisierten Leistungen des Themenfeldes weiter bearbeitet werden können.¹⁵⁷ Darin wirken potenzielle reale Nutzer, Vertreter der gesetzgebenden Ebene, weitere Fachgremien und IT-Experten mit. Außerdem sind Vertreter aller am Vollzug der Leistung beteiligten staatlichen Ebenen mit einzubeziehen, i.d.R. also auch der Kommunen.¹⁵⁸

Mittels agiler Methoden, wie z.B. Design-Thinking-Workshops, wird in einem ersten Schritt eine Zielvision erarbeitet, die einen aus Nutzersicht maximal optimierten Verwaltungsprozess beinhaltet. Unter Einbeziehung der Erfahrungen der jeweiligen Verwaltungsmitarbeiter wird daraus anschließend ein Soll-Prozess entwickelt, der sowohl die Erwartungen der Nutzer widerspiegelt als auch den Anforderungen der Verwaltung genügt.

¹⁵³ Siehe BMI & FITKO 2019, S. 11f.

¹⁵⁴ Siehe BMI & FITKO 2019, S. 12.

¹⁵⁵ Siehe BMI & FITKO 2019, S. 13.

¹⁵⁶ Siehe BMI & FITKO 2019, S. 13f.

¹⁵⁷ Siehe IT-Planungsrat 2019, S. 26.

¹⁵⁸ Siehe IT-Planungsrat 2019, S. 27.

Anschließend wird ein sogenannter Klick-Prototyp¹⁵⁹ entworfen, der optisch und vom Aufbau her die später online zugängliche Verwaltungsleistung abbildet, der jedoch nicht zur Eingabe eigener Daten geeignet ist und über keine Schnittstellen verfügt, um die Daten auszutauschen. Diese Klick-Prototypen werden mehrfach mit unterschiedlichen Nutzern getestet, um deren Feedback in die Weiterentwicklung einfließen zu lassen.¹⁶⁰

Neben dem Klick-Prototypen sollen am Ende eines Digitalisierungslabors weitere Ergebnisse stehen: ein Soll-Prozess zur Herstellung der entsprechenden Verwaltungsleistung, eine Beschreibung eines möglichst zeitnah und aufwandsarm umsetzbaren Minimalprodukts inklusive der entsprechenden FIM-Artefakte, ein Umsetzungsplan vom Jetzt-Stand über das Minimalprodukt bis hin zum Soll-Prozess sowie eine Auflistung der noch existierenden Hindernisse inklusive eines Plans zu deren Beseitigung.¹⁶¹

All diese Endergebnisse werden über die OZG-Kommunikationsplattform allen an der Digitalisierung Beteiligten zur Verfügung gestellt, um sie auf ihrer Ebene zu implementieren. Diese Bereitstellung liegt in der Verantwortung der jeweiligen Federführer des Themenfeldes.¹⁶² Die Bearbeiter des Themenfeldes sollen die Umsetzung weiter begleiten und etwaige Hindernisse entfernen.

4.1.6 Auswirkungen auf die kommunale Ebene

Der Einfluss der hier vorgestellten, vom Bund initiierten Vorhaben auf die Digitalisierung in den Kommunen ist unterschiedlich groß, jedoch immer vorhanden.

Der IT-Planungsrat gibt durch seine Projekte Anstöße, die sich zumindest indirekt auf kommunale Prozesse auswirken. Von der Schaffung neuer Strukturen und Plattformen zum Informationsaustausch bis zum Setzen neuer Themen und Schwerpunkte im Digitalisierungsprozess bestimmt er maßgeblich die Agenda in Sachen Digitalisierung der Verwaltung.

Durch den Beschluss von Standards zur IT-Sicherheit oder zur Datenübertragung hat er darüber hinaus maßgeblichen Einfluss auf die technische Ausgestaltung der notwendigen Software-Komponenten. Allerdings wird ihm dabei auch von Bundesseite aufgrund seiner

¹⁵⁹ Der Klick-Prototyp zum Thema Wohngeld ist öffentlich im Internet einsehbar unter <https://mckinsey.invisionapp.com/share/45JDE6TDX> (Passwort: wohngeld!2018ozg), abgerufen am 03.10.2019.

¹⁶⁰ Siehe IT-Planungsrat 2019, S. 69ff.

¹⁶¹ Siehe IT-Planungsrat 2019, S. 76ff.

¹⁶² Siehe das Interview mit dem IT-Planungsrat vom 21.10.2019.

verschachtelten Struktur und den zahlreichen, nur auf Projektbasis und entsprechend nicht kontinuierlich arbeitenden Sub-Strukturen eine mangelnde Performanz attestiert.¹⁶³

Diese soll ab dem kommenden Jahr durch den Start der FITKO in ihrem neuen Gewand als Anstalt des öffentlichen Rechts erhöht werden. Sie soll sowohl die Arbeit in den Projekten verstetigen als auch eine feste Struktur bieten, was sich insbesondere durch einen besseren Informationsfluss und das Vorhalten fester Ansprechpartner für bestimmte Projekte auswirken soll.

Außerdem soll die neue Struktur auch dahingehend einen Mehrwert bieten, dass die Vorhaben weniger als Stückwerk entstehen, sondern sich besser in ein großes Konzept einfügen, was sie zum einen übersichtlicher und zum anderen handhabbarer in der Einführung machen soll.

Bei der Betrachtung dieser Auswirkungen ist anzumerken, dass diese nicht spezifisch für die Kommunen sind. Alle staatlichen Akteure sollen künftig von der gesteigerten Effizienz und besseren Zusammenarbeit in der IT-Kooperation profitieren. Da die Kommunen jedoch bislang am geringsten in die Entscheidungen und Strukturen eingebunden waren, können sie durch die bessere Kommunikation und den erleichterten Zugang zu den Ergebnissen künftig wohl am meisten profitieren. Äußerungen der Leiterin des Aufbaustabes der FITKO, Dr. Annette Schmidt, lassen jedenfalls erwarten, dass die FITKO die bisherigen Probleme der Kommunen im Blick hat und sich diesen gezielt annehmen will.¹⁶⁴

Die XÖV-Standards sind unumgänglich, wenn die digitale Kommunikation nicht an den Grenzen eines Verwaltungsträgers oder gar eines Fachverfahrens Halt machen soll. Ihre Ausgestaltung als lizenzfreie, plattform- und betreiberunabhängige Vorgaben wird dazu führen, dass schrittweise immer mehr Verfahren so ausgestaltet sind, dass die Kommunikation zwischen ihnen reibungslos funktioniert. Dabei bereiten die XÖV-Standards auch den Weg zu einem weitgehend automatisierten Datenaustausch zwischen den Behörden

¹⁶³ Siehe BT-Drs. 19/9737, S. 6.

¹⁶⁴ „Letztlich geht es darum, den Kommunen die Möglichkeit zu geben, ihre Anforderungen – nicht nur in Sachen OZG-Umsetzung – besser zu artikulieren. Zudem müssen wir unsere Informationen effektiver streuen, damit sie tatsächlich alle Kommunen erreichen.“ Diese und weitere entsprechende Aussagen finden sich im Interview von Dr. Annette Schmidt mit dem Online-Journal „Verwaltung der Zukunft“, vom 11.02.2019. Abrufbar unter <https://www.verwaltung-der-zukunft.org/politik-und-strukturen/moderieren-und-informationen-effektiver-streuen>, abgerufen am 30.09.2019.

vor, indem sie gegenseitige Registerabfragen so vereinheitlichen, dass sie automatisiert erstellt, gesendet, verarbeitet und beantwortet werden können.¹⁶⁵

Das Ziel des FIM ist es, die Arbeit in der Abbildung von Verwaltungsleistungen für alle Stellen der Verwaltung zu reduzieren, da sie von einer Stelle (i.d.R. derjenigen, die die Leistung durch Rechtsgrundlage begründet) vorgenommen und anschließend für alle zur Verfügung stehen.¹⁶⁶ Neben den Effizienzgewinnen soll dabei auch gewährleistet werden, dass die Prozesse rechtlich korrekt und stets aktuell dargestellt werden. Die übersichtliche Darstellung der Abläufe kann Hemmnisse für ihre Digitalisierung oder grundsätzlich ineffiziente Zwischenschritte aufzeigen.¹⁶⁷ Die Kommunen können entsprechend darauf hoffen, dass sich die von ihnen erwarteten Tätigkeiten auf das Minimum der tatsächlich notwendigen Schritte zur Erbringung der Verwaltungsleistung beschränken. Sofern es sich um Leistungen handelt, die in den Kommunen unterschiedlich bearbeitet werden, müssen diese entsprechend selbst die Besonderheiten ihrer Kommune in die dargestellten Prozessabläufe eintragen.¹⁶⁸

Die OZG-Umsetzung in den Themenfeldern und Digitalisierungslaboren ebnet den Kommunen ebenfalls ein Stück des Weges. Neben einer verbindlichen Übersicht der zu digitalisierenden Leistungen schaffen sie zahlreiche Artefakte, die in den Umsetzungsprozessen verwendet werden können. Auch die Untersuchung aller Leistungen auf rechtliche Hindernisse und Optimierungspotentiale nimmt der Arbeitsebene einige Aufgaben ab, zusätzlich dazu, dass die Forcierung bestimmter Rechtsänderungen durch die Bearbeiter der Themenfelder manche Digitalisierungsschritte überhaupt erst möglich macht.

Aus finanzieller Sicht ist zu beachten, dass das BMI zwar die Umsetzung der 115 Leistungen in vollständiger Bundesverantwortung (Typ-1-Leistungen) sowie die Bearbeitung aller Weiteren in den Themenfeldern finanziert. Weitere Kosten, die sich aus der Umsetzung der Ergebnisse der Themenfelder und Digitalisierungslabore für die Länder und Kommunen ergeben, bleiben vorerst ungedeckt.¹⁶⁹

¹⁶⁵ Siehe Nationaler Normenkontrollrat 2017, S. 21 ff.

¹⁶⁶ Siehe Geschäfts- und Koordinierungsstelle FIM 2019b.

¹⁶⁷ Siehe Geschäfts- und Koordinierungsstelle FIM 2019a, S. 5.

¹⁶⁸ Siehe Geschäfts- und Koordinierungsstelle FIM 2019a, S. 16.

¹⁶⁹ Siehe BMI & FITKO 2019, S. 16.

Inhaltlich beklagen die Kommunen, dass es wenige Informationen zu den Digitalisierungslaboren gäbe und die zur Verfügung gestellten Plattformen zur Information nicht ausreichend seien. Angebracht seien hier konkrete Ansprechpartner für Kommunen in den jeweiligen Digitalisierungslaboren sowie eine regelmäßige Information über den aktuellen Sachstand, bspw. per E-Mail-Newsletter.¹⁷⁰ Insbesondere die Stadt Speyer weist auf ein Interesse ihrerseits hin, an solchen Projekten mitzuwirken, diesbezüglich jedoch keine großen Erfolgchancen zu haben.¹⁷¹

Deutlich besser an den Informationsfluss angebunden sieht sich der Rhein-Pfalz-Kreis, der über den Landkreistag Rheinland-Pfalz regelmäßige Informationen zu den aktuellen Entwicklungen auf Bundesebene erhält, ebenso zu Möglichkeiten zur Mitwirkung in den Digitalisierungslaboren.¹⁷²

Für alle hier betrachteten Maßnahmen ist festzuhalten, dass sie deutlich daran mitwirken, einen Rahmen und bestimmte Bausteine für die Digitalisierung der Verwaltung, auch auf kommunaler Ebene, zu liefern. Jedoch ist keines der Projekte darauf ausgelegt, tatsächlich anwendbare Verfahren zu schaffen, die von den Verwaltungen direkt in ihre Prozesse übernommen werden könnten. So gesagt werden die Verwaltungsleistungen nicht digitalisiert, sondern lediglich digital abgebildet und bestimmte Voraussetzungen geschaffen, um sie anschließend zu digitalisieren. Dazu benötigt es unter anderem Software im Sinne von digitalen Antragsverfahren, auf die die Bürger zugreifen können, Plattformen, auf denen sie diese finden, Schnittstellen, die die entsprechenden Antragsdaten in die Systeme der Verwaltung übergeben und Fachverfahren in der Verwaltung, die dazu in der Lage sind, Prozesse digital abzuwickeln.

Die Aufgabe, diese zu entwickeln, zu beschaffen und zu betreiben verbleibt weiterhin bei den die jeweilige Leistung vollziehenden Stellen, was zu einem nicht unerheblichen Teil die Kommunen sind.¹⁷³

Welche negativen praktischen Auswirkungen dies haben kann, lässt sich beispielsweise an der Einführung des iKfz-Standards beobachten, durch den es möglich sein sollte, seit dem 1. Oktober 2019 auch Neufahrzeuge online zuzulassen. In zahlreichen Orten steht dieser

¹⁷⁰ Siehe die Antworten der Stadt Frankenthal vom 13.09.2019 auf den Fragenkatalog.

¹⁷¹ Siehe das Interview mit der Stadt Speyer vom 28.08.2019.

¹⁷² Siehe die Antworten des Rhein-Pfalz-Kreises vom 16.10.2019 auf den Fragenkatalog.

¹⁷³ Siehe Stich 2019a.

Service jedoch noch nicht zur Verfügung. Obwohl die hier vorgestellten Schritte gegangen wurden und aus Sicht des Bundes alle Voraussetzungen vorlagen, scheiterte es am letzten Stück: der Bereitstellung der entsprechenden Software oder fehlender Schnittstellen für die Kommunen bzw. Länder. Von Verzögerungen von einigen Tagen bis hin zu einem Betriebsstart im Sommer 2020 machen die Kommunen nun unterschiedliche Prognosen. Abhängig sei dies davon, wann der jeweilige Dienstleister die tatsächliche Software zur Verfügung stellt, da durch das reine Abwickeln der auf Bundesebene vorgesehenen Prozesse für den Bürger noch nichts gewonnen ist.¹⁷⁴

Um diese Lücke zumindest teilweise zu schließen, möchte der IT-Planungsrat das Nutzungskonzept der Themenfelderergebnisse so erweitern, dass diese auch fertige Softwarelösungen entwickeln und bereitstellen können.¹⁷⁵

4.2 Landesebene Rheinland-Pfalz

Rechtlich sind Kommunen und Bund deutlich getrennt. Eine verbindliche Regelung kommunalen Handelns, die über Umsetzungsvorschriften für den kommunalen Vollzug bundesrechtlicher Leistungen hinausgeht, ist nur durch die Länder möglich. Entsprechend wird hier bereits die Relevanz deutlich, die das Land auch für die Umsetzung der Digitalisierung der Kommunen hat. Im nächsten Abschnitt soll daher ein Blick auf den Einfluss des Landes Rheinland-Pfalz auf den Digitalisierungsprozess geworfen werden.

Im Juni 2018 verabschiedete das Land eine IT-Strategie für die öffentliche Verwaltung, die sowohl die OZG-Umsetzung als auch die darüber hinausgehenden digitalen Ziele der Landesverwaltung steuern soll.¹⁷⁶

¹⁷⁴ Siehe u.a. Popien, Matthias (2019), Technische Probleme: Online-Kfz-Zulassung verzögert sich. Abendblatt.de vom 09.10.2019, abrufbar unter <https://www.abendblatt.de/hamburg/article227323281/Technische-Probleme-Online-Kfz-Zulassung-verzoegert-sich.html>; O.V. (2019), Online-Zulassung lässt auf sich warten. saechsische.de vom 03.10.2019, abrufbar unter <https://www.saechsische.de/online-zulassung-laesst-auf-sich-warten-5125324.html>; O.V. (2019), Online-Zulassung Bereitstellung verzögert sich. rundblick-schwerte.de vom 02.10.2019, abrufbar unter <https://www.rundblick-schwerte.de/2019/10/02/online-zulassung-bereitstellung-verzoegert-sich/>. Alle abgerufen am 12.10.2019.

¹⁷⁵ Siehe das Interview mit dem IT-Planungsrat vom 21.10.2019.

¹⁷⁶ Siehe Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz 2018.

4.2.1 eGovernment-Gesetz

Parallel und teilweise gleichlautend zum eGovernment-Gesetz des Bundes haben die meisten Bundesländer eigene eGovernment-Gesetze verabschiedet, die unter anderem Vorgaben zum elektronischen Zugang zu Verwaltungsleistungen beinhalten, Bestimmungen zur digitalen Authentifikation, elektronischen Bezahlung oder zur eAkte.¹⁷⁷

Rheinland-Pfalz verfügt nicht über ein solches Gesetz. Zwar lag bereits im Herbst 2018 ein erster Referentenentwurf vor, der nach der Ressortabstimmung im Frühjahr 2019 zur Verabschiedung in den Landtag eingebracht werden sollte. Dazu kam es jedoch nicht. Nun sieht der Zeitplan vor, es zumindest noch 2019 zu beschließen.¹⁷⁸

Anhand der die Kommunen betreffenden Inhalte, die sich im Entwurf des Gesetzes finden, lässt sich im Umkehrschluss ermitteln, welche Rahmenbedingungen und Voraussetzungen der Digitalisierung der Kommunen aktuell noch nicht in Form eines Gesetzes rechtsverbindlich vorliegen.

So ist im Entwurf eine deutliche Arbeitsteilung zwischen dem Land und den Kommunen vorgesehen, welche Seite welche Leistungen im Rahmen der OZG-Umsetzung erbringt. Insbesondere beträfe dies den Betrieb des Portalverbunds und die Bereitstellung der darüber zugänglichen Leistungen. Außerdem sollen im Rahmen des eGovernment-Gesetzes nähere Bestimmungen zur Abwicklung des ePayments im Zuge von Verwaltungsleistungen gemacht werden.¹⁷⁹

Neben den fehlenden rechtlichen Vorgaben, die beispielsweise auch die Schriftformerfordernis bzw. deren Wegfall oder Ersatz betreffen, fehlen dadurch auch rechtlich notwendige Bestimmungen, wie beispielsweise die zur Umsetzung der EU-Richtlinie 2014/55/EU, die öffentliche Auftraggeber zum Empfang elektronischer Rechnungen verpflichtet. Eine Umsetzung, die die weiteren Bundesländer regelmäßig über ihr eGovernment-Gesetz abgewickelt haben.¹⁸⁰

¹⁷⁷ Siehe Wissenschaftliche Dienste des Bundestags 2019, S. 5ff.

¹⁷⁸ Siehe Heeger 2019.

¹⁷⁹ Siehe Pszcolla & Benz 2019.

¹⁸⁰ Siehe Bernius & Bertram 2019, S. 12.

4.2.2 Landesportal, Nutzerkonten und weitere Leistungen des Landes

Unabhängig von den Entwicklungen des eGovernment-Gesetzes hat das Land Rheinland-Pfalz die Ausschreibung für diverse Basis- bzw. Querschnittsleistungen übernommen, die anschließend auch den Kommunen zur Verfügung stehen sollen.

So betreibt das Land das Rheinland-Pfalz-Portal, über das sowohl die Leistungen des Landes als auch der Kommunen zunächst aufgelistet und durchsuchbar sein sollen und anschließend schrittweise auch mit den entsprechenden Online-Antragsverfahren hinterlegt werden, sobald die zuständige Stelle diese eröffnet.¹⁸¹

Ausgeschrieben ist darüber hinaus eine Plattform, über die sowohl die Behörden des Landes als auch die Kommunen Antrags- und Fachverfahren nach dem Baukastenprinzip selbstständig modellieren und digital als Online-Anwendung verfügbar machen können und die künftig vom Land betrieben werden soll.¹⁸²

Um § 3 OZG zu erfüllen und den Bürgern und Unternehmen ein Nutzerkonto zu bieten, über welches sie sich anmelden, um die digitalen Leistungen der Verwaltung zu nutzen, vereinbarten das Land und die kommunalen Spitzenverbände, dass das bereits von letzteren entwickelte „rlpServiceKonto“ künftig das landeseinheitliche Nutzerkonto werden soll. Dabei wird das Land auch entscheiden, welche Stelle für die Registrierung der Nutzerkonten zuständig ist und dafür Sorge tragen, dass es den unterschiedlichen, vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnologie (BSI) festgelegten Vertrauensniveaus¹⁸³ entspricht und die für die unterschiedlichen Leistungsarten notwendigen Authentifizierungsniveaus erfüllen kann.¹⁸⁴

Dieses Vorgehen der gemeinsamen Entwicklung und des Betriebs bestimmter Komponenten zur OZG-Umsetzung wurde bereits im Herbst 2018 in einer Kooperationsvereinbarung zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden festgehalten. Dabei sollen ausdrücklich auch interkommunale Austauschprozesse gefördert werden, die eine mehrfache Entwicklung der gleichen Leistungen verhindern.¹⁸⁵

¹⁸¹ Siehe Pszcolla & Benz 2019.

¹⁸² Siehe Pszcolla & Benz 2019.

¹⁸³ Siehe BSI, technische Richtlinie TR-03107.

¹⁸⁴ Siehe Pszcolla & Benz 2019.

¹⁸⁵ Siehe Winkler, J. 2018.

Obgleich die Kooperationsvereinbarung weitreichend ist und auch einige der vereinbarten Schritte von Seiten des Landes bereits getätigt wurden, sehen die befragten Kommunen derzeit noch keine ausreichende Koordinierung durch das Land. Bezüglich der vom Land bereitzustellenden Leistungen liegt das Problem aus ihrer Sicht in erster Linie in der Kommunikation, so dass auf kommunaler Ebene beispielsweise nicht klar sei, welche Spezifikationen die Leistungen mit sich brächten und wie sie sich als Kommunen an diese anpassen könnten.¹⁸⁶

Ähnliches gilt für die vom Land zugesagten Gremien eines IT-Kooperationsrats bzw. eines Onlinezugangsgesetz-CompetenceCenters (OZG-CC). Ersterer soll mit Vertretern des Landes, der Justiz und der kommunalen Spitzenverbände besetzt über das koordinierte Vorgehen bei der Einführung und Entwicklung digitaler Verwaltungsprozesse wachen und mittels Empfehlungen die Verbreitung gemeinsamer Standards fördern.¹⁸⁷ Das OZG-CC ist demgegenüber stärker auf die technische Seite ausgerichtet und soll unter anderem bei der Nutzung der vom Land bereitgestellten Basisdienste unterstützen.¹⁸⁸ Beide Institutionen gehen zurück auf Beschlüsse aus dem Jahr 2018 und haben das Potential, die Kooperation auch über staatliche Ebenen hinweg zu verbessern. Jedoch sind sie bislang nicht eingerichtet worden.¹⁸⁹

4.3 Kommunale Ebene

Die Digitalisierung der deutschen Verwaltung ist ein Werk mit zahlreichen Beteiligten. Neben den Verwaltungsträgern in Bund, Ländern und Kommunen gibt es eine Vielzahl an Koordinierungsgremien bzw. -stellen, die die Bemühungen der Verwaltung rund um die Digitalisierung unterstützen sollen.

Wie wirken sich die zahlreichen Initiativen der involvierten Akteure auf die Umsetzung der Digitalisierung in den Kommunen aus? Welche Maßnahmen werden dort in dem dargestellten Rahmen ergriffen? An welchen Stellen gehen die Kommunen den anderen Ebenen voraus, wo sind die Hürden zu hoch? Diesen Fragen widmet sich der folgende Abschnitt dieser Arbeit.

¹⁸⁶ Siehe die Interviews mit der Stadt Ludwigshafen vom 25.07.2019, dem Rhein-Pfalz-Kreis vom 26.07.2019 sowie der Stadt Speyer vom 28.08.2019.

¹⁸⁷ Siehe Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz 2018, S. 37.

¹⁸⁸ Siehe Pszcolla & Benz 2019.

¹⁸⁹ Siehe auch die Interviews mit der Stadt Ludwigshafen vom 25.07.2019 und dem Rhein-Pfalz-Kreis vom 26.07.2019.

4.3.1 Aktueller Stand

Obgleich sie bis zu den Rechtsnormen der Landesebene den gleichen Vorschriften unterliegen und ähnliche äußere Rahmenbedingungen vorfinden, findet die Digitalisierung in den vier untersuchten Kommunen Speyer, Frankenthal, Ludwigshafen und dem Rhein-Pfalz-Kreis auf unterschiedlichen Wegen statt.

Allen gemein ist, dass sie sich noch nicht auf einem Stand befinden, der den Anforderungen des OZGs genügen würde. Angesichts des knappen Zeitraums seit dessen Inkrafttreten ist dies jedoch auch nicht überraschend.

Drei der Kommunen haben damit begonnen oder sind bereits dabei, ihre Verwaltungsprozesse intern abzubilden. Zwei dieser Kommunen wiederum modellieren gleichzeitig online abrufbare Antragsprozesse und stellen sie den Bürgern schrittweise zur Verfügung. Dabei greifen sie jedoch auf Eigenentwicklungen oder von anderen Kommunen bereitgestellte Prozessmodelle zurück, sowie, sofern verfügbar, auf von den Anbietern der Fachverfahren bereitgestellte Online-Tools. Eine Nutzung von im FIM bereitgestellten Daten erfolgt bislang nicht. Eine der Kommunen hält sich bislang noch stärker zurück, was die digitale Bereitstellung von Verwaltungsverfahren betrifft. Hier ist eine Umsetzung geplant, sobald die vom Land ausgeschriebene Plattform bekannt ist und genutzt werden kann.¹⁹⁰

Entsprechend erfolgt der Prozess der Digitalisierung bislang vorwiegend kleinteilig, eine Orientierung bei der Umsetzung der Prozesse an den Themenfeldern der OZG-Umsetzung erfolgt nicht. Vielmehr ergibt sich die Reihenfolge anhand verwaltungsorganisatorischer Kriterien, wie der Frage, ob in einem Bereich ohnehin die Einführung eines neuen IT-Systems ansteht¹⁹¹ oder welche Leistungen ggf. von anderen Kommunen übernommen werden können.¹⁹²

Eine Besonderheit stellt in diesem Rahmen der Rhein-Pfalz-Kreis dar, da er durch seine Untergliederung mit der kreisangehörigen Stadt Schifferstadt, den vier verbandsfreien Gemeinden sowie den fünf Verbands- und 20 Ortsgemeinden über zusätzliche Verwaltungsträger verfügt, die im Rahmen der OZG-Umsetzung beteiligt und mitgenommen werden. Dabei sieht der Kreis eine verpflichtende Lösung oder eine vom Kreis vorgeschriebene

¹⁹⁰ Siehe die Interviews mit den Städten Ludwigshafen (25.07.2019) und Speyer (28.08.2019) und dem Rhein-Pfalz-Kreis (26.07.2019) sowie die Antworten der Stadt Frankenthal vom 13.09.2019 auf den Fragenkatalog.

¹⁹¹ Siehe das Interview mit der Stadt Ludwigshafen vom 25.07.2019.

¹⁹² Siehe das Interview mit der Stadt Speyer vom 28.08.2019.

Strategie zum einen aufgrund der kommunalen Selbstverwaltung, die auch den Gemeinden eine Eigenständigkeit in ihrer Verwaltung garantiert, als rechtlich schwierig an. Zum anderen wird eine solche Lösung auch nicht als Optimum betrachtet. Vielmehr ist eine Umsetzung vorgesehen, bei der die Kreisverwaltung die Leistungen in ihrer Zuständigkeit digitalisiert und die Gemeindeverwaltungen die ihrigen. Allerdings ist es das Ziel, den Kreis in diesem Prozess in eine stärker koordinierende Rolle zu bringen, Informationen gezielt und gebündelt an die Gemeinden weiterzugeben und Anreize zur Digitalisierung zu setzen und dabei ggf. an passenden Stellen gemeinsame Lösungen zu finden bzw. sich auf einen einheitlichen Weg zu einigen.¹⁹³

Die LeiKa-Kategorien im Rahmen der OZG-Umsetzung sehen als kleinste Ebene der Zuständigkeit die Kommunen an. Eine Unterteilung in Kreis- und gemeindliche Leistungen findet nicht statt, was auch der unterschiedlichen Aufgabenteilung zwischen diesen Verwaltungsebenen im bundesweiten Vergleich geschuldet sein dürfte.

Da es der Rhein-Pfalz-Kreis als Ziel ansieht, dass es für die Bürger am Ende keine Rolle spielt, ob die von ihnen angeforderte Leistung von einer Gemeinde oder dem Kreis erbracht wird, soll eine deutlich stärkere Kooperation sowohl zwischen den Gemeinden als auch zwischen Gemeinden und Kreis etabliert werden. Dies bezieht sich auch auf die interne Abwicklung der Prozesse zwischen den Ebenen, die nach der Digitalisierung reibungsloser ablaufen soll.¹⁹⁴ Dabei soll auf die Erfahrungen des Landkreises Cochem-Zell zurückgegriffen werden, welcher im Rahmen des Bundesprojektes „Modellkommune E-Government“ bereits zwischen 2014 und 2016 gemeinsam mit seinen Verbandsgemeinden ein Konzept zur Digitalisierung entwarf.¹⁹⁵

Zeitgleich mit der OZG-Umsetzung beschäftigen sich die Kommunen mit weiteren Herausforderungen, die ihnen im Zuge der Digitalisierung bevorstehen. Ein relevanter Punkt ist dabei beispielsweise die Umsetzung einer medienbruchfreien Abwicklung der Verwaltungsleistungen auch intern, durch Einführung der eAkte bzw. eines Dokumentenmanagementsystems (DMS).

¹⁹³ Siehe das Interview mit dem Rhein-Pfalz-Kreis vom 26.07.2019.

¹⁹⁴ Siehe das Interview mit dem Rhein-Pfalz-Kreis vom 26.07.2019.

¹⁹⁵ Siehe die Informationsseite des BMIs „Verwaltung innovativ – Modellkommune E-Government Landkreis Cochem-Zell“, abrufbar unter https://www.verwaltung-innovativ.de/DE/E_Government/Modellkommune_E_Gov/Cochem_Zell/lk_cochem_node.html, abgerufen am 04.10.2019.

Auch hier ist der Stand der Kommunen unterschiedlich. Während Ludwigshafen bereits seit mehreren Jahren ein DMS im Einsatz hat, hat sich die Stadt Speyer zum Ziel gesetzt, im Rahmen der online-Bereitstellung einer Leistung für den Bürger auch den internen Verwaltungsprozess digital abzubilden. Der Rhein-Pfalz-Kreis startete bereits in eine Pilotphase der eAkte, wobei die damit einhergehenden Herausforderungen nicht nur innerhalb der Verwaltung auftraten, sondern beispielsweise auch auf Seiten des Dienstleisters, der die eAkte zur Verfügung stellt und aufgrund der hohen Kundenzahlen immer wieder Kapazitätsengpässe im Support hat. Frankenthal hat sich ebenfalls dazu entschieden, die eAkte einzuführen und hat dazu ein Projektteam DMS ins Leben gerufen. Dabei soll die Digitalisierung der Verwaltung in Frankenthal von innen nach außen erfolgen. Über die Einführung der eAkte wird eine Grundlage geschaffen, um die OZG-Verpflichtungen über dessen Wortlaut hinaus nachhaltig erfüllen zu können.¹⁹⁶

4.3.2 Kooperative Ansätze

Der Blick auf den aktuellen Stand der Digitalisierung in den vier untersuchten Kommunen zeigt bereits, dass die Vorgehensweisen trotz der in den wesentlichen Punkten gleichen Aufgaben sehr unterschiedlich sind. Dennoch gibt es Ansätze, bestimmte Schritte der Digitalisierung gemeinsam mit anderen Kommunen oder weiteren Beteiligten zu gehen.

Metropolregion Rhein-Neckar

Die Metropolregion Rhein-Neckar (MRN) ist eine Organisation der Länder Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz. Um die Region zu stärken und als attraktiven Standort zu positionieren, arbeiten die drei Teile der MRN, der Verband, ein Verein und eine GmbH, in verschiedenen Projekten und Kooperationen zusammen. Seit einigen Jahren rücken dabei verstärkt digitale Lösungen in den Fokus. Zentrales Anliegen der MRN ist ein effizienter Verwaltungskontakt für die Wirtschaft, wobei bei entsprechenden Überschneidungen von Interessen automatisch auch Vorteile für Bürger generiert werden.¹⁹⁷

So betreibt die MRN unter anderem das Portal „verwaltungsdurchklick.de“, über das sich für jedes Anliegen die zuständigen Stellen und die erbrachten Leistungen der Verwaltung finden lassen. Auch die Abwicklung der einheitlichen Behördennummer 115 liegt für das

¹⁹⁶ Siehe die Antworten der Stadt Frankenthal vom 13.09.2019 auf den Fragenkatalog.

¹⁹⁷ Siehe MRN 2016, S. 7.

Rhein-Neckar-Gebiet in den Händen der MRN. Aktuell laufen darüber hinaus weitere Projekte, wie beispielsweise die Entwicklung eines virtuellen Bauamts, über das Bauanträge vollständig digital abgewickelt werden können. Dazu wird aktuell an der technischen Umsetzung gearbeitet, nachdem der IT-Planungsrat bereits den entsprechenden Standard zum Datenaustausch (XBau) beschloss, für welchen sich die MRN im entsprechenden Gremium des IT-Planungsrats engagierte. Zusätzlich stellt die MRN ihren Mitgliedern gewisse Werkzeuge zur Verfügung, die die Akteure bei ihrer Vernetzung unterstützen sollen. Darunter fallen Tools zur Terminfindung, für Umfragen oder zur Darstellung und Zusammenführung online verfügbarer Daten der Verwaltung.¹⁹⁸

Gebündelt sind all diese Aktivitäten im vom Bund geförderten Projekt „Kooperatives E-Government in föderalen Strukturen“, das schrittweise die Verwaltungsprozesse der Region koordinieren, digitalisieren und vereinfachen möchte. Ein Baustein ist dabei die Koordinierungsstelle „Intelligente Vernetzung“, die dafür sorgen soll, dass die Angebote der Verwaltung nicht nur gemeinsam erarbeitet werden, sondern auch untereinander und über die Grenzen der Verwaltung hinaus vernetzt sind.¹⁹⁹

In allen vier befragten Kommunen bereits im Einsatz befindet sich die digitalisierte Vergabeplattform, die zentral von der MRN bereitgestellt wird. Allerdings zeigt sich hier exemplarisch, dass auch die Nutzung eines gemeinsamen Tools nicht zu gemeinsamen Erfahrungen führen muss. Während die Stadt Speyer angibt, dass nahezu alle Vergabeverfahren digital und online abgewickelt werden,²⁰⁰ beurteilt der Rhein-Pfalz-Kreis die Lage kritischer und verweist darauf, dass das Angebot der digitalen Bewerbung auf Ausschreibungen des Kreises von den Leistungserbringern kaum genutzt werde.²⁰¹ Eine kooperative Lösung kann im Ergebnis entsprechend nur so erfolgreich sein, wie sie trotz ihrer gemeinsamen Entwicklung die Bedürfnisse jedes einzelnen Beteiligten trifft.

Zusätzlich plant die MRN ein Aus- und Weiterbildungsprogramm, um die notwendigen digitalen Kompetenzen in der Verwaltung bereitzustellen.²⁰²

¹⁹⁸ Siehe MRN 2016, S. 8ff.

¹⁹⁹ Siehe MRN 2019.

²⁰⁰ Siehe das Interview mit der Stadt Speyer vom 28.08.2019

²⁰¹ Siehe das Interview mit dem Rhein-Pfalz-Kreis vom 26.07.2019.

²⁰² Siehe das Interview mit der Stadt Speyer vom 28.08.2019.

KommWis

Weiter relevant und von überkommunaler Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Gesellschaft für Kommunikation und Wissenstransfer mbh (KommWis), ein Tochterunternehmen der drei kommunalen Spitzenverbände in Rheinland-Pfalz. Sie wurde von diesen beauftragt, um den Kommunen Beratungsleistungen und Austausch rund um Fachverfahren zu bieten, die landesweit einheitlich sind (Meldewesen, Personenstandswesen, Kfz-Zulassung, Wahlen). Darüber hinaus bietet die KommWis den Kommunen mehrere infrastrukturelle Angebote im Bereich der Digitalisierung an, bzw. vermittelt ihnen diese.

So betreibt sie das „kommunale Netz Rheinland-Pfalz“, das alle kommunalen Verwaltungsstandorte des Landes miteinander verbindet und die Infrastruktur für den Datenaustausch untereinander und mit Verwaltungsträgern anderer staatlicher Ebenen bildet.²⁰³ Künftig ist geplant, den Kommunen über dieses Netz im Rahmen eines Giganetz-Programms auch Serverleistungen zur Verfügung zu stellen.²⁰⁴

Im Rahmen der Digitalisierung der Verwaltung kamen weitere Angebote der KommWis hinzu: Stellvertretend für die Kommunen schrieb sie eine Software für ein DMS bzw. die eAkte aus und schloss dafür einen Rahmenvertrag, dem die Kommunen beitreten können und entsprechend keine eigene Ausschreibung vornehmen müssen.

ZIDKOR

Der Zweckverband für Informationstechnologie und Datenverarbeitung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (ZIDKOR) wurde im Jahr 2012 von den Städten Kaiserslautern, Koblenz, Ludwigshafen, Mainz, Neustadt/Weinstraße, Neuwied, Speyer und Trier sowie der KommWis gegründet. Ursprünglicher Zweck war der Betrieb der vom Land beschafften Software zur Umsetzung der Bundesvorgaben zur Führung eines elektronischen Personenstandsregisters. Die Anforderungen an die IT-Standards zum Betrieb des Personenstandsregisters waren nach einer ersten Einschätzung so hoch (u.a. Bereithaltung eines „Back-Up-Registers“), dass sich ein Betrieb für einzelne Kommunen nicht finanzieren ließe. Entsprechend wurde die Aufgabe auf den ZIDKOR übertragen. Dieser sollte sie jedoch nicht nur für die Mitglieder übernehmen, sondern auch für weitere Kommunen des Landes, die durch das

²⁰³ Siehe Duong & Lottner 2017, S. 1.

²⁰⁴ Siehe die Interviews mit der Stadt Ludwigshafen vom 25.07.2019 sowie mit dem Rhein-Pfalz-Kreis vom 26.07.2019.

Tochterunternehmen ihrer Spitzenverbände, die KommWis, im Zweckverband vertreten sind.²⁰⁵

So betreibt der ZIDKOR nun landesweit das Fachverfahren für das Personenstandswesen, das elektronische Personenstandsregister sowie das Waffenwesen.²⁰⁶

Darüber hinaus haben die beteiligten Kommunen weitere Aufgaben im Bereich des eGovernments auf den ZIDKOR übertragen. Dazu zählen insbesondere die Beschaffung und der Betrieb bestimmter IT-Komponenten, die fachverfahrenübergreifend eingesetzt werden und somit das Gerüst einer digitalen Verwaltung bilden. Beispiele für solche Komponenten sind eine ePayment-Suite, ein Bürgerkonto, diverse Schnittstellen zur rechtssicheren Übermittlung von Daten und eine Anwendung zur Prozessmodellierung (civento).²⁰⁷ Auch die Schulung von kommunalen Beschäftigten zur Nutzung von FIM und weiteren Tools wird über den ZIDKOR koordiniert.²⁰⁸

Weitere Arbeitskreise und Kooperationen

Neben der KommWis und dem ZIDKOR, die beide auch als Plattform zum Informationsaustausch fungieren, gibt es weitere mehr oder weniger formelle Arbeitskreise, in denen sich die einzelnen Kommunen austauschen. Dazu gehören die Arbeitskreise eGovernment und eAkte der MRN, der Arbeitskreis eAkte des Landkreistags Rheinland-Pfalz sowie der geplante Vergleichsring Digitalisierung der KGSt.

Die Stadt Speyer ist darüber hinaus am „Interkommunalem Netzwerk Digitale Stadt“ beteiligt, ein Kooperationsprojekt rund um das Kaiserslauterner Projekt „herzlich digitale Stadt“. Vom Land Rheinland-Pfalz gefördert sollen sich die beteiligten Kommunen dabei austauschen, wie sie in einem digitalen Umfeld attraktiv werden bzw. bleiben. Der Schwerpunkt liegt dabei nicht auf technischen Lösungen, sondern auf einem Gesamtkonzept für Städte im digitalen Zeitalter.²⁰⁹

Von allen Kooperationspartnern wird die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen auf Arbeitsebene grundsätzlich positiv bewertet. Auffällig jedoch ist, dass in den Arbeitskreisen

²⁰⁵ Siehe Stadt Worms, Ratsvorlage 3/028/2009-2014.

²⁰⁶ Siehe ZIDKOR 2019.

²⁰⁷ Siehe Stadt Speyer, Ratsvorlage 1909/2016, S. 2, sowie das Interview mit der Stadt Ludwigshafen vom 25.07.2019.

²⁰⁸ Siehe die Antworten der Stadt Speyer vom 02.10.2019 auf den Fragenkatalog.

²⁰⁹ Siehe das Interview mit der Stadt Speyer vom 28.08.2019 sowie Stich 2019b.

und Gremien keine Vertreter anderer staatlicher Ebenen vertreten sind, wobei insbesondere der Kontakt zu diesen hilfreich sein könnte, wenn es um die Rahmenbedingungen geht, in denen sich kommunale Digitalisierung abspielt.

4.3.3 Zielstellungen

Die Zielstellungen der Kommunen sind relativ einheitlich und orientieren sich stark am Wortlaut des OZGs. Die Leistungen für Bürger und Unternehmen sollen für diese digital abruf- und beantragbar sein, in einer Form, dass es für die Antragsteller nicht mehr relevant ist, welche Stelle in der Kommune oder auch einer anderen staatlichen Ebene dafür zuständig ist und die Leistung danach bearbeitet. Ausdrücklich genanntes Ziel ist dabei das Anbieten eines besseren Services für Bürger durch einen einfacheren Zugang zu Verwaltungsleistungen.

Bis auf eine Kommune weisen alle darauf hin, im Zuge der digitalen Abbildung der Prozesse diese auch analysieren und ggf. optimieren zu wollen, damit sie künftig schneller abgewickelt werden können. Dies soll jedoch weitestgehend im Rahmen der bisherigen Struktur der Verwaltung geschehen.

Entsprechend sind auch keine Verschiebungen von Zuständigkeiten geplant, die über eine Prozessoptimierung innerhalb der Stellen einer Verwaltung hinausgehen. Eine Auslagerung an externe Partner oder andere Gebietskörperschaften spielte in den Gesprächen nur insofern eine Rolle, wenn es um den Einkauf bestimmter Dienstleistungen ging. Eine Ausnahme bildet hier die Zusammenarbeit im ZIDKOR, auf die von den beiden Mitgliedsstädten Speyer und Ludwigshafen bereits bestimmte Leistungen übertragen wurden und der auch künftig ein relevanter Träger von Aufgaben im Bereich der Digitalisierung bleiben soll.

Es wurden keine Kosteneinsparungen durch die Digitalisierung als Ziel genannt, im Gegenteil stehen zumeist die zusätzlich entstehenden Kosten für die benötigten Investitionen in die digitalen Systeme und den anschließenden Betrieb dieser im Fokus.

Kooperationen werden von allen vier Kommunen angestrebt, jedoch eher mit einem Fokus auf die Beschaffung oder den Betrieb bestimmter Einzelkomponenten, weniger im Sinne eines einheitlichen Kooperationskonzepts für den gesamten Bereich der Verwaltungsdigitalisierung. Entsprechend häufig finden sich in den bereits bestehenden oder im Aufbau befindlichen Kooperationen unterschiedlichste Partner, mit denen jeweils ein Teilaspekt der Digitalisierung umgesetzt wird. Dabei sind Initiativen des Landes oder anderer Institutionen wie der KommWis gern gesehen und werden unterstützt.

Ein Punkt, an dem sich alle vier Kommunen in ihren Zielen einig waren, obgleich er nicht vom OZG ausdrücklich gefordert wird, ist die interne Digitalisierung der Vorgangsbearbeitung. Hierzu laufen auch bereits in allen Kommunen Planungen bzw. erfolgt bereits die Umsetzung, teilweise in Pilotprojekten, teilweise bereits darüber hinaus.²¹⁰

4.3.4 Herausforderungen

Ein Grund für die eigenständige Organisation der OZG-Umsetzung ist die mehrfach als nicht ausreichend kritisierte Unterstützung durch die höheren staatlichen Ebenen. Damit einher geht der Wunsch nach deutlicheren Regelungen, wer auf welche Weise und wann für die Umsetzung der Bestandteile des OZGs zuständig ist. Ebenfalls kritisiert wird, dass, sofern es Projekte gibt, diese nicht ausreichend kommuniziert würden, so dass weiterhin unklar bleibe, welche Ergebnisse die Kommunen daraus zu erwarten haben und inwiefern sie im Vorfeld oder in der Umsetzung der Ergebnisse eigene Leistungen erbringen müssen. Konkret bezieht sich dies beispielsweise auf die vom Land zu beschaffende Antrags- und Prozessplattform, da eine weitere digitale Umsetzung der kommunalen Verfahren solange immer unter der Frage stehe, ob die geschaffenen Prozesse nach Start der Landesplattform weiter nutzbar sein werden oder mit dieser inkompatibel sind, so dass sie neu abgebildet oder unter großem Aufwand angepasst werden müssen.

Auch mit Blick auf die benachbarten Länder Baden-Württemberg und Hessen wurde angemerkt, dass diese klarere Strukturen vorgäben, um die Digitalisierung der Verwaltung umzusetzen, wovon nicht zuletzt auch die dortigen Kommunen profitierten.

Die Kosten der OZG-Umsetzung sind ebenfalls eine Herausforderung für die Kommunen, wobei diese zumeist als schaffbar angesehen werden. Ein stärkeres Problem stellt die Suche nach Fachkräften dar, sowohl für die Umsetzung des OZGs als auch für die Arbeit mit den digitalisierten Verfahren. Entsprechend der zahlreichen in allen Ebenen parallellaufenden Digitalisierungsprozessen sei der Markt nahezu leergefegt. Die Beschaffung externer Expertise durch Dienstleister könne dem nur bedingt abhelfen, da auch diese momentan stark gefragt seien und es regelmäßig zu Kapazitätsengpässen käme. Hinzu kommt, dass die steigende Nachfrage die Preise für Beratungen und IT-Dienstleistungen in die Höhe

²¹⁰ Siehe die Interviews mit den Städten Ludwigshafen (25.07.2019) und Speyer (28.08.2019) und dem Rhein-Pfalz-Kreis (26.07.2019) sowie die Antworten der Stadt Frankenthal vom 13.09.2019, der Stadt Speyer vom 02.10.2019 und des Rhein-Pfalz-Kreises vom 16.10.2019 auf den Fragenkatalog.

treibe und die Kommunen aufgrund des Zwangs zur Umsetzung keine andere Möglichkeit hätten, als die aufgerufenen Preise zu akzeptieren.²¹¹

Eine zusätzliche Herausforderung, auf die die Kommunen nur sehr bedingt Einfluss haben, ist die allgemeine Rechtslage, insbesondere in Fragen des Datenschutzes und von Verfahrensregelungen wie dem Schriftformerfordernis bzw. des dieses ersetzenden Authentifizierungsverfahrens. Unter diesen Voraussetzungen digitale Lösungen zu etablieren, die für die Bürger attraktiv genug seien, um die Vorgänge bevorzugt über das Internet abzuwickeln, sei an einigen Stellen nur schwer möglich. Wenn dies nicht gelinge, stelle sich jedoch die Frage, ob die Investitionen in die Digitalisierung überhaupt die erwünschten Vorteile bringen würden.²¹²

Damit ein medienbruchfreies Arbeiten zumindest für die Verwaltung möglich wird, ist zusätzlich die Loslösung von der papiergebundenen Vorgangsbearbeitung zu meistern. Dies erfordere jedoch erheblichen zusätzlichen Arbeitsaufwand, selbst bei der Nutzung der von der KommWis zur Verfügung gestellten Lösung.

Angesichts all dieser Herausforderungen gibt es gelegentlich Skepsis, ob die Umsetzung innerhalb der vom OZG vorgegebenen Frist schaffbar sei, bzw. wenn es schaffbar ist, ob es sich dann nicht um eine Umsetzung in Form einer Minimallösung handelt, die die Leistungen zwar digital verfügbar macht, jedoch für keine der Seiten einen tatsächlichen Mehrwert bietet oder zumindest weit hinter diesbezüglichen Möglichkeiten zurückbleibt.

²¹¹ Siehe zu den Machtverhältnissen zwischen Verwaltung und IT-Dienstleistern auch Büchner, Hecht & Kurrek 2018, S. 11ff.

²¹² Siehe die Interviews mit den Städten Ludwigshafen (25.07.2019) und Speyer (28.08.2019) und dem Rhein-Pfalz-Kreis (26.07.2019).

5 Untersuchung von Strukturanpassungen im Zuge der OZG-Umsetzung

Die Ziele der Digitalisierung der Verwaltung sind weit gestreut. Ein Ausschnitt aus der Bandbreite der jeweiligen Motivation der Verwaltungsträger wurde bereits an einigen Stellen dieser Arbeit sichtbar.

Die Konzepte zur OZG-Umsetzung folgen in ihrer verlautbarten Zielstellung im Wesentlichen dem Tenor des BMIs: „Die Leistungserbringung für Bürger und Unternehmen kann einfacher, besser zugänglich und zugleich für die Verwaltung effizienter werden.“²¹³ Eine Win-Win-Situation also für Bürger und Verwaltung.

Das folgende Kapitel beschäftigt sich mit der Frage, welche Maßnahmen notwendig wären, um tatsächliche Effizienzgewinne für die öffentliche Verwaltung zu generieren. Schwerpunkt ist dabei die Untersuchung von Strukturveränderungen, die über die Prozessoptimierung innerhalb einer Verwaltungseinheit hinausgehen. Gezielt werden dabei zum Teil auch Maßnahmen betrachtet, die außerhalb des aktuellen Rechtsrahmens liegen. Die Digitalisierung schafft den Spielraum, Verwaltung neu zu denken und dabei auch bislang bewährte und begründete Konzepte dahingehend zu überprüfen, ob ihre Zielstellungen nicht mit digitalen Methoden noch besser verfolgt werden können.²¹⁴ Im Vergleich dazu wurden Möglichkeiten zur Nutzung digitaler Potentiale in der Verwaltung durch die Gesetzgebung bislang eher stiefmütterlich behandelt, so dass Gesetze vielfach ohne zwingenden Grund so erlassen werden, dass sie rechtlich nur innerhalb der bestehenden Vollzugsarchitektur umgesetzt werden können.²¹⁵

Die bisher umgesetzten und geplanten Maßnahmen zur Digitalisierung sehen die Effizienzsteigerungen der Verwaltung bislang auf kleinerer Ebene. So sollen bei der Zusammensetzung des FIM-Baukastens Optimierungspotentiale in den Verwaltungsprozessen erkannt werden.²¹⁶ Angesichts der Tatsache, dass die Prozesse dazu jedoch nur in ihrer Ist-Form abgebildet werden und eine Optimierung maximal durch eine Änderung des jeweiligen Gesetzes angedacht ist,²¹⁷ kann dabei eine Betrachtung der Prozesse im größeren Zusam-

²¹³ BMI 2018, S. 2.

²¹⁴ Siehe Schuppan et al. 2013, S. 2f.

²¹⁵ Siehe Schuppan et al. 2013, S. 17.

²¹⁶ Siehe Geschäfts- und Koordinierungsstelle FIM 2019b.

²¹⁷ Siehe Geschäfts- und Koordinierungsstelle FIM 2019a, S. 5.

menhang mit der Verwaltungsstruktur gar nicht erfolgen. Gleiches gilt für die OZG-Umsetzung in den Themenfeldern.²¹⁸ Hier wird darauf abgestellt, dass „Effizienzpotenziale [...] vor allem in der Erstellung von [...] durch Behörden von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam nachnutzbaren Artefakten“ lägen.²¹⁹ Diese Entwicklung ebenenübergreifender, gemeinsamer Lösungen ist zwar ein nicht zu missachtender Punkt mit einigen Effizienzpotentialen. Dennoch schöpfen auch sie die Möglichkeiten der Digitalisierung nicht aus.

Die folgenden Abschnitte sollen anhand von zwei Beispielen aufzeigen, welche Potentiale eine Neustrukturierung der öffentlichen Verwaltung mit einem stärkeren Fokus auf Kooperation bieten kann. Die hier dargestellten Veränderungen sollen auch Ansätze darstellten, um in weiteren Untersuchungen größere Reformen ins Auge zu fassen und deren Chancen zu beleuchten.

5.1 Interkommunale Kooperation bei Vollzugsaufgaben

Der Begriff der Vollzugsaufgaben ist an dieser Stelle bewusst weit gefasst und geht über die zumeist ordnungspolizeilichen Aufgaben des allgemeinen kommunalen Vollzugsdienstes hinaus. Vielmehr sollen all jene Aufgabenbereiche betrachtet werden, in denen die Kommunen direkt gegenüber externen Dritten (i.d.R. Bürgern und Unternehmen) tätig werden.

Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die dargestellten Vorschläge teilweise deutlich über das aktuell rechtlich mögliche hinausgehen und außerdem nicht unerhebliche, vor allem organisatorische, Herausforderungen mit sich bringen, sei hier darauf hingewiesen, dass sie nicht als kurzfristig vorzunehmende Änderungen gedacht sind, auch nicht zwingend im Zeithorizont der OZG-Umsetzung. Vielmehr sollen sie mittel- bis langfristige Ansätze aufzeigen, die Verwaltung neu zu strukturieren und dabei die Potentiale der Digitalisierung bestmöglich auszunutzen.

5.1.1 Aktuelles Vorgehen

Bislang werden die Vollzugsaufgaben im Gebiet der „Kooperation Vorderpfalz“ ähnlich wie im gesamten Bundesgebiet stark dezentralisiert ausgeführt. Entsprechend erledigt jede Kommune die ihr übertragenen Aufgaben selbständig.

Neben dem schrittweise wachsenden Angebot digitalisierter Verwaltungsleistungen erfolgt der Zugang zur Verwaltung für den Bürger zumeist durch die Bürgerbüros, von denen es in

²¹⁸ Siehe Punkt **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** dieser Arbeit.

²¹⁹ IT-Planungsrat 2019, S. 30.

den untersuchten Kommunen zwischen einem (Frankenthal) und vier (Ludwigshafen) gibt. Eine Sonderrolle nimmt der Rhein-Pfalz-Kreis ein, für den die Bürgerbüros dezentralisiert in den Gemeinden zu finden sind. Zumeist sind diese in erster Linie für die Meldeangelegenheiten sowie für Informationen bezüglich anderer Verwaltungsverfahren zuständig.²²⁰

Darüber hinaus gibt es für diverse besondere Anliegen Fachstellen, über die ggf. ebenfalls direkt ein Kontakt zum Bürger besteht. Das prominenteste Beispiel ist dabei die Kfz-Zulassungsstelle, die neben ihrer namensgebenden Tätigkeit auch zuständig für alle weiteren Verwaltungsleistungen rund um Kraftfahrzeuge ist, darunter die Beantragung von Führerschein oder Genehmigungen für den Personenverkehr.²²¹ Ebenso sind die vier Kommunen die unteren Bauaufsichtsbehörden und haben damit die Zuständigkeit für die meisten Baugenehmigungen. Die Sozialämter der Kommunen sind unter anderem zuständig für Wohngeld, Arbeitslosengeld II, Grundsicherung im Alter und Sozialhilfe. Weiterhin übernehmen die Ausländerbehörden der Kommunen Verfahren zu Aufenthaltsgenehmigungen von Ausländern und deren Beschäftigungserlaubnissen. Ebenfalls finden sich auf kommunaler Ebene Umweltbehörden, die zuständig sind für die Genehmigungen zum Bau und Betrieb von Abwasseranlagen, für Naturschutz und die Gewässeraufsicht.²²²

Im Rhein-Pfalz-Kreis werden die genannten Aufgaben teilweise durch die Gemeinden ausgeführt, beispielsweise die Genehmigung zum Betrieb von Abwasseranlagen.²²³ Im Bereich der Kfz-Zulassung hat der Kreis Außenstellen der Zulassungsstelle in zwei Gemeinden eingerichtet.²²⁴ In einigen Fällen läuft eine Beantragung direkt bei den Gemeinden vor Ort, die

²²⁰ Siehe die Internetauftritte der vier Partnerkommunen zu den Bürgerservices:
https://www.speyer.de/sv_speyer/de/Rathaus/B%C3%BCrgerservice/Abteilungen/?bsinst=0&bstype=a_get&bsparam=263335
https://www.frankenthal.de/sv_frankenthal/de/Homepage/Stadt%20und%20B%C3%BCrger/B%C3%BCrgerdienste/B%C3%BCrgerservice%20im%20Rathaus/

<https://www.ludwigshafen.de/buergernah/buergerservice/dienstleistungen-a-z/>

https://www.rhein-pfalz-kreis.de/kv_rpk/B%C3%BCrgerservice/Dienstleistungen%20A%20-%20Z/, alle abgerufen am 05.10.2019.

²²¹ Teilweise findet eine weitere Trennung zwischen Kfz-Zulassungsstelle und Führerscheinstelle statt, so beispielsweise beim Rhein-Pfalz-Kreis.

²²² Siehe Fn. 220.

²²³ Siehe exemplarisch die Auflistung der Bürgerservices der Verbandsgemeinde Dudenhofen-Römerberg, abrufbar unter https://www.vgrd.de/vg_rd/Service/Dienstleistungen%20Rathaus/, abgerufen am 05.10.2019.

²²⁴ Siehe die Auflistung der Kfz-Zulassungsstellen des Rhein-Pfalz-Kreises, abrufbar unter https://www.rhein-pfalz-kreis.de/kv_rpk/B%C3%BCrgerservice/Fachbereiche/, abgerufen am 05.10.2019.

die Anträge dann jedoch postalisch an den Kreis zur Bearbeitung weiterleiten. An einer Digitalisierung dieses Vorgangs wird gearbeitet.²²⁵

Die Leistungen für die meisten Fachverfahren sind von Ausnahmen wie der Kfz-Zulassung im Rhein-Pfalz-Kreis an einer Stelle pro Kommune gebündelt, die teilweise an der gleichen Adresse zu finden ist wie eines der Bürgerbüros, dies ist jedoch nicht zwangsläufig der Fall. Entsprechend entstehen für die Bürger insbesondere im Rhein-Pfalz-Kreis teilweise weitere Wegstrecken bis zur Kreisverwaltung, jedoch sind auch in den kreisfreien Städten die Wege gelegentlich länger als bis zum nächsten Bürgerbüro. Zudem entsteht ein erhöhter Koordinationsaufwand durch die Suche nach der richtigen Anlaufstelle.

5.1.2 Reformmöglichkeiten

Die genannten Vollzugsaufgaben beruhen zwar in allen vier Kommunen auf denselben bundes- und landesrechtlichen Normen, entsprechend laufen für sie ähnliche bis gleiche Verwaltungsverfahren ab. Dennoch ist es unterschiedlich, wie stark der örtliche Bezug der Aufgaben gegeben ist und damit eine der Grundlagen für die Bearbeitung der Aufgaben in den Kommunen. Während beispielsweise vor der Erteilung von Baugenehmigungen die Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten durch den Bearbeiter in der Verwaltung gefordert sein kann, ist es für die fachliche Bearbeitung eines Antrages auf Erteilung einer Fahrerlaubnis unerheblich, ob der Antragsteller in räumlicher Nähe lebt oder in der Nachbarkommune. Demnach sind die folgenden Reformansätze nicht für alle Leistungen gleich absolut zu setzen, bzw. werden an entsprechenden Stellen durch gesonderte Ansätze für einzelne Leistungen ergänzt.

Der Grundbaustein für eine Reform unter Ausnutzung der Effizienzpotentiale der Digitalisierung ist eine gemeinsame Erledigung von Vollzugsaufgaben der vier Kommunen. Dabei ist der Grundgedanke stets derselbe: Bei einer digitalisierten Vorgangsbearbeitung ist es irrelevant, wo der Bearbeiter sitzt. Ob er im örtlichen Rathaus ist, in der benachbarten Kreisverwaltung, in seinem Gartenhaus in den Pfälzer Weinbergen oder unterwegs zu einer Konferenz im Zug zwischen Washington D.C. und New York. Er erhält die Vorgänge auf seinen digitalen Schreibtisch, holt notwendige Informationen über eine Registerabfrage oder von den entsprechenden Fachstellen über das Vorgangsmagementsystem ein und erstellt

²²⁵ Siehe beispielsweise für Verfahren im sozialrechtlichen Bereich das Interview mit dem Rhein-Pfalz-Kreis am 26.07.2019.

und versendet den abschließenden Bescheid online in das digitale Postfach des Empfängers.

Die im Folgenden vorgestellten, auf dieser Prämisse aufbauenden Reformansätze verfolgen zwar organisatorisch unterschiedliche Ansätze, haben aufgrund digitaler Lösungen für die tatsächliche Arbeit jedoch gar keine grundsätzlich unterschiedlichen Auswirkungen.

Allen Ansätzen gemein ist eine noch stärkere Trennung als bislang in Front- und Backoffice. Während dies bei digital angebotenen Leistungen von allein passiert, da das Frontoffice vollständig ins Internet verlagert wird, hätte es auch Auswirkungen auf den Verwaltungskontakt im analogen Raum. So würde zumindest der Erstkontakt mit der Verwaltung für den Bürger nicht mehr an der Stelle geschehen, die den Antrag auch bearbeitet, sondern in einem vorgelagerten Servicecenter, das in erster Linie dazu dient, die Antragsdaten aufzunehmen und ggf. Beratungen bei Fragen und Problemen anzubieten.

Im Backoffice werden die Anträge aus allen vier Kommunen zentral bearbeitet. Die Ergebnisse werden den Antragstellern online, postalisch oder ggf. wieder über die Servicecenter mitgeteilt, abhängig davon, ob es sich um einen Bescheid handelt oder um die Übergabe eines bestimmten Gegenstandes (Fahrerlaubnis, Zulassungsbescheinigung für Kfz, Reisepass etc.).

Für die Organisation des Backoffices sollen hier drei Lösungsansätze vorgestellt werden: 1. Eine neu gegründete Agentur, 2. die jeweils bei einer Kommune gebündelte Bearbeitung der Verfahren eines Sachgebietes und 3. die dezentrale Verteilung aller Verfahren auf alle Kommunen.

Verwaltungsagentur

Die Gründung einer eigenständigen Agentur, gemeinsam getragen von allen vier Kommunen, würde zu Beginn den größten organisatorischen Aufwand bedeuten. Neben den zuvor zu klärenden organisatorischen Fragen nach dem Standort, der genauen Zahl der zu entsendenden bzw. neu einzustellenden Mitarbeiter, der Finanzierung und auch der Rechtsform²²⁶ stünde anschließend der gesamte Prozess einer Gründung vor den Kommunen, inklusive Aufbau der nötigen Infrastruktur, der Schaffung einer Verwaltung für die Agentur und der Entsendung bzw. Neueinstellung der notwendigen Mitarbeiter. Hinzu kommt, dass eine komplett neu gegründete Organisationseinheit voraussichtlich einige Zeit benötigen

²²⁶ Die Frage nach der Rechtsform soll an dieser Stelle offengelassen werden, weshalb im Folgenden der neutrale Begriff einer „Agentur“ verwendet wird.

würde, um einen reibungslosen Betrieb herzustellen. Für diesen Zeitraum müsste parallel in den bisherigen Strukturen weitergearbeitet werden, was sowohl personell als auch organisatorisch einen erheblichen Mehraufwand darstellen würde.

Solange die interne Bearbeitung der Vorgänge noch nicht vollständig digitalisiert ist, hätte die Agentur gegenüber den anderen Organisationsformen jedoch den Vorteil, dass es einen zentralen Ort gibt, an den Anträge (postalisch) gesendet werden und an dem sie weiterbearbeitet werden. Bei den stärker dezentralisierten Ansätzen kann es an dieser Stelle zu zusätzlichen Postlaufzeiten sowie aufgrund der unterschiedlichen, zuständigen Stellen zu Fehlleitungen und verlängerten Bearbeitungszeiten kommen. Jedoch ist aufgrund der oben angedeuteten organisatorischen Hürden des Aufbaus einer neuen Agentur nicht davon auszugehen, dass sie einsatzfähig wäre, bevor auch die internen Verwaltungsprozesse vollständig digitalisiert sind.

Aus technischer Sicht scheint vorteilhaft, dass die notwendige Software, insbesondere die Schnittstellen zwischen Frontend und Fachverfahren, nur an einer Stelle implementiert, gewartet und ggf. aktualisiert werden muss. Auch ist es für eine zentrale Stelle leichter, eine Standardisierung sowohl der Prozesse als auch der digitalen Infrastruktur umzusetzen.²²⁷ Dies ist insbesondere unter dem Aspekt von Vorteil, dass standardisierte Prozesse zu Effizienzgewinnen führen können.

Im Gegensatz zu den im Folgenden vorgestellten Organisationskonzepten hätte eine eigenständige Verwaltungsagentur weiterhin den Vorteil, dass sie unabhängig von jeder einzelnen Kommune wäre und diese aufgrund der gemeinsamen Trägerschaft zusammen strategische Entscheidungen über Betrieb und Fortbestand treffen müssten. Ein Alleingang einer der vier Kommunen, der Auswirkungen auf die Leistungserbringung in den anderen hätte, wäre nicht möglich. Ebenfalls positiv wäre eine relative Übersichtlichkeit der Kooperationsstrukturen. Eine gemeinsam getragene Stelle, die für die Abwicklung der Vollzugsaufgaben zuständig ist, ist sowohl in der internen Organisation als auch im Gefüge der vier Kommunen einfacher nachzuvollziehen als die Prozessverflechtungen der nun folgenden Ansätze. Insbesondere bei Fragen nach späteren strukturellen Veränderungen oder bei Prozessoptimierungen kann dies einen Vorteil darstellen.

²²⁷ Siehe Cobban 2019, S. 469.

Bündelung von Fachverfahren in einer Kommune

Eine Alternative zum Aufbau einer neuen Agentur wäre die Bündelung der Abwicklung der Fachverfahren aller vier Kommunen innerhalb der Verwaltung einer der Kommunen. Dabei wäre jede der Kommunen für mehrere (im günstigsten Fall thematisch verwandte) Fachverfahren zuständig und würde als Kompetenzzentrum die Bearbeitung für die Verfahren aus allen vier Kommunen übernehmen.

Organisatorisch wäre dies leichter umzusetzen als die Gründung einer neuen Institution, da keine grundsätzlich neuen Strukturen geschaffen werden müssten. Die notwendige Infrastruktur sowie die Strukturen für Personalverwaltung und weitere Aufgaben der „Hauptämter“ sind durch die bestehenden Verwaltungen bereits vorhanden und können die Verwaltung der Kompetenzzentren mit übernehmen.

Dennoch bleiben organisatorische Hürden bestehen. In erster Linie ist die Frage nach der Personalausstattung zu klären. Dabei kann grundsätzlich zwischen zwei Wegen unterschieden werden: Einerseits die Entsendung bzw. Übernahme der bereits jetzt in den jeweiligen Fachbereichen tätigen Mitarbeiter in die Trägerkommune des entsprechenden Kompetenzzentrums. Andererseits eine personelle Umstrukturierung innerhalb der einzelnen Kommunalverwaltungen. Bei letzterem Weg würden die Mitarbeiter, die aufgrund der Übernahme „ihres“ Fachverfahrens durch die Verwaltung einer anderen Kommune von ihren Aufgaben befreit werden, in die Kompetenzzentren ihrer Kommune übergehen und die dortigen Fachverfahren bearbeiten.

Beide Wege erzeugen Herausforderungen. So werden weder sämtliche Mitarbeiter eines Sachbereichs bereit sein, „ihrem“ Verfahren hinterher in eine andere Kommune zu wechseln. Ebenso wenig können Mitarbeiter, mithin Experten auf ihrem jeweiligen Sachgebiet, ohne weiteres in einem anderen Gebiet eingesetzt werden und dort von Beginn an mit der gleichen Expertise und Effizienz arbeiten wie die bisherigen Bearbeiter in den anderen Kommunen.

Die Lösung würde einerseits einen langfristigen und schrittweisen Plan zur Umstrukturierung erfordern und andererseits voraussichtlich in einer Art Mittelweg bestehen, bei dem teilweise Mitarbeiter ihren Arbeitsort wechseln und teilweise Mitarbeiter einer Kommune über ein Schulungsprogramm und weitere Unterstützung in die Arbeit der jeweiligen Kompetenzzentren eingeführt werden.

Da die Zuschnitte der Sachgebiete und damit der jeweils übernommenen Aufgaben nicht in allen vier Kommunen identisch sind, müsste vor der Implementierung eines solchen Reformansatzes eine Entflechtung der Zuständigkeiten innerhalb der einzelnen Kommunen stattfinden sowie ein Abgleich mit jenen der anderen Partnerkommunen.

Die Vorteile sind im Grundsatz vergleichbar mit denen einer Verwaltungsagentur: Die Bündelung der Abwicklung von Verwaltungsleistungen eines Sachgebiets an einer zentralen Stelle schafft neben den Effizienzgewinnen einheitliche Standards in der Bearbeitung sowie Vorteile bei der Implementierung und Wartung neuer Prozesse, Infrastruktur oder Software bzw. Schnittstellen zum Frontend, da all diese Dinge nicht mehr vierfach sondern nur noch einmalig ausgeschrieben, beschafft und betrieben werden müssen.

Ein Bereich, in dem eine gebündelte Bearbeitung eines Sachgebietes von einer Kommune aus bereits stattfindet, ist das Gesundheitsamt. Gemäß dem Gesetz über die Eingliederung der Gesundheitsämter in die Kreisverwaltungen vom 17. November 1995 (GesAEingIG)²²⁸ wurde das Gesundheitsamt, welches örtlich für die kreisfreien Städte Frankenthal, Ludwigshafen und Speyer sowie den Rhein-Pfalz-Kreis²²⁹ zuständig ist, in die Kreisverwaltung des Rhein-Pfalz-Kreises eingegliedert (§ 2 Nr. 2 lit. g GesAEingIG). Zwar war die Aufgabe zuvor in der Zuständigkeit des Landes und wurde somit nicht von den vier Kommunen auf eine einzelne übertragen. Dennoch ist der Fall an dieser Stelle erwähnenswert, da vom Ergebnis her gesehen bereits seit 1997 (§ 1 Abs. 1 GesAEingIG) das in diesem Abschnitt vorgeschlagene Modell umgesetzt wird: die zentrale Abwicklung von Verwaltungsaufgaben für alle vier Kommunen innerhalb der Verwaltung einer dieser Kommunen. Dabei gibt es nach bislang zwanzigjähriger Erfahrung keine grundsätzlichen Probleme mit diesem Vorgehen.²³⁰

Organisatorisch war die damalige Umstellung nicht mit den Herausforderungen zu vergleichen, die die hier dargestellte Reform zur Folge hätte. Zum damaligen Zeitpunkt wurden die bisher im Landesdienst tätigen Mitarbeiter in den Gesundheitsämtern, sofern sie dem nicht widersprachen, von den Landkreisen in ihren Dienst übernommen (§ 1 Abs. 2 GesAEingIG). Dies war insbesondere deshalb relativ problemlos möglich, da sie bereits zuvor auf 26 Gesundheitsämter im gesamten Land verteilt waren und die Eingliederung dieser in

²²⁸ Abrufbar über <http://landesrecht.rlp.de/>, abgerufen am 07.10.2019.

²²⁹ Das Gesetz spricht vom Kreis Ludwigshafen und bezieht sich damit auf den Namen, den der Rhein-Pfalz-Kreis bis zum Jahr 2003 trug.

²³⁰ Siehe das Interview mit dem Rhein-Pfalz-Kreis vom 26.07.2019.

die Landkreise daher möglich war, ohne, dass Standorte verlegt werden mussten. Um dies zu unterstützen überließ das Land den Kreisverwaltungen die von den Gesundheitsämtern genutzten Räumlichkeiten zur Miete und übertrug ihnen kostenfrei das notwendige Inventar dieser.²³¹

Interessant ist, auch mit Blick auf eine mögliche adäquate Verwendung im hier vorgeschlagenen Reformmodell, das Finanzierungsmodell, das gewählt wurde. So erstattet das Land den Kreisen die Kosten, die ihnen durch die Übernahme der Aufgaben der Gesundheitsämter entstanden, pauschalisiert. Dabei wurde ein Betrag pro Einwohner des neuen Zuständigkeitsbereichs festgesetzt, den die Kreise vom Land ausbezahlt bekommen (§ 3 GesAEingIG). Mit diesem sollten insbesondere auch die Mehraufwendungen für das Personal und die entstehenden Versorgungsansprüche gedeckt werden.²³² Der Einwohnerbetrag wurde zuletzt für das Jahr 2013 gesetzlich festgeschrieben und wird seitdem jährlich um den Prozentsatz erhöht, um den sich „der Grundgehaltssatz der untersten Stufe der Besoldungsgruppe A 10 [...] im Vorjahr geändert hat“ (§ 3 Abs. 2 lit. a und b GesAEingIG).

Insgesamt ging die Landesregierung von einer Kostenneutralität der Maßnahme aus.²³³ Effizienzgewinne, die sich in sinkenden Kosten niederschlagen, waren schon deshalb nicht zu erwarten, da im Gegensatz zu den hier vorgestellten Ansätzen keine Aufgaben zentralisiert wurden, sondern lediglich ihr Träger wechselte.²³⁴

Koordinierte gegenseitige Bearbeitung von Fachverfahren

Der Dritte Ansatz wäre mit Blick auf die strukturellen Änderungen derjenige, der den geringsten Aufwand erfordern würde. Gleichwohl ist er der, welcher am stärksten auf die Digitalisierung der Verwaltungsverfahren nach außen als auch in der internen Bearbeitung angewiesen ist.

Es würden keine neuen Strukturen oder Institutionen geschaffen. Jeder Mitarbeiter bliebe Teil der Kommune, für die er bereits jetzt arbeitet und bliebe auch zuständig für sein Sachgebiet. Was sich jedoch ändern würde, wäre die Art und Weise der Zuteilung der einzelnen

²³¹ Siehe die Gesetzesbegründung zum GesAEingIG, Landtags-Drs. RLP 12/6841, S. 34 f.; siehe außerdem § 1 Abs. 4 und 5 GesAEingIG.

²³² Siehe Fn. 231, S. 2 und 35.

²³³ Siehe Fn. 231, S. 2.

²³⁴ Anzumerken ist, dass die Landesregierung im Zuge der parallel durchgeführten Zusammenlegung von zwei Landesämtern in Sozial- und Gesundheitsbereich ausdrücklich „aufgrund der gebündelten Aufgabenwahrnehmung [mit] Einspareffekten“ rechnete (Siehe Fn. 231, S. 2).

Vorgänge. Während diese heute bei den hier behandelten Leistungen ausschließlich dem Territorialprinzip folgt, würde sie sich nach einer Reform in dieser Art im Grundsatz danach richten, an welcher Stelle aktuell die meisten Kapazitäten zur Bearbeitung vorhanden sind.

Die Digitalisierung der internen Verwaltungsprozesse ist daher elementar, da nur so zwei Voraussetzungen geschaffen werden, die eine solche interkommunale Arbeitsteilung überhaupt erst ermöglichen: Das Monitoring der aktuellen Auslastung der einzelnen Fachabteilungen und die flexible Zuteilung der Bearbeitung eines bestimmten Vorgangs. Das Monitoring wird dadurch ermöglicht, dass sich bei digitalen Prozessen exakt feststellen lässt, wann ein Bearbeiter einen Vorgang abschließt, in der Regel durch Erstellung und Versand des abschließenden Bescheides. Wann immer aus dem Frontend ein neuer Vorgang eröffnet wird, ist es technisch relativ simpel, diesen gezielt einem Bearbeiter zuzuweisen, der kurz zuvor einen anderen abgeschlossen hat oder ihn in Kürze abschließen wird. Dies kann innerhalb einer Kommune umgesetzt werden, grundsätzlich können jedoch auch die Mitarbeiter mehrerer Kommunen in ein solches System eingebunden werden.

Neben der reinen Auslastung der Mitarbeiter können auch andere Kriterien in die Entscheidung über die Zuweisung einfließen, etwa das Vorhandensein einer besonders großen Expertise für bestimmte Sachlagen in einer der Kommunen.²³⁵ Auch ist ein flexibler Umgang in der Frage denkbar, wie stark der Verteilmechanismus wirken soll. Ob jeder Antrag durch ihn verteilt wird oder ob im Grundsatz weiterhin das Territorialprinzip gilt und nur in Zeiten größerer Auslastung Vorgänge an Mitarbeiter aus den anderen Kommunen abgegeben werden.

Sofern sowohl das Frontend als auch die internen Verfahren der Verwaltung vollständig digitalisiert sind, könnte diese Art der Arbeitsorganisation rein technisch ohne weiteres umgesetzt werden,²³⁶ was zweifelsohne ihr größter Vorteil ist.

Allerdings bringt die dezentralisierte Vorgehensweise auch einige Hürden mit sich. So muss die notwendige Infrastruktur für jede Kommune beschafft, implementiert und betrieben wer-

²³⁵ Beispielhaft ist es denkbar, dass die Mitarbeiter in der Speyerer Kfz-Zulassungsstelle aufgrund des ansässigen Technikmuseums überdurchschnittlich häufig Anträge auf Sondergenehmigungen für Ausfahrten mit historischen Kraftfahrzeugen zu bearbeiten haben. Das daraus entstehende Expertenwissen kann genutzt werden, indem die Speyerer auch solche Anträge aus den drei weiteren Partnerkommunen zugewiesen bekommen.

²³⁶ Für weitere Hürden und notwendige Voraussetzungen abseits der technischen Bedingungen siehe Punkt 3.2.2 dieser Arbeit.

den. Im Gegensatz zu einer Lösung ohne jegliche Kooperation kommt dabei noch ein erhöhter Koordinationsaufwand hinzu, da zur gegenseitigen Bearbeitung der Vorgänge die Software zur Vorgangsbearbeitung für die jeweiligen Fachstellen aller vier Kommunen im besten Falle dieselbe sein sollte, zumindest jedoch über passende Schnittstellen zu den anderen verwendeten Systemen verfügen muss. Optimierungen oder Veränderungen der Arbeitsprozesse müssen ebenso dezentral von allen vier Kommunen einzeln implementiert werden.

5.1.3 Erfordernisse

Zentrale Voraussetzung für eine Umsetzung der hier vorgestellten Reformansätze ist eine umfangreiche Kooperationsvereinbarung der vier Kommunen. Das Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit bietet dafür bereits einige Möglichkeiten, die einen Großteil der ersten und zweiten hier vorgeschlagenen Reformen umsetzbar machen.²³⁷ Sofern eine gesetzliche Regelung einer bestimmten Stelle der Kommunen eine Aufgabe zuweist, wären diesbezüglich Änderungen im Sinne von Flexibilisierungen notwendig. Diese müssten die Möglichkeit beinhalten, Aufgaben grundsätzlich im Zuge von Kooperationen auf andere Verwaltungsträger zu übertragen. Denkbar wäre auch eine Formel, wonach die jeweilige Kommune dafür Sorge zu tragen hat, dass die Aufgabe entsprechend bestimmter Grundsätze, die sich bspw. aus dem Rechtsstaatsprinzip ergeben, erledigt wird, ohne genauer rechtlich zu determinieren, in welcher Form und durch welche Stelle dies zu geschehen hat.

Besonders beachtet werden muss in diesem Zusammenhang auch die Kreisverwaltung, da einige der Vollzugsaufgaben nicht direkt beim Kreis angesiedelt sind, sondern in den Gemeinden. Sollen diese Aufgaben mit in die Kooperation einbezogen werden, bedürfe es im Vorfeld einer sehr viel größeren Koordinationsleistung, die auch die Verwaltungen der kreisangehörigen Gemeinden mit einbeziehen müsste. Die im Folgenden dargestellten Schritte, insbesondere die Kooperationsvereinbarung, müssten um diese Stufe erweitert werden.

Unabhängig von der genauen strukturellen Ausgestaltung der Kooperation würde sie bei Anwendung eines der Reformvorschläge sowohl organisatorisch als auch vor allem im inhaltlichen Umfang über bisherige Formen der interkommunalen Zusammenarbeit hinausgehen. Insofern ist auch die Kooperationsvereinbarung deutlich detaillierter aufzustellen,

²³⁷ Siehe dazu auch Punkt **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** dieser Arbeit.

als bspw. das KomZG dies verlangt (siehe dazu § 6 Abs. 1, § 13 Abs. 3, § 14b Abs. 2 KomZG).

So sollten beispielsweise die Anzahl der zuständigen Stellen bzw. ein Verfahren zur Ermittlung des Stellenbedarfs geregelt sein, um im Falle einer Agentur oder einer Zentralisierung in einer Kommune eine ausreichende Personaldecke für die Erledigung der Vorgänge aus allen vier Kommunen zu garantieren. Gewisse Vereinbarungen zur Personalstärke der Fachabteilungen sollten auch im Falle einer flexiblen gemeinsamen Bearbeitung der Verfahren durch alle Kommunen getroffen werden. Andernfalls könnten für eine Kommune Anreize gegeben sein, die Zahl ihrer Mitarbeiter zu reduzieren und die Vorgänge aus ihrem Gebiet automatisch auf die anderen Kommunen verteilen zu lassen.

Damit einhergehend stellt sich die Frage nach der finanziellen Beteiligung der Kommunen an der Kooperation.²³⁸ Denkbar ist eine Pauschalabrechnung nach Einwohnerzahl, wie sie beispielsweise im Zuge der Eingliederung der Gesundheitsämter in die Kreisverwaltungen eingeführt wurde. Andererseits kann auch hier die Digitalisierung eine genauere und letztendlich fairere Kostenverteilung ermöglichen. Neben einer exakten und technisch simplen Erfassung der Anzahl der bearbeiteten Vorgänge, bietet sich bei einer vollständig digitalen Vorgangsbearbeitung sogar die Möglichkeit, unterschiedliche Kategorien innerhalb der Fachverfahren zu bilden, die beispielsweise nach Bearbeitungsaufwand weitere Exaktheit in der Abrechnung erlauben.

Die theoretisch ebenfalls mögliche genaue Messung der Bearbeitungszeit eines jeden Vorgangs wäre jedoch nicht nur aus Sicht der Mitarbeiter der Verwaltung wohl zu viel des Guten. Sie brächte auch insofern nur bedingt mehr Fairness in die Abrechnung, als dass das jeweilige Bearbeitungstempo von zu vielen unterschiedlichen Faktoren beeinflusst wird, die nicht immer der Ursprungskommune eines Vorgangs zugeschrieben und damit in Rechnung gestellt werden können.²³⁹

Ebenso relevant und auch von kommunaler Seite zum Thema Verwaltungskooperationen angesprochen ist die Frage nach dem Datenschutz.²⁴⁰ Hierbei ist eine Lösung notwendig, die ein Einverständnis der Bürger erzeugt, dass ihre Daten sicher und nur in ihrem Interesse

²³⁸ Siehe Trapp et al. 2019, S. 17.

²³⁹ Siehe (auch zu den rechtlichen Problemen einer detaillierten Zeiterfassung) BMI 2012, S. 11 und 14.

²⁴⁰ Siehe das Interview mit der Stadt Ludwigshafen vom 25.07.2019 sowie das Interview mit dem Rhein-Pfalz-Kreis vom 26.07.2019.

verarbeitet werden. Ein hohes technisches Niveau des Datenschutzes ist dabei ebenso erforderlich wie ein transparenter Umgang mit den Verfahren. Für Antragsteller sollte eine unkomplizierte Möglichkeit bestehen, einzusehen, welche Daten über sie im Zuge des Verfahrens von welchen Stellen zusammengetragen werden. Im Zuge einer Kooperationslösung zwischen den Kommunen wäre als weitere Funktion denkbar, dass Antragsteller angezeigt bekommen, an welcher Stelle ihr Antrag aktuell bearbeitet wird.

Nicht von den Möglichkeiten der Kooperation nach dem KomZG gedeckt ist die dritte der hier vorgestellten Reformoptionen, die arbeitsteilige Bearbeitung der Fachverfahren je nach Auslastung. Eine Erklärung dafür dürfte sein, dass das Gesetz in seiner ersten Fassung aus dem Jahr 1982 stammt. Zu dieser Zeit waren die digitalen Technologien, die es ermöglichen würden, Vorgänge flexibel an unterschiedlichen Orten zu bearbeiten, noch nicht denkbar. Ein solches System mit Papierakten aufzubauen wäre organisatorisch so aufwendig, dass jeglicher Vorteil im Vergleich dazu verschwindend gering wirken muss. Andererseits rührt diese Idee auch noch stärker an einem der Grundprinzipien der deutschen Verwaltung: Der Frage nach der Zuständigkeit. Eingefügt in einen klar hierarchischen Verwaltungsaufbau soll sie garantieren, dass jegliches Verwaltungshandeln einem bestimmten Verantwortungsträger zuzuordnen ist und am Ende über die demokratische Bestimmung der Verwaltungsspitzen (in erster Linie die Oberbürgermeister bzw. Landräte) eine Legitimation durch die potenziell betroffenen Bürger erfolgt.²⁴¹ Eine flexible, für den Antragsteller entsprechend nicht vorhersehbare Zuteilung der Aufgabe zu einer bestimmten Stelle stellt die Frage nach der Zuständigkeit und damit auch der Zurechnung des Verwaltungshandelns neu.

Dazu sollen an dieser Stelle zwei Anmerkungen gemacht werden:

Zum einen ist eine Aufweichung des klaren Zuständigkeitsprinzips und damit der personellen Legitimation von Verwaltungshandeln bereits seit längerem zu beobachten. Die Geschichte von Zweckverbänden reicht bis zum Anfang des letzten Jahrhunderts zurück, was dazu führte, dass das Bundesverfassungsgericht bereits mehrfach zur Frage der Legitimation des Handelns solcher nicht direkt einem einzelnen Verwaltungsträger zuzuordnenden Institutionen urteilte. Zu den Ergebnissen, die insgesamt Kooperationen dieser Art eher begünstigen und eine demokratische Legitimation dieser bejahen, siehe auch Punkt **Fehler!** **Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** dieser Arbeit.

²⁴¹ Siehe Schulz 2013, S. 1 sowie das Interview mit dem Rhein-Pfalz-Kreis vom 26.07.2019.

Dies gilt insbesondere bei Vollzug von Bundes- bzw. Landesrecht mit einem geringen Ermessensspielraum und wenigen auszulegenden unbestimmten Rechtsbegriffen.²⁴² In diesen Fällen, in denen alle Kommunalverwaltungen derselben Rechtslage unterliegen und entsprechend der Sachlage zu den immer gleichen Ergebnissen kommen, macht es theoretisch keinen Unterschied, welcher Verwaltungsträger die Bearbeitung übernimmt. Wenn das Ergebnis unabhängig von der bearbeitenden Stelle ist, gibt es auch aus Legitimationsgründen wenig, das dafürspräche, ein Verfahren unbedingt im eigenen Rathaus abzuwickeln. In solchen Fällen ist die sachlich-inhaltliche Legitimation durch die determinierenden Gesetze von Land bzw. Bund sehr stark. Die personelle Legitimation würde sich zwar darauf beschränken, dass die eigentlich zuständige Kommune einer Bearbeitung durch eine andere Stelle via Kooperationsvereinbarung zugestimmt hat. Insgesamt ist das Legitimationsniveau in solchen Fällen dennoch als ausreichend gegeben anzunehmen.²⁴³

Zum anderen ist die Frage nach Zuständigkeit und Zurechenbarkeit mit einem digitalen Blick neu zu bewerten. Digitale Vorgangsbearbeitung macht Verwaltungshandeln so nachvollziehbar wie nie zuvor. Je nach Einstellung des Systems lässt sich exakt nachverfolgen, wer wann eine Änderung innerhalb des Vorgangs vorgenommen hat.²⁴⁴ Im Zuge von Widerspruchs- oder gar Gerichtsverfahren erlauben diese Protokolldaten eine deutlich bessere Zurechnung konkreter Handlungen, als dies im Rahmen einer schriftlichen Mitzeichnung je möglich war. Damit lässt sich einerseits der Ursprung eines Fehlers besser nachweisen, andererseits aber auch die Verantwortung ggf. höherer Stellen, die ihn hätten korrigieren müssen.

Insgesamt ist festzustellen, dass das Ziel fester Zuständigkeiten, die Verantwortung und Legitimation von Verwaltungshandeln sicherzustellen, durch digitale Mittel mindestens ähnlich gut erreicht werden kann.

Am einfachsten gelingt eine Implikation von Kooperationslösungen bei Verfahren, die keinen persönlichen Kontakt des Antragstellers mit der Verwaltung erfordern bzw. keine vor-Ort-Besuche der Verwaltung. Einerseits wird sich die Zahl der notwendigen direkten Behör-

²⁴² Ein Beispiel ist die Erteilung einer Fahrerlaubnis nach der Fahrerlaubnisverordnung (FeV). In den §§ 7 bis 20 FeV werden detailliert die notwendigen Voraussetzungen festgelegt, woraufhin § 22 Abs. 3 FeV besagt, dass bei Vorliegen aller dieser Voraussetzungen die Behörde den Führerschein auszufertigen lassen hat. Weder auf Seiten der Tatbestandsmerkmale noch der Rechtsfolge besteht ein Spielraum für die Verwaltung.

²⁴³ Siehe Punkt **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** dieser Arbeit.

²⁴⁴ Siehe BMI 2012, S. 11.

denkontakte im Zuge der OZG-Umsetzung voraussichtlich drastisch reduzieren. Andererseits ist im Gegenzug eine große Aufwertung der Bürgerbüros in den Stadtteilen und Gemeinden möglich. Waren sie bisher nur für sehr eingeschränkte Themengebiete zuständig, könnte ihre Zukunft in ganzheitlichen Servicecentern für nahezu alle von den Kommunen vollzogenen Verwaltungsleistungen liegen. Unabhängig vom konkreten Anliegen: sollten Bürger Probleme mit dem online-Zugang zu Verwaltungsleistungen haben, Beratung wünschen oder – was insbesondere bei älteren Menschen und in den ersten Jahren nach der OZG-Umsetzung zu erwarten ist – schlicht und einfach einen persönlichen Kontakt bevorzugen, können sie sich an ihr Bürgerbüro wenden.

Diese Maßnahme kann parallel mit dem Onlinezugang den Kontakt zwischen Bürgern und Verwaltung deutlich enger knüpfen und die Identifikation mit „ihrer“ Verwaltung erhöhen, da sie wohnortnah für sie verfügbar ist und es nicht wie bisher notwendig ist, für bestimmte Leistungen doch in ein anderes Bürgerbüro, zu einer bestimmten Fachstelle oder zur Kreisverwaltung zu gehen.

Dabei können die Bürgerbüros nicht nur zur Annahme von Anträgen dienen, sondern, wie in vielen Fällen bereits jetzt schon, auch als Anlaufstelle, um Personalausweise, Führerscheine, Kfz-Zulassungsbescheinigungen oder ähnliches abzuholen, sofern kein Versand per Post erfolgt.

Ansprechpartner für alle kommunalen Verwaltungsleistungen zu sein, bedeutet einen beachtlichen Zuwachs von Aufgabenfeldern in der Breite für die Mitarbeiter der Bürgerbüros. Im Gegenzug wird jedoch der Aufwand des einzelnen Verfahrens stark reduziert. Zentraler Leitgedanke der OZG-Umsetzung ist die Nutzerorientierung, womit für diese ein stark vereinfachtes Antragsverfahren einhergehen soll.²⁴⁵ Konkret bedeutet dies: Jeder Bürger, auch ohne besondere Kenntnis der Verwaltung und ihrer Leistungen, soll aufgrund der auf das Nötigste reduzierten und vereinfachten Antragsverfahren selbständig online Leistungen beantragen können. Ein ausgebildeter Mitarbeiter der Verwaltung übererfüllt diese Kriterien bei Weitem, weshalb davon auszugehen ist, dass es problemlos möglich ist, Fragen der Bürger zum Antragsverfahren zu beantworten und an kritischen Stellen zu unterstützen. Sollte es ausgebildeten Verwaltungsmitarbeitern nicht gelingen, Fragen zum Antragsver-

²⁴⁵ Siehe IT-Planungsrat 2019, S. 15.

fahren zu lösen, wäre zumindest das Ziel der Nutzerorientierung von Verwaltungsleistungen klar verfehlt, es bestünde an dieser Stelle Nachholbedarf auf Seiten des Antragsverfahrens.

Bei der Beratung helfen können dabei auch digitale Tools wie der Wohngeldrechner,²⁴⁶ die nach Eingabe der zentralen Daten automatisiert zumindest eine Einschätzung zum Ergebnis des Verfahrens liefern. Unterstützung der Mitarbeiter der Bürgerbüros durch Weiterbildungen zum Verwaltungsportal allgemein oder zu konkreten Leistungen können dabei helfen, Bürgerbüros zu umfassenden Anlaufstellen zu machen.

5.1.4 Potential

Interkommunale Kooperation ist bereits heute eine viel gelebte Praxis. Zumeist findet sich zu bestehenden Projekten eine positive Bewertung durch die beteiligten Kommunen, aber auch durch die Öffentlichkeit. Wobei bei letzterer regelmäßig vor Einführung eine kritischere Haltung vorzufinden ist als bei Befragungen, die nach Implementierung stattfinden und verstärkt nach dem Funktionieren der Kooperation fragen.²⁴⁷

Die hier vorgestellten Ansätze gehen jedoch in der Reichweite der Kooperation und in den damit verbundenen organisatorischen Veränderungen darüber hinaus. Entsprechend lässt sich über die Akzeptanz in der Öffentlichkeit nur spekulieren. Einen großen Einfluss wird aber die Kommunikation der Reform haben, ebenso wie die Transparenz, sowohl während der Reform als auch bezogen auf die Arbeitsweise nach der Reform.

Ein Potential, das im Zusammenhang mit interkommunaler Kooperation regelmäßig genannt wird, sind Skaleneffekte. Dabei wird in der Theorie die Effizienz in der Erstellung von Leistungen durch die Zunahme der von einer Stelle erbrachten Leistungen gesteigert. Erzielt werden sollen diese Effizienzgewinne durch eine Erhöhung der Fallzahlen bei gleichbleibenden Fixkosten (technische Infrastruktur, Büroräume etc.), eine Spezialisierung der Mitarbeiter durch mehr bearbeitete Vorgänge (das „Training“ soll sowohl zu einer schnelleren Bearbeitung von normalen Fällen führen als auch von Sonderfällen, da deren Auftreten bei größeren Fallzahlen häufiger wird und sich entsprechend auch dafür Routinen entwickeln können), die Möglichkeit, ähnliche Prozesse und Abläufe verknüpft und gebündelt

²⁴⁶ Der Wohngeldrechner des BMIs ist abrufbar unter <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/wohnraumfoerderung/wohngeld/wohngeldrechner-artikel.html>, abgerufen am 08.10.2019.

²⁴⁷ Siehe u.a. Blesse & Rösel 2017, S. 22; Staudt 2012, S. 22ff.; Lauerburg et al. 2015, S.214; Schmidtman & Kopf 2015, S. 26f.

schneller bearbeiten zu können und ein Sinken der Entwicklungskosten bei Innovationen, wenn diese als fix angenommen werden und sie auf alle damit abgewickelten Fälle umgelegt werden.²⁴⁸

Das Auftreten von Skaleneffekten in der öffentlichen Verwaltung wird debattiert, zumeist im Zusammenhang mit Gebietsreformen. Die Untersuchungen weisen dabei in den seltensten Fällen signifikante und quantitativ relevante Skaleneffekte nach.²⁴⁹

Ein dafür genannter Grund sind fehlende Synergieeffekte in der öffentlichen Verwaltung, da die von ihr erbrachten Leistungen zu unterschiedlich seien, um nach einer Zusammenlegung miteinander kombiniert und gemeinsam bearbeitet werden zu können.²⁵⁰ Dieser Grund trifft bei den hier dargestellten Ansätzen nicht zu, da explizit nur die Aufgaben gemeinsam bearbeitet werden sollen, die für alle beteiligten Kommunen die gleichen sind.

Weiterhin wird angeführt, dass ein Großteil der kommunalen Kosten nicht aus der Verwaltung selbst entsteht, sondern beispielsweise aus Sozialausgaben, Unterhalt von Straßen, ÖPNV, Schulen und Investitionen besteht. In diesen Bereichen ist jedoch, wenn überhaupt Skaleneffekte auftreten, die Bevölkerungsdichte, nicht aber allein die Bevölkerungszahl ausschlaggebend.²⁵¹ Auch diese Einschränkung trifft auf die vorgestellten Ideen nicht zu. Im Gegenteil sollen sie dafür sorgen, dass die auch künftig anstehenden Investitionen und die eher steigenden als sinkenden Pflichtausgaben der Kommunen besser verwaltet werden können. Eine effizientere Struktur im „Hintergrund“ soll dafür sorgen, dass für alle weiteren Aufgaben ausreichend Kapazitäten zur Verfügung stehen.

Im Bereich der interkommunalen Kooperation liegen bislang kaum Untersuchungen vor.²⁵² Eine Studie, die sich tatsächlich intensiv mit der Fragestellung von Kostensenkungen bei Kooperationen beschäftigte, untersuchte interkommunale Kooperationen in Italien. Diese Kooperationen gehen strukturell über die hier vorgestellten hinaus, die Verwaltungen verzahnen sich dabei deutlich stärker.²⁵³ Alles in allem stellten sie bei den kooperierenden

²⁴⁸ Siehe Silberston 1972, S. 374f.

²⁴⁹ Für eine Übersicht über Studien zum Thema Ökonomische Effekte von Gebietsreformen und deren Ergebnisse siehe Blesse & Rösel 2017, S. 7.

²⁵⁰ Siehe Blesse & Rösel 2017, S. 11.

²⁵¹ Siehe Blesse & Rösel 2017, S. 12.

²⁵² Siehe Blesse & Rösel 2017, S. 24.

²⁵³ Siehe Ferraresi, Migali & Rizzo 2018, S. 1020.

Kommunen Kostensenkungen zwischen 4,4 und 6,5% fest.²⁵⁴ Bei den in dieser Arbeit vorgestellten Kooperationsansätzen würden sich die Einsparungen nicht auf die gesamten Kosten der kommunalen Verwaltung beziehen, sondern lediglich auf die Bereiche, in denen tatsächlich kooperiert wird. Für diese sind jedoch, soweit ist der untersuchte italienische Fall mit dem der Kommunen in Rheinland-Pfalz vergleichbar, durchaus Kosteneinsparungen von um die 5% zu erwarten.

Hinzu kommt die Aussicht auf eine reibungslosere und schnellere Bearbeitung der Fachverfahren, da die zuständigen Experten von den Aufgaben des Frontoffices entbunden werden und sich vollständig auf die Abwicklung der einzelnen Verfahren konzentrieren können.

Das Kernpotential der vorgestellten Reformansätze liegt jedoch nicht in zu erwartenden Skaleneffekten bei der Erbringung von Verwaltungsleistungen. Die Idee ist vielmehr, dass durch diese Reformen die Vorteile der Digitalisierung für die Verwaltung besser genutzt werden können.

Während momentan die Bedürfnisse der Nutzer bei der Digitalisierung stark im Fokus stehen, wird sie verwaltungsseitig vor allem mit Kosten assoziiert.²⁵⁵

Dabei sind auch für diese durchaus beträchtliche Einsparpotentiale vorhanden, die geschätzt bis zu 32,7% der jetzigen Kosten für die Bereitstellung der Verwaltungsleistungen betragen können.²⁵⁶ Da sich diese Berechnung nicht auf die Gesamtheit der Verwaltungsleistungen bezieht, sondern auf Zahlen zu einer bestimmten Auswahl basiert, sind die tatsächlichen Potentiale vermutlich geringer. Wichtig ist jedoch, dass diesen Einsparungen gewichtige Investitionen gegenüberstehen, die sich nur in einem vertretbaren (d.h. die Einsparungen nicht völlig deklassierenden) Rahmen halten lassen, wenn bei der Umsetzung konsequent auf Verbund- und Größeneffekte gesetzt wird, die Harmonisierung der Verwaltungsleistungen vorangetrieben wird und Mehrfachentwicklungen verhindert werden,²⁵⁷ die momentan noch an der Tagesordnung sind.²⁵⁸

²⁵⁴ Siehe Ferraresi, Migali & Rizzo 2018, S. 1029.

²⁵⁵ Siehe u.a. das Interview mit dem Rhein-Pfalz-Kreis vom 26.07.2019.

²⁵⁶ Siehe Fromm et al. 2015, S. 87.

²⁵⁷ Siehe Fromm et al. 2015, S. 91.

²⁵⁸ Siehe die Interviews mit dem Rhein-Pfalz-Kreis vom 16.07.2019 und der Stadt Speyer vom 28.08.2019.

Genau auf diese Maßnahmen zielen die Reformvorschläge: Die Organisation der Abwicklung von Verwaltungsleistungen so aufzustellen, dass sowohl Größenvorteile erzielt werden, die Bearbeitung weitestmöglich harmonisiert wird und erforderliche Investitionen sowohl zu Beginn als auch in der Weiterentwicklung nur einmal getätigt werden.

Das ist das Potential aus Kostensicht für die öffentliche Verwaltung.

Hinzu kommen jedoch weitere Faktoren, die sich nicht ausschließlich monetär bewerten lassen.

So ermöglichen sie im Gegensatz zu einer Gebietsfusion, dass die Verwaltung nicht nur bürgernah bleibt, sondern bei entsprechender Stärkung der Ortsgemeinden bzw. der Bürgerämter sogar bürgernäher wird. Die Identifizierung mit dem eigenen Wohnort und die politische Relevanz der einzelnen Kommune bleiben unverändert. Die immer wieder messbaren negativen Effekte von Gebietsfusionen, wie ein Sinken der Wahlbeteiligung und des Vertrauens in die Demokratie²⁵⁹ sind entsprechend nicht zu erwarten.

Für die Verwaltung intern ergibt sich dazu noch eine Chance in personeller Hinsicht. Insbesondere vor der Herausforderung, den Personalbedarf der Kommunen zu decken, der sich durch die bundesweit steigende Nachfrage nach IT-Fachkräften momentan noch verschärft, bietet eine Kooperation die Chance, dass entsprechende Fachkräfte bei der Bearbeitung von Fällen aus allen vier Kommunen mitwirken können und nicht jede Kommune einzeln entsprechende Fachkräfte benötigt. Dieser Effekt ist bei einer eigens gegründeten Agentur am stärksten, während er bei einer gegenseitigen Bearbeitung von Verwaltungsverfahren schwächer auftritt. Um auch dabei von einem sinkenden Fachkräftebedarf zu profitieren, müsste zumindest ein gemeinsam getragener IT-Dienstleister errichtet werden.²⁶⁰

Im Verwaltungsalltag meist weniger relevant ist dagegen ein Thema, das der Nationale Normenkontrollrat 2018 in seinem Jahresbericht zur Digitalisierung aufwarf: Einen Stress-test für Verwaltungen im Krisenfall. Dabei werden die Fragen aufgeworfen, wie klar die Prozesse in der Verwaltung gegliedert sind, wie schnell sie sich an neue Situationen anpassen lassen und wie groß und flexibel die Ressourcenausstattung sowohl personell als auch sachlich und finanziell ist.²⁶¹ Die Bündelung der Ressourcen aus allen vier Kommunen

²⁵⁹ Siehe Blesse & Rösel 2017, S. 18ff.

²⁶⁰ Siehe dazu auch Punkt **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** dieser Arbeit.

²⁶¹ Siehe Nationaler Normenkontrollrat 2018, S. 51 ff.

erlaubt im Zweifel einen Rückgriff auf einen größeren Ressourcenpool, auf den sich die Belastung gleichmäßiger verteilen lässt. Die engere Verknüpfung der Verwaltungsprozesse erfordert zum einen eine Definition dieser, so dass im Krisenfall schneller ersichtlich ist, welche Maßnahmen an welcher Stelle greifen und welchen Einfluss sie haben. Zum anderen erlaubt eine Vereinheitlichung der Prozesse eine gleichmäßigere Verteilung der Last über die Kommunen hinweg, sowie eine Übernahme von Bearbeitungsprozessen durch Mitarbeiter, die für gewöhnlich in anderen Bereichen tätig sind, da die notwendigen Informationen für eine Einarbeitung übersichtlich und aktuell vorliegen. Insgesamt könnten die Maßnahmen entsprechend das Potential haben, die Resilienz der Kommunalverwaltungen zu stärken.

Ein aktuelles Beispiel bot die Kfz-Zulassungsstelle der Stadt Ludwigshafen in diesem Frühjahr. Personalmangel aufgrund unbesetzter Stellen führte dazu, dass über einige Tage die Kfz-Zulassungsstelle stark überlastet war. Bearbeitungsstau und unzufriedene Bürger waren die Folge. In diesem Zusammenhang wurde bereits eine gemeinsame Bearbeitung mit anderen Kommunen ins Spiel gebracht.²⁶²

5.1.5 Bewertung

Die hier aufgezeigten Reformansätze bedürfen weiterer Untersuchungen zur Umsetzbarkeit, ebenso wie zur Schaffung der notwendigen rechtlichen und auch politischen Rahmenbedingungen. Festzuhalten bleibt jedoch, dass neben den zahlreichen technischen Veränderungen der Verwaltung auch strukturelle und organisatorische notwendig sein werden, um die Ziele der Digitalisierung sinnvoll und auch verwaltungsseitig gewinnbringend zu erreichen. Vor diesem Zusammenhang lässt sich jedoch nicht abschließend feststellen, welcher der drei Reformansätze am meisten Erfolg verspräche.

Während eine eigenständige Verwaltungsagentur die Effizienzpotentiale aus der Digitalisierung am stärksten umsetzen könnte, da sie die Aufgabenerledigung und damit auch die Ressourcen am stärksten zentriert, besteht die Gefahr, dass diese Potentiale zwar genutzt, durch den zusätzlich notwendigen Verwaltungsapparat der Agentur jedoch teilweise konkterkariert werden.

Eine flexible gegenseitige Bearbeitung von Verwaltungsverfahren würde im Gegensatz dazu am meisten auf die technischen Möglichkeiten der Digitalisierung bauen und wäre

²⁶² Siehe Schwarz 2019.

organisatorisch wohl unkompliziert umzusetzen, wenngleich rechtlich herausfordernd. Dabei bleiben die Strukturen jedoch dezentral, was eine Vereinheitlichung und gemeinsame Investitionen in Infrastruktur und neue Systeme bzw. Prozesse erschwert. Dazu wäre ergänzend eine deutlich stärkere Kooperation im Bereich der IT-Infrastruktur notwendig.

Die Bündelung einzelner Fachverfahren bei jeweils einer der Kommunen stellt eine Art Zwischenlösung dar, die sowohl einige der Vor- als auch der Nachteile der beiden anderen Lösungen vereint. Sie erlaubt zwar eine pro Fachverfahren einheitliche Ausführung und Investition in die weitere Entwicklung, fachübergreifende Standardisierungen werden jedoch nicht grundsätzlich vereinfacht, da die Grundstruktur der kommunalen Aufgabenerledigung dezentral bleibt.

Gegebenenfalls sind jedoch auch weitere Zwischenlösungen erfolgsversprechend. So ließe sich vorstellen, dass die Mitarbeiter rein rechtlich Teil einer Agentur sind, lokal jedoch an ihren dezentralen Schreibtischen bleiben. Gleiches gilt umgekehrt bei einer dezentralen gemeinsamen Bearbeitung von Anträgen, bei der die Mitarbeiter ihrer Kommune zugeordnet bleiben, technisch jedoch auf eine gemeinsame Infrastruktur zugreifen.

Deutlich wird hier, dass die Begriffe „zentral“ und „dezentral“ bei einem digitalisierten Blick verschwimmen, ebenso wie die Frage nach dem tatsächlichen Dienstherrn der Mitarbeiter und dem territorialen Gebiet, aus dem die von ihnen zu bearbeitenden Vorgänge stammen.

Auch aus diesem Grund soll im nächsten Abschnitt ein Blick auf eine Kooperationsmöglichkeit geworfen werden, die aus Bürgersicht zwar noch weiter im Hinter- (bzw. Unter-)grund der Verwaltung wirkt, dort jedoch das Fundament für eine sinnvolle Digitalisierung legen kann.

5.2 Gemeinsamer Betrieb der IT-Infrastruktur

Während die Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung prozessseitig durch verschiedene Stellen geregelt, begleitet und mit unterschiedlichem Erfolg organisiert wird, gibt es deutlich weniger übergreifende Initiativen, die sich mit der Ausstattung der Verwaltung mit der nötigen Infrastruktur²⁶³ befassen. So lief unter dem Dach des IT-Planungsrats zwar eine Maßnahme mit dem Titel „föderale E-Government-Infrastruktur“, diese bezog sich jedoch auf

²⁶³ IT-Infrastruktur im Sinne des folgenden Abschnittes umfasst sowohl die Hardware, vor allem im Sinne von Netzen und Rechenkapazitäten, als auch die Software, die zur Bereitstellung digitaler Verwaltungsleistungen benötigt wird (siehe Patig 2019).

die Prozesse und bestimmte Querschnittsfunktionen, nicht jedoch auf die eigentliche Infrastruktur.²⁶⁴

Dabei können insbesondere in diesem Bereich große Effekte erzielt werden. Dank digitaler Möglichkeiten kann dies auch gelingen, ohne zu Einschränkungen in der Arbeit der Verwaltungen zu führen. Andererseits besteht aufgrund der enormen Relevanz einer leistungsfähigen Infrastruktur für einen reibungslosen Ablauf digitaler Verwaltungsprozesse auch eine große Gefahr, durch Fehlsteuerungen nachhaltig Schaden zu verursachen. Das beginnt bei finanziellen Risiken durch suboptimalen Ressourceneinsatz und endet im schlimmsten Fall bei einem vollständigen Datenverlust und einer nicht mehr arbeitsfähigen Verwaltung.

Dieses, obwohl erfolgskritische, bislang weniger im Fokus der Debatte um die Digitalisierung der Verwaltung stehende Thema, soll im folgenden Abschnitt untersucht werden, inklusive einer Betrachtung möglicher Vorteile, die sich aus einer Kooperation der vier Kommunen der „Kooperation Vorderpfalz“ ergeben könnten.

5.2.1 Aktueller Stand

Jede der vier Kommunen verfolgt im Bereich der IT-Infrastruktur unterschiedliche Vorgehensweisen.

Die Stadt Frankenthal und der Rhein-Pfalz-Kreis setzen primär auf eigene Infrastruktur und das Abwickeln der online angebotenen Leistungen über eigene Server.²⁶⁵ Speyer verweist auf die Nutzung sowohl eigener Infrastruktur als auch externer Rechenzentren und in bestimmten Aufgabenbereichen auch auf eine Bereitstellung der Infrastruktur durch die lokalen Stadtwerke. So werde beispielsweise geprüft, ob diese die notwendigen Leistungen eines Rechenzentrums für die Schulen der Stadt übernehmen könnten. Darüber hinaus übernehmen die Stadtwerke Aufgaben beim Ausbau der Netzinfrastruktur.²⁶⁶ In Ludwigshafen wird umfangreich auf die Bereitstellung der Infrastruktur durch externe Stellen verwiesen, etwa die Bearbeitung der Meldedaten in der Kommunalen Datenzentrale in Mainz oder die technische Abwicklung der Verfahren rund um Kfz-Zulassungen durch die ekom21, einen

²⁶⁴ Siehe dazu IT-Planungsrat (2019), föderale E-Government-Infrastruktur. Abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/DE/Projekte/AbgeschlosseneProjekte/eGovInfrastruktur/ egov_infrastruktur_node.html, abgerufen am 12.10.2019.

²⁶⁵ Siehe das Interview mit dem Rhein-Pfalz-Kreis vom 26.07.2019 sowie die Antworten der Stadt Frankenthal vom 13.09.2019 auf den Fragenkatalog.

²⁶⁶ Siehe das Interview mit der Stadt Speyer vom 28.08.2019.

kommunalen IT-Dienstleister aus Hessen.²⁶⁷ Mit Ausnahme der Stadt Frankenthal nutzen in diesem Bereich auch die anderen Kommunen in Rheinland-Pfalz die Services der e-kom21.²⁶⁸ Auch das Einwohnerinformationssystem EWOIS, zu dem neben den dezentralen Komponenten auch eine zentrale Spiegelung der Meldedaten gehört, wird von allen 212 Meldebehörden in Rheinland-Pfalz verwendet.²⁶⁹

Eine Sonderstellung nimmt auch hier der Rhein-Pfalz-Kreis ein. Da die kreisangehörigen Städte und Gemeinden für ihre Organisation selbst zuständig sind, hat der Kreis keinen zwingenden Einfluss auf die verwendeten Systeme in diesen. Entsprechend bestünde hier ggf. auch innerhalb des Kreises ein Bedarf für eine stärkere Harmonisierung.

Alle Kommunen in Rheinland-Pfalz sind bezüglich der Netzanbindung über das Kommunalnetz Rheinland-Pfalz miteinander verbunden. Dieses wird von der KommWis betreut und wurde 2018 von einem neuen Betreiber übernommen, der nun die „237 Anschlüsse der Kreis-, Stadt-, Gemeinde- und Verbandsgemeindeverwaltungen“ mit einem einheitlichen Netz versorgt.²⁷⁰ Dieses Netz ist über die Anbindung durch den Landesbetrieb Daten und Information Rheinland-Pfalz (LDI) auch die Verbindung der Kommunalverwaltungen zu weiteren Akteuren, wie Landes- und Bundesbehörden und Gerichten.²⁷¹

Eine koordinierte Kooperation bietet auf dem Bereich der IT-Infrastruktur bereits der ZID-KOR.²⁷² Dieser bietet den beteiligten Kommunen die Bereitstellung und den Betrieb einiger Dienste an, wie beispielsweise das elektronische Personenstandsregister, eine ePayment-Suite sowie eine Plattform zur Prozessmodellierung, über die die Kommunen selbständig Verwaltungsleistungen darstellen und online zur Verfügung stellen können.²⁷³

²⁶⁷ Siehe das Interview mit der Stadt Ludwigshafen vom 25.07.2019.

²⁶⁸ Siehe das Anschriftenverzeichnis der Zulassungsbehörden, herausgegeben vom Kraftfahrtbundesamt, Flensburg. Stand: Juli 2019. Abrufbar unter https://www.kba.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Anschriftenverzeichnis/av1_2019_07_pdf.pdf;jsessionid=0ACBCF427C9A6AB5E4CBF9AC7EC93FE6.live11291?__blob=publicationFile&v=35, abgerufen am 12.10.2019.

²⁶⁹ Siehe o.V. 2019, „EWOIS“, abrufbar unter <https://kdz.mainz.de/ewois/bereich1.php>, abgerufen am 12.10.2019.

²⁷⁰ Duong & Lottner 2017, S. 1.

²⁷¹ Siehe das Interview mit der Stadt Ludwigshafen vom 25.07.2019.

²⁷² Siehe Punkt 0 dieser Arbeit.

²⁷³ Siehe Stadt Speyer, Ratsvorlage 1909/2016, S. 2, sowie das Interview mit der Stadt Ludwigshafen vom 25.07.2019.

5.2.2 Reformmöglichkeiten

Die Erwartung ist, dass die Datenmengen innerhalb der Verwaltung durch die digitale Antragsstellung, aber vor allem durch die digitale interne Abwicklung von Verfahren, künftig drastisch steigen werden.²⁷⁴ Neben einem belastbaren Netz, das die Verwaltungen untereinander verbindet und die entsprechend notwendigen Übertragungsraten für den Austausch bietet, wird für die Speicherung und Verarbeitung der Daten sowie für die Abwicklung der digitalen Verfahren eine deutlich größere Rechenkapazität benötigt, auf die die Verwaltung verlässlich zurückgreifen können muss. Da der erste Teil durch das Kommunalnetz der KommWis bereits umfangreich umgesetzt wird, soll der Fokus an dieser Stelle auf dem zweiten Teil liegen und dabei sowohl Kooperationen im Bereich der Hardware betrachten als auch die sich auf dieser Grundlage ermöglichenden Wege zur Zusammenarbeit bei den IT-Services und der digitalen Infrastruktur.

Für IT-Infrastruktur, insbesondere Serverleistungen, sind Skaleneffekte unbestritten und einer der Gründe für den Erfolg der Cloud-Computing-Lösungen, die dazu führen, dass auch größere Unternehmen mittlerweile nicht mehr zwangsläufig auf eigene Serverfarmen setzen, sondern ihre Speicher- und Rechenleistung bei noch größeren Anbietern extern einkaufen.²⁷⁵

Die Skaleneffekte ergeben sich daraus, dass gewisse, zum Betrieb notwendige Faktoren (IT-Sicherheit, Wartung, physische Sicherheit des Gebäudes) nur einmal geschaffen werden, nahezu unabhängig von der Rechenleistung, die darauf aufgebaut wird. Weitere Größenvorteile ergeben sich aus einer steigenden Spezialisierung, einer besser zu verteilenden Systemauslastung sowie einer „stärkeren Verhandlungsposition gegenüber Hardwareproduzenten, Energieversorgern und anderen Zulieferern.“²⁷⁶

Hierbei ist anzumerken, dass aus den genannten Gründen der Betrieb eines eigenen Rechenzentrums für die vier Kommunen die erreichbaren Skaleneffekte nicht ausschöpfen dürfte und sich damit für die Kommunen nicht rentieren würde.²⁷⁷ Ein Zusammenschluss mit weiteren Kommunen, gegebenenfalls sogar allen Kommunen des Landes, ist hier zu

²⁷⁴ Siehe das Interview mit dem Rhein-Pfalz-Kreis vom 26.07.2019.

²⁷⁵ Siehe Kaminska & Smihily 2018.

²⁷⁶ Pavel & Mattes 2010, S. 11.

²⁷⁷ Siehe dazu auch das Interview mit dem Rhein-Pfalz-Kreis vom 26.07.2019.

empfehlen. Eine alternative Möglichkeit bietet sich durch die Nutzung von Angeboten und Kapazitäten bereits vorhandener, größerer Rechenzentren.

Die öffentliche Verwaltung ist nicht mit einem Unternehmen zu vergleichen, auch nicht, wenn es um die Verarbeitung ihrer vorliegenden Daten geht. Aus den umfangreichen Informationen, die Bürger und Unternehmen der Verwaltung nicht immer freiwillig zur Verfügung stellen, ergibt sich auch eine besondere Verantwortung im Umgang mit diesen. Datenschutz und IT-Sicherheit müssen entsprechend eine noch höhere Priorität haben als für Private. Sofern die eingekaufte Rechenleistung dafür genutzt wird, Verwaltungsprozesse abzuwickeln, ergibt sich noch ein weiteres Sicherheitsinteresse: Zum einen muss ausgeschlossen sein, dass die Verfahren manipuliert werden und zum anderen müssen sie so stabil laufen, dass ein Ausfall der Systeme und damit eines Teils der Verwaltung faktisch ausgeschlossen ist.

Einen Vorfall, der die Wichtigkeit stabiler Systeme unterstreicht, erlebten die Kommunen in Rheinland-Pfalz im Juni 2019. Aufgrund einer starken Auslastung des Servers konnten einen Vormittag lang die Kfz-Zulassungsstellen nicht arbeiten. Der Schaden sich damals in Grenzen, auch weil die Zulassungsstelle in Frankenthal, die eine andere Software und andere Server nutzt, im Rahmen der Amtshilfe einige dringende Verfahren übernahm.²⁷⁸ Würde der Ausfall jedoch größere Teile der Verwaltung betreffen, länger andauern oder mit einem Datenverlust einhergehen, könnte das ernsthafte Konsequenzen haben.

Entsprechend gilt es hier, Größenvorteile durch eine geteilte IT-Infrastruktur zu nutzen, ohne dabei Kompromisse im Bereich der Sicherheit oder des Datenschutzes zu machen. Die Nutzung von öffentlich IT-Dienstleistern, wie beispielsweise der rlp-Cloud des LDI²⁷⁹ oder das Twin Data Center des kommunalen IT-Dienstleisters dataport²⁸⁰ liegen nahe. Diese verfügen nicht nur über zusätzlich zertifizierte Sicherheitsmaßnahmen, sondern auch über eine gewisse Expertise bezüglich der Anforderungen öffentlicher Verwaltung an Rechenzentren.

²⁷⁸ O.V. (2019), Server-Problem legt Kfz-Zulassungsstellen lahm. In: rheinpfalz.de vom 11.06.2019. Abrufbar unter <https://www.rheinpfalz.de/lokal/artikel/server-problem-legt-kfz-zulassungsstellen-lahm/>, abgerufen am 27.10.2019.

²⁷⁹ Für Informationen siehe LDI (2019), Kapazitäten auf Abruf – unsere private Cloud. Abrufbar unter <https://ldi.rlp.de/de/kompetenzen/rechenzentrum/cloud/>, abgerufen am 12.10.2019.

²⁸⁰ Für Informationen siehe dataport (2019), Twin Data Center. Abrufbar unter <https://www.dataport.de/Seiten/Twin%20Data%20Center/%C3%9Cbersicht.aspx>, abgerufen am 12.10.2019.

Ebenfalls zu beachten ist, dass einige Fachverfahren auch über die Infrastruktur des Anbieters abgewickelt werden, beispielsweise Teile des Meldewesens durch das KDZ in Mainz. Daraus lässt sich annehmen, dass auch bei der Implementation weiterer Fachverfahren zumindest bis zu einem bestimmten Teil keine eigene Infrastruktur der Kommunen benötigt wird. Diese Dezentralität hat aus Sicherheitsaspekten den Vorteil, dass ein Ausfall nie die ganze Verwaltung betrifft, sondern höchstens einzelne Teile. Konkret benötigt wird entsprechend Infrastruktur für einen Teil der Fachverfahren sowie für die Abwicklung der internen Verwaltungsprozesse, beispielsweise der eAkte (zu der auch der Betrieb eines entsprechenden Archivs gehört).

Zentraler Bestandteil einer Kooperation der vier Kommunen könnte eine gemeinsame Vergabe für IT-Dienstleistungen sein. In einem ersten Schritt könnte diese die benötigte Rechen- und Speicherkapazität für die Verwaltung aller vier Kommunen beschaffen und anschließend den Bedarf beobachten und entsprechend nachsteuern. Damit ließe sich aus einer stärkeren Position heraus in die Verhandlungen mit Anbietern gehen, außerdem müsste nicht jede Kommune einzeln diese Schritte durchführen.

Sofern nicht ohnehin durch das Land (rlp-Portal), die KommWis (eAkte, Kommunalnetz) oder weitere Akteure wie den ZIDKOR entsprechende überkommunale IT-Lösungen bereitgestellt werden, könnte dies für die vier Kommunen gemeinsam geschehen, indem eine Bedarfsermittlung durchgeführt wird und anschließend die entsprechend benötigte Leistung ausgeschrieben wird.

Auch in diesem Bereich zeigen sich verschiedene organisatorische Möglichkeiten, um eine Kooperation umzusetzen, die jeweils eigene Vorteile und Risiken mit sich bringen.

Denkbar wäre eine zentrale Ausschreibung für neue IT-Infrastruktur, bei der am Ende ein Rahmenvertrag abgeschlossen wird, aus dem die Bedarfsstellen in den Kommunen die Leistungen abrufen können. Im Grundsatz verfährt die KommWis bei der Einführung der eAkte nach dieser Methode. Organisatorisch wäre dieser Weg einfach umzusetzen, da sich die Kommunen lediglich auf eine zentrale Stelle für die Ausschreibung einigen müssten, die auch durch eine der bereits vorhandenen Vergabestellen abgewickelt werden könnte.

Insbesondere zu Beginn, solange die verwendeten Infrastrukturen noch sehr uneinheitlich sind, könnte so die Harmonisierung schrittweise stattfinden, indem die Kommunen selbst entscheiden, wann für sie ein passender Zeitpunkt ist, um auf die gemeinsame Lösung

umzusteigen. Beispielsweise, da ohnehin eine Neuvergabe der entsprechenden Leistungen ansteht.²⁸¹ Im Gegenzug besteht die Gefahr, dass die Harmonisierung so nur sehr langsam vorangeht. Da lediglich die Vergabe vereinheitlicht wird, bleiben außerdem zahlreiche mit der IT-Infrastruktur verknüpfte Arbeitsschritte dezentral in den einzelnen Verwaltungen. Dazu zählen die Implementation der neuen Systeme, die Schaffung von Schnittstellen zu bestehenden Verfahren, die Wartung (sofern diese nicht Teil der ausgeschriebenen Leistung war) sowie der Kontakt zu Lieferanten und ggf. externen Beratern. All diese Faktoren sorgen dafür, dass neben zu erwartenden Einsparungseffekte durch größere Auftragsvolumina für die Kommunen kaum Vorteile entstehen dürften.²⁸²

Eine Alternative wäre die Nutzung eines eigenen IT-Dienstleisters für die Kooperation Vorderpfalz. Neben der zentralen Beschaffung der IT-Infrastruktur könnte dieser auch Aufgaben der Implementation und Wartung übernehmen. Hierbei wäre die Frage zu klären, wie umfangreich die Leistungserbringung ausfallen soll. Die Nutzung der gleichen Hard- und Software zur Abwicklung der Verwaltungsleistungen wäre sicher ein erster Schritt. Ebenso die bereits erwähnte Organisation der benötigten Rechen- und Speicherkapazitäten. Gleichzeitig könnte über den IT-Dienstleister die Schnittstelle zum Landes- und Bundesportal abgewickelt werden, ebenso wie die zu den weiteren Querschnittsleistungen wie eRechnung, eAkte, ePayment etc.

Denkbar wäre jedoch auch, dass die einzelnen PC-Arbeitsplätze der Verwaltungsmitarbeiter nicht mehr von der jeweiligen Kommune selbst, sondern von dem gemeinsamen Dienstleister betrieben werden. Schlussendlich gibt es auch die Möglichkeit, dass an den Arbeitsplätzen keine Computer mehr stehen, sondern lediglich Workstations, die ihre Rechenleistung direkt über die zentralen Server beziehen, was sowohl die Hardware vor Ort auf ein Minimum reduziert als auch die notwendige Software, da diese nur zentral auf dem Server installiert ist. Ein solches Modell führt bereits seit 2013 die Verbandsgemeinde Mendig in Zusammenarbeit mit dem ZIDKOR und dem Kommunalen Gebietsrechenzentrum (KGRZ) in Koblenz durch.²⁸³

Der IT-Dienstleister könnte aufbauend auf den angemieteten Rechenkapazitäten selbst den Betrieb der für die Verwaltung notwendigen Software übernehmen. Alternativ könnte auf die Angebote eines größeren Dienstleisters zurückgegriffen werden, der auch für weitere

²⁸¹ Siehe Ziesing et al. 2014, S. 91.

²⁸² Siehe Ziesing et al. 2014, S. 52.

²⁸³ Siehe Universität Koblenz-Landau 2013, S. 14ff.

Verwaltungen die IT-Infrastruktur betreibt, wie dies bspw. in den nördlichen Ländern durch dataport geschieht oder einer ähnlichen Idee folgend im Projekt der virtuellen Kommune Mendig durch die ZIDKOR und das KGRZ Koblenz.²⁸⁴ Dann wäre der hiesige IT-Dienstleister verantwortlich für die Vergabe und anschließend die Zusammenarbeit mit dem Anbieter sowie als Ansprechpartner vor Ort, um die Mitarbeiter der Verwaltung zu unterstützen und bei Problemen Abhilfe zu schaffen. Da mit dem ZIDKOR bereits ein Ansatz für einen solchen interkommunalen IT-Dienstleister existiert, wäre eine Ausweitung seiner Zuständigkeit verbunden mit einem Ausbau seiner Kapazitäten ebenfalls ein gangbarer Weg.

Auch hier kann die Digitalisierung den Vorteil bringen, dass der Mitarbeiter vor Ort in einer Kommune ist und dort die physischen Probleme der Infrastruktur löst, parallel jedoch per Fernwartung auch „virtuelle“ Probleme in anderen Kommunen bearbeiten kann.

5.2.3 Erfordernisse und Potential

Zunächst wäre eine einheitliche Beschaffung der IT-Infrastruktur der vier (bzw. unter Berücksichtigung der Gemeinden des Kreises noch deutlich mehr) Verwaltungen aufgrund der vorherrschenden Systemvielfalt eine große Herausforderung. Neu beschaffte und von allen Kommunen gemeinsam genutzte Infrastruktur müsste entweder über mehrere Schnittstellen verfügen, damit jede Kommune sie in ihre vorhandenen Verfahren einbinden kann, oder es würde einer gleichzeitigen Überarbeitung und Neueinführung aller damit zusammenhängenden Verfahren in den Kommunen bedürfen. Im ersten Falle würde die benötigte Infrastruktur sehr komplex, im zweiten Falle deren Einführung.

Welche Herausforderungen eine solche Harmonisierung von IT-Strukturen mit sich bringen kann, demonstriert der Bund aktuell unfreiwillig anhand seiner IT-Konsolidierung, die Berichten zufolge mit ca. 3,5 Mrd. Euro Gesamtkosten dreimal so teuer zu werden droht wie ursprünglich geplant, von der zeitlichen Dimension ganz zu schweigen.²⁸⁵

Andererseits sind für IT-Konsolidierungen durchaus positive Effekte nachweisbar, die über die notwendigen Investitionen hinausgehen, bspw im Falle der dataport-Länder.²⁸⁶ Als besonders notwendig, um eine solche IT-Konsolidierung erfolgreich zu machen, wird dabei eine intensive Kommunikation in festen Gremien angesehen, die sowohl die notwendige

²⁸⁴ Siehe Universität Koblenz-Landau 2013, S. 6.

²⁸⁵ Siehe dazu o. V. (2019), Bundes-IT wird zum Milliardenfiasko. Spiegel Online vom 30.08.2019. Abrufbar unter <https://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/bundesregierung-neue-bundes-it-wird-zum-milliardenfiasko-a-1284476.html>, abgerufen am 12.10.2019.

²⁸⁶ Siehe Ziesing et al. 2014, S. 91.

Fachkompetenz versammeln als auch die Unterstützung der Verwaltungsspitzen, um die Entscheidungen sowohl richtig treffen als auch vermitteln zu können.²⁸⁷

Aufgrund der unterschiedlichen Strukturen zwischen den kreisfreien Städten untereinander und erst recht verglichen mit dem Kreis, ist von Anfang an eine klare Bedarfsermittlung notwendig, die die Anforderungen aller beteiligten Kommunen vereint. Da ein solcher Prozess nicht nur technisch sondern auch organisatorisch eine große Herausforderung ist, sollten zunächst kleinere Schritte gegangen werden, die zum einen das nötige Vertrauen zwischen den Akteuren stärken und zum anderen technisch die notwendigen Voraussetzungen schaffen, um darauf aufbauend größere Harmonisierungsvorhaben anzugehen.

Potentiale zeigen sich auf mehreren Ebenen: bei der Beschaffung durch steigende Auftragsvolumina, eine verbesserte Verhandlungsposition und sinkende Durchschnittskosten sowie wegfallende Ausschreibungskosten, da diese jeweils nur noch einmal durchgeführt werden müssen. Ein messbarer Nebeneffekt ist dabei eine Spezialisierung der zuständigen Mitarbeiter, die sich in „einer Verbesserung der Rechtssicherheit und einer Reduktion der Fehlerquote [niederschlägt].“²⁸⁸ Auch technisch ist eine Professionalisierung durch steigende Mengen möglich, da es die Einführung effizienter Prozesse erlaubt, genauso wie die Nutzung technischer Mittel, die zum einen Teile der Arbeit automatisieren können und zum anderen das Controlling erleichtern und verbessern.²⁸⁹

Im Bereich der Entwicklung entstehen Vorteile durch eine Reduzierung von Redundanzen, da vorhandene Lösungen übernommen werden können und nicht aufwendig angepasst oder mit zusätzlichen Schnittstellen versehen werden müssen. Bei Wartung und Betrieb sinken die Kosten durch die Standardisierung, da eine einheitliche Hardware leichter zu warten ist und das Einspielen von Softwareupdates zentral und einmalig über die Server für alle Arbeitsplätze aller vier Verwaltungen geschehen kann.²⁹⁰

Für das Land Schleswig-Holstein ergab sich nach gut zehn Jahren der konsolidierten IT-Beschaffung eine Einsparung von Personalressourcen in dem Bereich um 30%. Für die

²⁸⁷ Siehe Ziesing et al. 2014, S. 90.

²⁸⁸ Ziesing et al. 2014, S. 53.

²⁸⁹ Siehe Ziesing et al. 2014, S. 50.

²⁹⁰ Siehe Ziesing et al. 2014, S. 87.

Einkaufspreise wurden zwar prozentual geringere, absolut jedoch deutlich höhere Einsparungen angenommen.²⁹¹

Bereits heute werden dem ZIDKOR von Seiten der Anbieter von IT-Leistungen Sonderkonditionen eingeräumt,²⁹² ein Potential, dass sich bei entsprechendem Ausbau des Zweckverbands noch besser nutzen ließe.

5.2.4 Bewertung

Ausschlaggebend dürfte sein, dass eine Kooperation im Bereich der IT-Infrastruktur es den Kommunen möglich macht, auf die anstehenden Herausforderungen zu reagieren und digital handlungsfähig zu bleiben.

Nicht nur zwingen knappe Kassen Kommunen dazu, Effizienzgewinne an jeder möglichen Stelle zu nutzen. Der demografische Wandel zwingt von sich aus zu Planungen, um den Verwaltungsbetrieb auch mit weniger Mitarbeitern ungebrochen am Laufen zu halten. Im Bereich der IT gilt dies aufgrund der mangelnden Fachkräfte umso stärker.²⁹³ Eine Konsolidierung bietet dabei die Chance, Expertise im IT-Bereich innerhalb der Verwaltung bzw. durch einen interkommunalen IT-Dienstleister eng an diese zu binden und somit verfügbar zu halten und nicht bei jedem Schritt auf die Unterstützung externer IT-Berater angewiesen zu sein. Bereits jetzt sind diese gelegentlich aufgrund von Kapazitätsengpässen schwer verfügbar und haben entsprechend eine große Macht, was die Preissetzung betrifft.²⁹⁴ Dem entgegenzuwirken und die Verwaltung auch auf kommunaler Ebene IT-kompetent zu halten, wird zunehmend nur durch gemeinsam getragene Strukturen möglich sein.

Schlussendlich ist eine gemeinsame Infrastruktur die Grundlage für alle sich abzeichnenden Veränderungen der Verwaltung in Gegenwart und Zukunft. Von der Modernisierung der Register bis zur Einführung (teil-)automatisierter Verwaltungsverfahren: Dies alles wird komplexer, ressourcenaufwendiger und teurer, wenn jede Kommune es für sich selbst zu bestreiten versucht.

²⁹¹ Siehe Ziesing et al. 2014, S. 53f.

²⁹² Siehe Stadt Speyer, Ratsvorlage 1909/2016, S. 3.

²⁹³ Siehe Ziesing et al. 2014, S. 8ff.

²⁹⁴ Siehe dazu das Interview mit dem Rhein-Pfalz-Kreis vom 26.07.2019.

6 Zusammenfassung und Ausblick

Die Kommunen sehen sich bei der OZG-Umsetzung vielfältigen Einflüssen ausgesetzt. Teilweise unterstützen diese die Bemühungen um die Digitalisierung, teilweise erschweren sie jedoch auch ein Vorankommen. Um dieses Wechselspiel übersichtlich zusammenzufassen, soll an dieser Stelle ein Blick auf die zu Beginn der Arbeit gestellten Fragen geworfen werden, verknüpft mit einer Perspektive für die kommenden Entwicklungen auf diesem Feld.

1. Welche Ziele werden in den untersuchten Kommunen im Zuge der OZG-Umsetzung verfolgt?

Die Kommunen sind willens, die vom OZG geforderten Leistungen zu erbringen und entsprechende digitale Zugänge zu eröffnen. Dabei geht die Motivation über den rechtlichen Zwang hinaus, da eine Digitalisierung durchaus als Chance gesehen wird, den Bürgern einen besseren Service bieten zu können. Inhaltlich orientieren sich die Ziele der Kommunen jedoch vor allem an den Anforderungen des OZGs.

Um diese Ziele zu erreichen, wird auch regelmäßig auf Kooperationslösungen zurückgegriffen. Dabei liegt der Schwerpunkt jedoch eher auf Einzellösungen als auf einem ganzheitlichen, auf Kooperation beruhendem Umsetzungskonzept für die Digitalisierung. So werden in erster Linie bestehende Angebote genutzt und weniger aus eigenem Bestreben neue Kooperationen eingegangen, wobei hier unterschiedlich starke Bestrebungen zwischen den vier Kommunen vorliegen.

Entsprechend sind die Kooperationen nicht darauf ausgerichtet, Strukturen oder Prozesse zu verändern, ihr Zweck beschränkt sich auf die Entwicklung und Bereitstellung konkreter digitaler Lösungen. Abgesehen von sich anbietenden Prozessoptimierungen in den einzelnen Leistungen ist im Rahmen der Digitalisierung keine Schaffung neuer oder veränderter Strukturen geplant. Neben einem digitalen Zugang, einer internen digitalen Abwicklung und einer besseren Vernetzung der Leistungen sind keine grundsätzlichen Veränderungen angestrebt.

2. Wie sieht der Rahmen für die OZG-Umsetzung aus, den die Kommunen teilweise durch andere Ebenen definiert vorfinden, teilweise jedoch auch mitgestalten?

Das OZG selbst gibt in erster Linie nur einige Ziele für eine digitalisierte Verwaltung vor. Die dazu insbesondere von Bundesebene aus vorgesehenen Umsetzungsmaßnahmen fokussieren die Vorteile für Bürger und Unternehmen. Diese sollen digital mit der Verwaltung in Kontakt treten können und auf ihre Lebenslagen zugeschnittene Angebote vorfinden. Alle Veränderungen, die sich aus der Digitalisierung ergeben, sollen den Bürger in den Mittelpunkt stellen. Daran ist nichts auszusetzen. Jedoch wird bei dieser Fokussierung auf die Außenwirkung das Potential von Veränderungen im Inneren der Verwaltung übergangen.

Während die Bürger am Ende stark von der Digitalisierung der Verwaltung profitieren sollen, bleiben der Verwaltung selbst vor allem Kosten für Einführung und Betrieb der digitalen Systeme, während sie nur einen relativ geringen Vorteil durch die ggf. schnellere und einfachere Abwicklung von Verfahren gewinnen kann.

Verstärkt wird diese Konzentration auf die Außenwirkung der Digitalisierung durch den Zeitdruck des OZGs, der nur geringe Spielräume für weitergehende Reformgedanken lässt und durch die von Land und Bund gesetzten Rahmenbedingungen. Zum einen sind dies rechtliche Vorschriften, die es oft erschweren, Leistungen in anderen Strukturen zu erbringen, als dies bisher geschieht. Und selbst an Stellen, an denen dies möglich wäre, schränken die bereits laufenden Digitalisierungsmaßnahmen weitergehende Ansätze ein, da sie ebenfalls darauf ausgerichtet sind, die Digitalisierung in den bisherigen Strukturen der Verwaltung umzusetzen.

Die Digitalisierung auf kommunaler Ebene wird jedoch nicht nur erschwert, sofern es um Maßnahmen geht, die über die reine OZG-Umsetzung hinausgehen. Auch wenn die Kommunen lediglich das „Pflichtprogramm“ der Digitalisierung umsetzen wollten, stoßen sie immer wieder auf Hürden. Bundes- und landesrechtliche Vorgaben zur Schriftform- oder Unterschriftserfordernis sind ein solches Beispiel.

Darüber hinaus fehlt es aus kommunaler Sicht an einem verbindlichen Umsetzungsplan, aus dem hervorgeht, welche Leistungen sie wann selbst zu erbringen haben und welche ihnen wann von Landes- oder Bundesebene zur Verfügung gestellt werden. So ist es oft eher die Regel als die Ausnahme, dass jede Kommune für sich Leistungen digital abbildet, die andere Kommunen bereits entwickelt haben. Gleiches gilt für die Entwicklung von Schnittstellen zu den Fachverfahren oder bestimmte Basisdienstleistungen.

Dabei mangelt es nicht unbedingt in erster Linie an tatsächlichen Umsetzungsprojekten auf Landes- und Bundesebene. Häufig ist es auch die Kommunikation über diese, die die Kommunen nicht erreicht. Deutlich wird dies am unterschiedlichen Informationsstand der Kommunen, je nachdem, in welchen Arbeitskreisen sie aktiv sind oder auf welche Informationskanäle (inklusive der kommunalen Spitzenverbände) sie zugreifen können. Hier braucht es klare Kommunikationsstrukturen, die es ermöglichen, alle notwendigen Informationen gebündelt und direkt für jede Kommune zur Verfügung zu stellen und nicht wie bisher über zahlreiche einzelne Kanäle zwischen Informationsportalen, Landesbehörden, diversen Gremien und den kommunalen Spitzenverbänden fließen zu lassen.

Hinzu kommt, dass ein Großteil der getroffenen Regelungen bislang von Bundesebene ausgeht. Diese hat aufgrund der föderalen Strukturen jedoch nur einen beschränkten Einfluss auf die Kommunen. Entsprechend sind für die Kommunen insbesondere die Länder in der Pflicht, Strukturen und Rahmenbedingungen zu schaffen, die eine erfolgreiche Digitalisierung ermöglichen, im besten Falle inklusive zahlreicher Optionen zur Zusammenarbeit und zur Öffnung der bisherigen Verwaltungsstrukturen. Das Land Rheinland-Pfalz bietet zwar bereits diverse Einzellösungen an, bleibt jedoch hinter eigenen Versprechungen zurück (insbesondere bezüglich der Verabschiedung des eGovernment-Gesetzes) und bietet den Kommunen bislang noch keine verbindliche Regelung zur Aufgabenteilung und zur Umsetzung der Digitalisierung.

3. Welche sinnvollen interkommunalen Kooperationsmöglichkeiten können auf regionaler Ebene genutzt werden, um eine Digitalisierung der Verwaltung nachhaltig voranzubringen?

Die Digitalisierung hat das Potential, auch Kooperationen im bisherigen Sinne zu vereinfachen. Vielmehr jedoch bietet sie die Chance, auch interkommunale Zusammenarbeit neu zu denken, da sie Entfernungen relativiert, Prozesse von lokalen Grenzen loslöst und die Frage nach Verantwortung und Zurechenbarkeit neu beantworten kann. Bisherige Herausforderungen wie der Spagat zwischen Bürgernähe und der Nutzung von Spezialisierungsvorteilen durch zentrale Aufgabenwahrnehmung werden künftig unter neuen, digitalen Parametern zu betrachten und ggf. anders als bisher zu lösen sein. Die Ziele, die bislang durch die zementierten Strukturen der Verwaltung erreicht werden sollten, in erster Linie ein effektives und rechtsstaatskonformes Verwaltungshandeln, werden durch die Digitalisierung nicht bedroht. Im Gegenteil ermöglicht sie es, diese Ziele in neuen Strukturen effizienter zu erreichen, ohne Kompromisse an anderen Stellen eingehen zu müssen.

Dabei ermöglicht die Digitalisierung diese kooperativen Veränderungen nicht nur, sie macht sie gleichzeitig auch zur Voraussetzung, um tatsächliche Vorteile für die Verwaltung zu generieren. Wenn es auch an einigen Stellen gezwungen wirken mag, lässt sich die Digitalisierung auch in den bisherigen Strukturen umsetzen. Dabei besteht jedoch die Gefahr, maßgebliche Vorteile nicht zu nutzen und neben den zusätzlichen Kosten für den digitalen Betrieb weiterhin den bekannten Problemen der Verwaltung ins Auge zu sehen.

Die hier untersuchten digitalen Kooperationen im Bereich der Vollzugsaufgaben und der IT-Infrastruktur sind lediglich erste Ansätze, um den Aufbau der Verwaltung in größerem Maßstab neu zu denken. Dabei bieten sie dafür vielversprechende Perspektiven. Dass jeweils unterschiedliche Organisationsmöglichkeiten gegeben sind, um an diesen Stellen Kooperationen einzugehen, zeigt auch, dass die Digitalisierung in Teilen das Denken in bisherigen Strukturen überholt. Künftig wird es entsprechend weniger relevant sein, wie die Stelle, die einen Vorgang bearbeitet, heißt, oder wo sie angesiedelt ist. Entscheidend wird sein, welche Stelle sie am effizientesten ausführen kann. Um diese Flexibilität zu erreichen, braucht es zunächst neue Strukturen der Zusammenarbeit sowohl zwischen den Ebenen der Verwaltung als auch zwischen den Kommunen.²⁹⁵

Die digitale Bereitstellung von Verwaltungsleistungen für Bürger und Unternehmen wird dabei nicht die letzte „Revolution“ in der Verwaltung gewesen sein. Die vollständig digitale Vorgangsbearbeitung ist bereits im Kommen und am Horizont werfen automatisiert erbrachte Verwaltungsleistungen durch Algorithmierung ihre Schatten voraus. Während die Umsetzung des OZGs seinem Wortlaut nach noch mit den bisherigen Strukturen und Arbeitsweisen der Verwaltung vereinbar ist, wird dies in Zukunft nicht mehr so einfach möglich sein.

Der lange Dornröschenschlaf bis zur Digitalisierung der deutschen Verwaltung kann hier als Mahnung gesehen werden: Bereits jetzt kann die Gelegenheit genutzt werden, um Strukturen der Verwaltung so anzupassen, dass sie künftig flexibler, offener und besser abgestimmt auf kleinere Veränderungen und große „Revolutionen“ reagieren kann.

²⁹⁵ Siehe Schulz 2013, S. 3.

Literaturverzeichnis

- Aufbaustab FITKO (2018), Föderale IT-Kooperation (FITKO) – Fortschreibung der Soll-Konzeption und Umsetzungsvorbereitung für die gemeinsame AöR des Bundes und der Länder zur Unterstützung des IT-Planungsrats. Bericht vom 06.03.2018. IT-Planungsrat, Berlin. Abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/25_Sitzung/02_II_FITKO_Ergebnisbericht_PhaseV.pdf?__blob=publicationFile&v=3, abgerufen am 30.09.2019.
- Barotanyi, Brigitte et al. (2017), Behörden im Netz – Das Österreichische E-Government ABC. Bundeskanzleramt Österreich, Wien. Abrufbar unter <https://www.digitales.oesterreich.gv.at/das-e-government-abc>, abgerufen am 16.10.2019.
- Bernius, Steffen & Bertram, Christoph (2019), Wie die Einführung der E-Rechnung gelingt. In: Innovative Verwaltung. 41(5): 10-13. Abrufbar unter <https://www.bonpago.de/files/downloads/Publikationen/Wie%20die%20Einf%C3%BChrung%20der%20E-Rechnung%20gelingt%202019.pdf>, abgerufen am 18.10.2019.
- Beus, Hans Bernhard & Städler, Markus (2010), Von der Nachhaltigkeit staatlicher Informationstechnik durch institutionalisierte Kollaboration der öffentlichen Verwaltung. In: Zeitschrift für moderne Verwaltung. 16: 60-64.
- Bizer, Johann (2018), Dataport-Kernländer Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein. In: Heuermann, Roland, Tomenendal, Matthias, Bressemer, Christian (Hrsg.): Digitalisierung in Bund, Ländern und Gemeinden, S. 111-124. Springer Gabler, Berlin.
- Blesse, Sebastian & Rösel, Felix (2017), Was bringen kommunale Gebietsreformen? Kausale Evidenz zu Hoffnungen, Risiken und alternativen Instrumenten. ZEW Discussion Paper No. 17-049. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim. Abrufbar unter <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp17049.pdf>, abgerufen am 11.10.2019.
- BMI (2012), Organisationskonzept elektronischer Verwaltungsarbeit – Baustein E-Vorgangsbearbeitung. BMI, Berlin. Abrufbar unter https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Organisation/e_vorgangsbearbeitung.pdf?__blob=publicationFile&v=1, abgerufen am 07.10.2019.
- BMI (2018), OZG-Umsetzungskonzept: Digitalisierung als Chance zur Politikgestaltung. BMI, Berlin. Abrufbar unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikatio->

nen/themen/moderne-verwaltung/ozg-umsetzungskonzept.pdf;j sessionid=C3F1650DA9230AD629 042BFC7953AE71.2_cid373?__blob =publication-File&v=3, abgerufen am 12.10.2019.

BMI & FITKO (2019), Programmmanagement Digitalisierungsprogramm Phase 2. Anhang 1 zur Entscheidung 2019/01 des IT-Planungsrats vom 12. März 2019. BMI, Berlin. Abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/28_Sitzung/TOP03_Anlage1_Programmmanagement_Phase_2.pdf?__blob=publicationFile&v=9, abgerufen am 03.10.2019.

Bund-Länder-Arbeitsgruppe FITKO (2016), Föderale IT-Kooperation (FITKO) – Konzept für eine von Bund und Ländern gemeinsam getragene Anstalt zur Unterstützung des IT-Planungsrats. Bericht vom 26.08.2016. BMI, Berlin. Abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/21_Sitzung/3_Anlage1_FITKO.pdf?__blob=publicationFile&v=2, abgerufen am 30.09.2019.

Bundestag & Bundesrat (2010), Die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen – Die Beratungen und ihre Ergebnisse. Deutscher Bundestag, Bundesrat, Berlin. Abrufbar unter https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/sonstiges/Abschlussbericht-Foeko-II.pdf?__blob=publicationFile&v=1, abgerufen am 25.08.2019.

Burgi, Martin (2019), Kommunalrecht (6. Auflage). C. H. Beck, München.

Büchner, Stefanie; Hecht, Stefanie & Kurrek, Holger (2018), Digitalisierungsprojekte in der Praxis: (In-)formalität und Machtspiele verstehen. Fraunhofer-Institut für offene Kommunikationssysteme, Berlin. Abrufbar unter <http://publica.fraunhofer.de/dokumente/N-538073.html>, abgerufen am 13.10.2019.

Cobban, Timothy W. (2019), Bigger is better: Reducing the Cost of Local Administration by Increasing Jurisdiction Size in Ontario, Canada, 1995-2010. In: Urban Affairs Review. 55(2): 462-500. DOI: 10.1177/1078087417719324.

Dams, Jan (2017), Für diesen Deal wird das Grundgesetz an 13 Stellen geändert. WELT.de vom 01.06.2017. Abrufbar unter <https://www.welt.de/wirtschaft/article165166972/Fuer-diesen-Deal-wird-das-Grundgesetz-an-13-Stellen-geaendert.html>, abgerufen am 20.08.2019

Duong, Quoc-Binh & Lottner, Anna (2017), Neues Kommunalnetz für die Kommunen in Rheinland-Pfalz. KommWis & 1&1, Mainz & Düsseldorf. Abrufbar unter https://www.kommwis.de/kommwis/Aktuell/Neues%20Kommunalnetz/20170718_1u1_Versatel_PM_KommWis.pdf, abgerufen am 04.10.2019.

e-Estonia (2019a), Interoperability services. Abrufbar unter <https://e-estonia.com/solutions/interoperability-services/x-road/>, abgerufen am 19.07.2019.

e-Estonia (2019b), e-Governance. Abrufbar unter <https://e-estonia.com/solutions/e-governance/>, abgerufen am 19.07.2019.

EU-Kommission (2019), Digital Economy and Society Index Report 2019. Digital Public Services. EU-Kommission, Brüssel. Abrufbar unter https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=59975, abgerufen am 14.07.2019.

Ferraresi, Massimiliano; Migali, Giuseppe & Rizzo, Leonzio (2018), Does intermunicipal cooperation promote efficiency gains? Evidence from Italian municipal unions. In: Journal of Regional Science. 2018(58): 1017-1044. Abrufbar unter <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/jors.12388>, abgerufen am 11.10.2019.

Freiherr vom und zum Stein, Heinrich Friedrich Karl (1807), Über die zweckmäßige Bildung der obersten und der Provinzial-, Finanz- und Polizei-Behörden in der preußischen Monarchie (Nassauer Denkschrift). Abgedruckt in: Hubatsch, Walter (1959, Hrsg.), Freiherr vom Stein – Briefe und amtliche Schriften. Band 2,1, S. 363-403. Kohlhammer, Stuttgart. Abrufbar unter <https://www.lwl.org/westfaelische-geschichte/que/normal/que4655.pdf>, abgerufen am 28.10.2019.

Fromm, Jens et al. (2015), Bürokratieabbau durch Digitalisierung: Kosten und Nutzen von E-Government für Bürger und Verwaltung. Gutachten für den Nationalen Normenkontrollrat. Veröffentlicht am 16.11.2015. Abrufbar unter <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/300864/753834/ea4c588fa9edf79304d947baf766e624/2015-11-12-gutachten-egov-2015-dokumentation-data.pdf>, abgerufen am 14.07.2019.

Geschäfts- und Koordinierungsstelle FIM (2019a), Föderales Informationsmanagement (FIM). Abrufbar unter https://fimportal.de/download-dokumente/FIM_Einf%C3%BChrungsfolien.pdf, abgerufen am 29.09.2019.

Geschäfts- und Koordinierungsstelle FIM (2019b), Föderales Informationsmanagement (FIM): Der Standard für Verwaltungsleistungen. Abrufbar unter <https://fimportal.de/>, abgerufen am 29.09.2019.

Gröpl, Christoph (2018), Art. 91c. In: Maunz, Theodor & Dürig, Günter (Hrsg.): Grundgesetz – Kommentar. C. H. Beck, München.

Heeger, Viola (2019), Rheinland-Pfalz: Weinroboter ohne Netz. In: Tagesspiegel Background Digitalisierung & KI vom 09.09.2019, Berlin. Abrufbar unter <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung/rheinland-pfalz-weinroboter-ohne-netz>, abgerufen am 18.10.2019.

Herrmann, Marco & Stöber, Karlheinz (2017), Das Onlinezugangsgesetz des Bundes. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht. 36: 1401-1407.

Hunnius, Sirko (2017), Stand und Perspektiven der Digitalisierung der Verwaltung. In: Große Starmann, Carsten; Wiedemann, Mario et al. (Hrsg.): Digitale Transformation der Verwaltung – Empfehlungen für eine gesamtstaatliche Strategie, S. 12-23. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

IT-Planungsrat (2011), Errichtungskonzept für den Aufbau der Koordinierungsstelle für IT-Standards. Beschluss des IT-Planungsrats vom 03.03.2011. IT-Planungsrat, Berlin. Abrufbar unter <http://www.xoev.de/sixcms/media.php/13/Errichtungskonzept.pdf>, abgerufen am 28.09.2019.

IT-Planungsrat (2018), Aktionsplan des IT-Planungsrats für das Jahr 2019. Beschlossen am 25.10.2018. IT-Planungsrat, Berlin. Abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/27_Sitzung/TOPAnlage1_Aktionsplan.pdf?__blob=publicationFile&v=2, abgerufen am 27.09.2019.

IT-Planungsrat (2019), Leitfaden zum Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Berlin. Abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Projekte/Digitalisierungsprogramm/Dig-Pro_Leitfaden.pdf?__blob=publicationFile&v=1, abgerufen am 30.09.2019.

Kaminska, Magdalena & Smihily, Maria (2018), Cloud Computing – statistics on the use by enterprises. Eurostat, Luxembourg. Abrufbar unter https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Cloud_computing_-_statistics_on_the_use_by_enterprises, abgerufen am 08.10.2019.

Kleger, Heinz (2018), Demokratisches Regieren. Nomos, Baden-Baden.

Klein, Manfred (2019), Digitalisierung wird zur Gemeinschaftsaufgabe. In: eGovernment Computing vom 29.01.2019. Abrufbar unter <https://www.egovernment-computing.de/digitalisierung-wird-zur-gemeinschaftsaufgabe-a-794370/>, abgerufen am 24.09.2019.

KoSIT (2019), Handbuch zur Entwicklung XÖV-konformer Standards, Version 2.2 (Entwurf, Fassung vom 23.09.2019). KoSIT, Bremen. Abrufbar unter https://www.xoev.de/sixcms/media.php/13/XOEV-Handbuch-2.2_Entwurf.pdf, abgerufen am 28.09.2019.

Krcmar, Helmut et al. (2018), eGovernment MONITOR 2018. Initiative D21 e. V., Berlin.

Krimmer, Robert & Fischer, Dirk-Hinnerk (2017), Datenaustausch leicht gemacht – die Estnische X-Road. In: Große Starmann, Carsten; Wiedemann, Mario et al. (Hrsg.): Digitale Transformation der Verwaltung – Empfehlungen für eine gesamtstaatliche Strategie (S. 16-19). Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Lauerburg, Kerstin; Dellbrügge, Mona & Schierz, Sara et al. (2015), Interkommunale Kooperation als Schlüssel zur Energiewende. Institut für angewandtes Stoffstrommanagement, Birkenfeld.

Lühr, Hans-Henning (2019), Das Onlinezugangsgesetz. In: Kommunales E-Government. Bericht Nr. 6/2019 der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, Köln. S. 3-6.

Martini, Mario; Fritzsche, Saskia & Kolain, Michael (2016), Digitalisierung als Herausforderung und Chance für Staat und Verwaltung. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer.

Martini, Mario & Wiesner, Cornelius (2017), Art. 91c Abs. 5 GG und das neue Zugangsregime zur digitalen Verwaltung – Quantensprung oder zu kurz gesprungen? In: Zeitschrift für Gesetzgebung. 32: 193-227.

Mergel, Ines (2019), Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung. In: der moderne staat. 12: 162-171.

Metropolregion Rhein-Neckar (2016), 5 Jahre „Kooperatives E-Government in föderalen Strukturen“. MRN, Mannheim. Abrufbar unter https://www.m-r-n.com/projekte/modellvorhaben-kooperatives-e-government-in-foederalen-strukturen/Zwischenbericht%20des%20Modell_vorhaben%20Kooperatives%20E-Government.pdf, abgerufen am 19.10.2019.

Metropolregion Rhein-Neckar (2019), Was wir tun – Themen und Projekte. MRN, Mannheim. Abrufbar unter <https://www.m-r-n.com/was-wir-tun/themen-und-projekte>, abgerufen am 19.10.2019.

Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz (2018), Digitale Verwaltung Rheinland-Pfalz – E-Government- und IT-Strategie des Landes Rheinland-Pfalz. Mdl, Mainz. Abrufbar unter https://www.digital.rlp.de/fileadmin/Redaktion/Anhaenge_news/Strategie_fuer_das_Digitale_Leben_RLP.pdf, abgerufen am 12.07.2019.

Nauheim-Skrobek, Ulrike (2017), Kommunale Selbstverwaltung und Rechtsquellen der kommunalen Selbstverwaltung in Rheinland-Pfalz. In: Nauheim-Skrobek, Ulrike; Schmitz, Hermann-Josef & Schmorleiz, Ralf (Hrsg.): Kommunalrecht Rheinland-Pfalz (S. 1-5). Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart.

Nationaler Normenkontrollrat (2016), E-Government in Deutschland: Wie der Aufstieg gelingen kann – ein Arbeitsprogramm. Berlin. Abrufbar unter <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/754710/d75439c18acf746447a2b8d781f0dd89/2016-07-18-egovernment-gutachten-2016-langfassung-data.pdf?download=1>, abgerufen am 20.07.2019.

Nationaler Normenkontrollrat (2017), Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren. Berlin. Abrufbar unter <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/476004/12c91fffb877685f4771f34b9a5e08fd/2017-10-06-download-nkr-gutachten-2017-data.pdf>, abgerufen am 28.09.2019.

Nationaler Normenkontrollrat (2018), Deutschland: weniger Bürokratie, mehr Digitalisierung, bessere Gesetze Einfach machen!. Berlin. Abrufbar unter <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/267760/1536236/1bed933ea006098d6807ab48bd3c8574/2018-10-10-download-nkr-jahresbericht-2018-data.pdf?download=1>, abgerufen am 26.09.2019.

- Patig, Susanne (2019), IT-Infrastruktur. In: Enzyklopädie der Wirtschaftsinformatik – Online-Lexikon. Universität Potsdam, Potsdam. Abrufbar unter <http://www.enzyklopaedie-der-wirtschaftsinformatik.de/lexikon/daten-wissen/Informationsmanagement/IT-Infrastruktur>, abgerufen am 20.10.2019.
- Pavel, Ferdinand & Mattes, Anselm (2010), Cloud-Computing: großes Wachstumspotential. In: DIW Wochenbericht, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin. Vol. 77(48): 10-16.
- Population Register of Finland (2018), Finland's and Estonia's data exchange layers connected to one another on 7 February - the rapid exchange of information between the countries is now possible. Abrufbar unter https://vrk.fi/en/article/-/asset_publisher/suomen-ja-viron-palveluvaylat-liitetty-yhteen-7-2-tietojen-nopea-ja-luotettava-vaihto-maiden-valilla-nyt-mahdollista, abgerufen am 19.07.2019.
- Pszcolla, Agneta & Benz, Herbert (2019), E-Government in Rheinland-Pfalz. In: Kommunalbrevier, Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz e.V., Mainz. Abrufbar unter <https://www.kommunalbrevier.de/kommunalbrevier/Kommunalpolitik-A-Z/e-government-in-rheinland-pfalz/>, abgerufen am 18.10.2019.
- Reimer, Sören Christian et al. (2017), Fraktionen kritisieren Vereinbarung zum Bund-Länder-Finanzausgleich. Deutscher Bundestag, Berlin. Abrufbar unter <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2017/kw07-de-finanzausgleich-491468>, abgerufen am 20.08.2019
- Schliesky, Utz & Hoffmann, Christian (2018), Die Digitalisierung des Föderalismus – Der Portalverbund gem. Art. 91c Abs. 5 GG als Rettung des E-Government?. In: Die Öffentliche Verwaltung. 71: 193-198.
- Schmidtman, Erik & Kopf, Torsten (2015), Interkommunale Zusammenarbeit ist anerkanntes Handlungsinstrument. In: Ländlicher Raum. 2/2015: 25-46.
- Schulz, Sönke E. (2013), IT als ministerielle Aufgabe? – Für ein zeitgemäßes Verständnis des Ressortprinzips. Junge Wissenschaft im Öffentlichen Recht e.V., Kiel. Abrufbar unter <https://d-nb.info/1156016835/34>, abgerufen am 15.09.2019.
- Schuppan, Tino; Lenk, Klaus; Köhl, Stefanie & Viehstädt, Anna-Katharina (2013), Projekt: Zukunft der Verwaltung/Stein-Hardenberg 2.0 – Zusammenfassung bisheriger Ergebnisse und Weiterentwicklung. The Potsdam Institute for eGovernment, Potsdam.

- Schwarz, Andreas (2019), Ordnungsdezernent im Interview: Lage in Kfz-Zulassungsstelle bleibt angespannt. In: Die Rheinpfalz, Ausgabe vom 08.06.2019. Ludwigshafen. Abrufbar unter <https://www.rheinpfalz.de/lokal/ludwigshafen/artikel/ordnungsdezernent-im-interview-lage-in-kfz-zulassungsstelle-bleibt-angespannt/>, abgerufen am 27.10.2019.
- Siegel, Thorsten (2018), Auf dem Weg zum Portalverbund – Das neue Onlinezugangsgesetz (OZG). In: Die öffentliche Verwaltung. 71: 185-192.
- Silberston, Aubrey (1972), Economies of Scale in Theory and Practice. In: The Economic Journal. Vol. 82, No. 325, 369-391.
- Staudt, Svenja (2012), Beispiele und Erfahrungen interkommunaler Zusammenarbeit im Kreis Offenbach. Hessische Hochschule für Polizei und Verwaltung, Mühlheim.
- Stemmer, Michael & Goldacker, Gabriele (2015), IT-Standardisierung in der öffentlichen Verwaltung. Kompetenzzentrum öffentliche IT, Berlin. Abrufbar unter <https://www.oeffentliche-it.de/documents/10181/14412/IT+Standardisierung+in+der+%C3%B6ffentlichen+Verwaltung>, abgerufen am 11.10.2019.
- Stich, Randolf (2019a), Die Nutzer im Fokus – Laboranten der Digitalisierung in Rheinland-Pfalz. In: Behörden Spiegel. 35. Jg, Nr. 8, S. 28.
- Stich, Randolf (2019b), Erleb- und anfassbar. In: behörden-spiegel.de vom 12. Juli 2019. Abrufbar unter <https://www.behoerden-spiegel.de/2019/07/12/erleb-und-anfassbar/>, abgerufen am 19.10.2019.
- Stocksmeier, Dirk (2017), Potentiale der digitalen Transformation für die deutsche Verwaltung. In: Große Starmann, Carsten; Wiedemann, Mario et al. (Hrsg.): Digitale Transformation der Verwaltung – Empfehlungen für eine gesamtstaatliche Strategie, S. 10-11. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Stocksmeier, Dirk & Hunnius, Sirko (2018), OZG-Umsetzungskatalog – Digitale Verwaltungsleistungen im Sinne des Onlinezugangsgesetzes. 1. Auflage, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Berlin.
- Strauß, Thomas (2000), Funktionsvorbehalt und Berufsbeamtentum. Duncker & Humblot, Berlin.

Trapp, Jan Hendrik; Hanke, Stefanie; Riechel, Robert et al. (2019), Lebensqualität und Daseinsvorsorge durch interkommunale Kooperation. Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.

Universität Koblenz-Landau (2013), „Virtuelle Kommune“ am Beispiel der VG Mendig. Abrufbar unter <https://www.uni-koblenz-landau.de/historie/slides/slides-buergstein>, abgerufen am 13.10.2019.

von Lucke, Jörn (2018), Digitalisierung in der Kernverwaltung - Konzepte. In: Heuermann, Roland; Tomenendal, Matthias; Bressemer, Christian (Hrsg.): Digitalisierung in Bund, Ländern und Gemeinden, S. 28-40. Springer Gabler, Berlin.

Weißer, Marco (2005), Neues Steuerungsmodell contra E-Government?, In: Innovative Verwaltung, Ausgabe 4/2005, 14-16. Abrufbar unter http://www.effico.de/fileadmin/user_upload/publikationen/Weisser_iV4-05.pdf, abgerufen am 27.10.2019.

Winkler, Joachim (2018), Land und Kommunen vereinbaren umfangreiche Kooperation. Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Mainz. Abrufbar unter <https://mdi.rlp.de/de/service/pressemitteilungen/detail/news/News/detail/land-und-kommunen-vereinbaren-umfangreiche-kooperation/>, abgerufen am 17.10.2019.

Winkler, Markus (2018), § 3 Kommunalrecht. In: Hufen, Friedhelm; Jutzi, Siegfried & Proelß, Alexander (Hrsg.): Landesrecht Rheinland-Pfalz, S. 111-176. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

Wissenschaftliche Dienste des Bundestags (2019), E-Government in Deutschland – Aktueller Stand auf Bundes- und Landesebene. Deutscher Bundestag, Berlin. Az: WD 3-3000-134/19. Abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/655082/32a17c3834d5c5c5d6f5a7232f0491c0/WD-3-134-19-pdf-data.pdf>, abgerufen am 18.10.2019.

Zeit online (2017), Bundestag beschließt Finanzreform von Bund und Ländern. zeit.de vom 01.06.2017. Abrufbar unter <https://www.zeit.de/politik/ausland/2017-06/finanzpakt-bundestag-bund-laender-finanzausgleich-spd-cdu>, abgerufen am 20.08.2019.

ZIDKOR (2019), Projekte. ZIDKOR, Mainz. Abrufbar unter <http://www.zidkor.de/de/node/2>, abgerufen am 13.10.2019.

Ziesing, Jan Henrik; Müller, Lena-Sophie & Hecht, Stefanie et al. (2014), IT-Konsolidierung in der öffentlichen Verwaltung. Fraunhofer-Institut für offene Kommunikationssysteme, Berlin. Abrufbar unter <http://publica.fraunhofer.de/starweb/servlet.starweb?path=urn.web&search=urn:nbn:de:0011-n-3036912>, abgerufen am 13.10.2019.

Weitere Quellverzeichnisse

a) Gesetze und Drucksachen:

Gemeindeordnung des Landes Rheinland-Pfalz vom 31.01.1994, GVBl. 1994, 153. Zuletzt geändert durch das Gesetz vom 19.12.2018, GVBl.-RLP S. 448. Zitiert als „GemO-RLP“.

Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften. BGBl. I 2017, Nr. 57 vom 17.08.2017. S. 3122-3157.

Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz). BGBl. I 2017, Nr. 57 vom 17.08.2017. S. 3138-3139. Zitiert als „OZG“.

Gesetzentwurf der Bundesregierung zu einem Verwaltungsverfahrensgesetz.
BT-Drs. 7/910 vom 18.07.1973.
Abrufbar unter <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/07/009/0700910.pdf>, abgerufen am 15.10.2019. Zitiert als „BT-Drs. 7/910“

Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Ersten IT-Änderungsstaatsvertrag.
BT-Drs. 19/9737 vom 29.04.2019.
Abrufbar unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/097/1909737.pdf>, abgerufen am 30.09.2019. Zitiert als „BT-Drs. 19/9737“.

Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften.
BT-Drs. 18/11135 vom 13.02.2017. Abrufbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/111/1811135.pdf>, abgerufen am 20.08.2019. Zitiert als „BT-Drs. 18/11135“.

Gesetzesbegründung zum GesAEinglG, Landtags-Drs. RLP 12/6841, S. 34 f. Abrufbar unter <http://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/6841-12.pdf>, abgerufen am 07.10.2019. Zitiert als „Landtags-Drs. RLP 12/6841“.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 28.03.2019, BGBl. I S. 404. Zitiert als „GG“.

Landesgesetz des Landes Rheinland-Pfalz über die kommunale Zusammenarbeit vom 22.12.1982, GVBl.-RLP 1982, 476. Zuletzt geändert durch das Gesetz vom 02.03.2017, GVBl.-RLP S. 21. Zitiert als „KomZG“

Ratsvorlage der Stadt Speyer zum Zweckverband für Informationstechnologie und Datenverarbeitung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (ZIDKOR): Übertragung der Aufgabe zu Beschaffung und Betrieb von E-Government-Basissysteme. Vorlage 1909/2016 vom 14.07.2016.

Abrufbar unter https://buergerinfo2.speyer.de/vo0050.php?__kvonr=3077, abgerufen am 16.10.2019.

Ratsvorlage der Stadt Worms zur Zweckvereinbarung mit dem Zweckverband für Informationstechnologie und Datenverarbeitung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (ZIDKOR) zum elektronischen Personenstandsregister. Vorlage 3/028/2009-2014 vom 31.10.2012. Abrufbar unter https://www.buergerinfoworms.de/vo0050.php?__kvonr=3601, abgerufen am 16.10.2019.

Technische Richtlinie des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik zu Elektronischen Identitäten und Vertrauensdiensten im E-Government. TR-03107 vom 07.05.2019. Abrufbar unter https://www.bsi.bund.de/DE/Publikationen/Technische_Richtlinien/tr03107/index_hm.html, abgerufen am 20.10.2019.

Unterrichtung durch die Bundesregierung über ihre Gegenäußerung zu der Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften. BT-Drs. 18/11185 vom 15.02.2017. Abrufbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/111/1811185.pdf>, abgerufen am 21.08.2019.

Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18.05.1947, VOBl.-RLP 1947 209. Zuletzt geändert durch das Gesetz vom 08.05.2015, GVBl.-RLP S. 35. Zitiert als „LV-RLP“.

Vertrag über die Errichtung des IT-Planungsrats und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern (Vertrag zur Ausführung von Artikel 91c GG) vom 01.04.2010. Abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/ITPlanungsrat/Staatsvertrag/Staatsvertrag.pdf?__blob=publicationFile&v=2, abgerufen am 11.07.2019. Zitiert als „IT-Staatsvertrag“.

b) Gerichtsentscheidungen:

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil des 22. Senats vom 15. März 2004.

Az: 22 B 03.1362. Zitiert als „BayVGH n.F. 57, 79“.

Bundesverfassungsgericht, Beschluss des zweiten Senats vom 05. Dezember 2002.

Az: 2 BvL 5/98. Zitiert als „BVerfG – 2 BvL 5/98“.

Bundesverfassungsgericht, Urteil des zweiten Senats vom 10. Dezember 1974.

Az: 2 BvR 902/73. Zitiert als „BVerfG – 2 BvR 902/73“.

Bundesverfassungsgericht, Urteil des zweiten Senats vom 20. Dezember 2007.

Az: 2 BvR 2434/04. Zitiert als „BVerfGE 119, 331“.

Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 11. Juli 2005.

Az: VGH N 25/04. Zitiert als „RhPfVerfGH, AS 32, 251“.

ISSN 0179-2318

Speyer 2020

Deutsche Universität für
Verwaltungswissenschaften Speyer

Postfach 1409 67346 Speyer
Freiherr-vom-Stein Str. 2 67346 Speyer
Telefon: +49(0)6232 654-215
Telefax: +49(0)6232 654-208
E-Mail: schneider@uni-speyer.de
Internet: www.uni-speyer.de