OZG

Nachnutzung erwünscht

[18.03.2021] Die im Rahmen des Onlinezugangsgesetzes entstehenden Online-Dienste werden nach dem Prinzip Einer für Alle entwickelt. Eine Nachnutzung ist ausdrücklich erwünscht. Hierfür sind aber unter anderem technische und betriebliche Aspekte zu beachten.

Nach wie vor kämpft die deutsche Verwaltung mit den Herausforderungen der Digitalisierung. Sowohl der Ausbau digitaler Infrastrukturen, insbesondere Breitband und Mobilfunk, als auch die Einführung digitaler Verwaltungsleistungen schreiten zu langsam voran. Der im Jahr 2017 eingeführte Artikel 91c Abs. 5 Grundgesetz und das in Ausführung dazu ergangene Onlinezugangsgesetz (OZG) sollten hier neue Impulse geben. Das OZG verpflichtet Bund und Länder, ihre Verwaltungsleistungen innerhalb der nächsten fünf Jahre „auch elektronisch über Verwaltungsportale“ anzubieten und diese zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Jetzt verbleiben weniger als zwei Jahre, um die gesetzliche Pflicht zu erfüllen. Eine gute Gelegenheit, Zwischenbilanz zu ziehen und einen Blick auf die OZG-Umsetzung in und mit den Kommunen zu werfen.

Dem Vollzugsdilemma offen begegnen

Das Onlinezugangsgesetz wird gerne als Treiber der Digitalisierung in der Verwaltung bezeichnet. Unbestreitbar hat das Gesetz den Druck auf Bund, Länder und Kommunen erhöht, sich dem Aufbau einer digitalen Verwaltung zu widmen. Um es vorwegzunehmen: Von einer vollständigen Umsetzung des OZG in den Ländern und insbesondere den Kommunen, der Hauptvollzugsebene im Föderalismus, ist man weit entfernt. Nicht zuletzt die grundgesetzlich vorgegebene dezentrale Vollzugslogik – in vielen Bereichen ein positiver Wettbewerbsfaktor – erschwert bei der Digitalisierung länderübergreifende, arbeitsteilige Vorgehensweisen und Nachnutzungskonzepte. Da die Länder dieser dezentralen Vollzugslogik vielfach folgen, ließ sich eine arbeitsteilige Digitalisierung der Verwaltung nach dem Prinzip Einer für Alle (EfA) bislang nicht realisieren. Dieses Vollzugsdilemma kann allerdings durch eine offene und modulare Software-Gestaltung zumindest ein Stück weit aufgelöst werden.

Wenn möglich: Open Source

Das Prinzip der Nachnutzbarkeit basiert auf folgenden Grundannahmen: Eine Leistung wird einheitlich, etwa durch einen öffentlichen IT-Dienstleister in nachnutzbarem Design entwickelt, der entwickelte Online-Dienst wird von einem oder mehreren Dienstleistern betrieben und einem an der Nachnutzung interessierten Land wird der Anschluss zur Nutzung des Online-Dienstes ermöglicht. Aus kommunaler Sicht kommt es darauf an, dass die nachnutzbaren Online-Services tatsächlich vor Ort produktiv eingesetzt werden können, also eine Anbindung an die kommunalen Fachverfahren und Basiskomponenten erfolgt. Dabei sind – neben vielfältigen (vergabe-)rechtlichen Reformherausforderungen – technische, organisatorische und betriebliche Aspekte zu beachten.
Die technische Umsetzung sollte konsequent auf die Vermeidung proprietärer Systeme und die Verwendung akzeptierter Standards setzen. Die Komponenten sollten, wo es möglich ist, auf Open-Source-Bestandteilen beruhen und in einer Microservice-Architektur skalierbar, performant und sicher zusammenarbeiten. Durch diese Architektur ist eine klare Trennung zwischen Front- und Back-End-Komponenten ebenso möglich, wie einheitliche und standardkonforme Schnittstellen.

Bestehende Standards nutzen

Ein wichtiger Aspekt für die Nachnutzung ist die Offenheit und Adaptierbarkeit der neuen Dienste zu den jeweiligen Fachverfahren. Sie sollten daher die bestehenden XÖV-Standards konsequent nutzen, um dadurch einfach mit nachgelagerten Fachverfahren kommunizieren zu können. Nutzung und Weiterentwicklung der XÖV-Standards sollten in enger Kooperation des bereitstellenden Landes mit den kommunalen und Landes-IT-Dienstleistern sowie den Fachverfahrensherstellern erfolgen.
Darüber hinaus sollten betriebliche Aspekte beachtet werden: Die neuen Fachdienste können durch eine konsequente Nutzung von Container-Technologie wie zum Beispiel Docker oder Kubernetes auch im laufenden Betrieb erhebliche Vorteile bieten. Eine klare Trennung zwischen Front End und Back End kann den Betrieb in einer üblichen Rechenzentrumsinfrastruktur ermöglichen. Auf diese Weise werden keine abgeschlossenen Ökosysteme geschaffen.

Im OZG-Themenfeld erprobt

Die Umsetzung dieser Grundsätze wird derzeit im Themenfeld Ein- und Auswanderung erprobt, das federführend durch das Land Brandenburg zusammen mit dem Auswärtigen Amt bearbeitet wird. Eine hochpriorisierte Leistung des Themenfelds ist der Aufenthaltstitel. Er war im Jahr 2019 Gegenstand eines OZG-Digitalisierungslabors. Mit über 170 Einträgen im Leistungskatalog (LeiKA) zählen diese Dienste zu den umfassendsten des OZG-Programms. Ein erster Pilot des Aufenthaltstitels konnte Anfang Dezember 2020 in den Landkreisen Teltow-Fläming und Elbe-Elster online gehen und wurde unter Berücksichtigung der genannten Nachnutzungsaspekte entwickelt (Microservice-Architektur, Open Source). Über WebComponents wurden die Anträge direkt in die Web-Portale der Landkreise integriert.
Um einen Einsatz in vielen Ausländerbehörden zu ermöglichen, wurden sämtliche Länder zur Nachnutzung angefragt. Die (Weiter-)Entwicklung der Antragsstrecken erfolgt seitdem in Zusammenarbeit mit Ausländerbehörden verschiedener Länder, um einen möglichst umfassenden fachlichen Input für die Entwicklung zu erhalten. Parallel wird an einer Erweiterung des XAusländer-Standards gearbeitet, mit dem eine Datenübertragung direkt in die Fachverfahren der jeweiligen Ausländerbehörden ermöglicht wird. Gleichzeitig findet die Klärung rechtlich-organisatorischer und finanzieller Fragen im Rahmen des OZG-Programms statt, um eine bundesweite Nachnutzung der zentral betriebenen Lösung zu realisieren.

EfA-Prinzip aus dem Dämmerschlaf befreien

Dieses Verfahren bietet sich als Blaupause für andere Themenfelder im Rahmen der OZG-Umsetzung an, etwa im – von den kommunalen Spitzenverbänden federführend betriebenen – Themenfeld Engagement und Hobby. Der dortige Prozess eWaffe ließe sich ebenfalls modular auf der Basis von Microservices gestalten und wahlweise zentral oder dezentral betreiben.
Da der politische Wille zur Arbeitsteilung nunmehr auf allen föderalen Ebenen erkennbar ist und mit dem jüngst beschlossenen Konjunkturprogramm auch genügend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, stellt sich die Frage, was darüber hinaus erforderlich ist, um das Prinzip Einer für Alle aus dem politischen Dämmerschlaf zu befreien. Möglicherweise sind es nicht allein Recht, politischer Wille oder Finanzierung, sondern die Technik, welche als Trigger für neue, kooperative IT-Strukturen wirkt. Ziel muss es sein, mit Technik und Technikgestaltung die bestehende heterogene IT-Landschaft so zu umspielen, dass IT-Vielfalt nicht mehr hemmt, sondern ein echter Wettbewerbsfaktor ist.
Nachnutzung kann gelingen. Die technischen, organisatorischen, rechtlichen und betrieblichen Aspekte sind bekannt und mit dem Aufenthaltstitel kann auf ein erstes Best Practice zurückgegriffen werden. Die flächendeckende Integration der Nachnutzung in den OZG-Prozess inklusive damit einhergehender Einbindung kommunaler Belange ist dagegen noch ein steiniger Weg. Diesen gilt es nun gemeinsam zu

beschreiten.

()

Dieser Beitrag ist in der Ausgabe März 2021 von Kommune21 erschienen. Hier können Sie ein Exemplar bestellen oder die Zeitschrift abonnieren.

Stichwörter: Politik, OZG, Einer für Alle