



Skizze für eine nachhaltige und praxistaugliche Anbindung der Fachverfahren einschließlich eines Rückkanals

Die heutige Umsetzung des Online-Zugangsgesetzes stellt auf die unidirektionale Kommunikation vom Online-Dienst zu einem meist, aber nicht immer schon vorhandenen Fachverfahren ab. Dadurch werden einerseits die bestehenden eGovernment-Strukturen (mehrheitlich mit einer funktionierenden Anbindung der Fachverfahrens-Landschaft) überdeckt, und gleichzeitig die Erfordernisse einer kohärenten und nachhaltigen föderalen IT-Landschaft übersehen.

Für das Gelingen einer ebenso effizienten wie umfassenden Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung muss regelmäßig die Verzahnung der beteiligten Systeme und Prozesse betrachtet werden. Durchgesetzt hat sich dabei der holistische Blick auf den gesamten Prozess (aller Systemkomponenten) vom Entstehen des Bedarfs bei den Bürger:innen und Unternehmen über die Antragstellung, die Bearbeitung, den Bescheid und die verwaltungsrechtliche Nachsorge wie die Archivierung und Bereitstellung für Folgeverfahren im Kontext der Registermodernisierung. Dazu ist es erforderlich, jeden Verwaltungsprozess Ende zu Ende zu denken, kurz: E2E.

Erfolgsfaktor korrespondierende Fach- und IT-Architektur für arbeitsteilige E2E-Verwaltungsprozesse

Damit diese Systemkomponenten und Personen über verschiedene Systemlandschaften und Jurisdiktionen effizient zusammenwirken können, kommen nur zwei sich widersprechende Prinzipien in Betracht: die durchgängige Zentralisierung oder die offene Gestaltung von Kollaborationspunkten mit Standards.

Eine Zentralisierung wäre äußerst komplex, da alle Systemkomponenten und Prozessschritte auf einer Plattform im Sinne eines übergreifenden Verwaltungs-Betriebssystems betrieben werden müssten. Vielmehr erscheint eine Standardisierung als geeignetere Lösung, um mit hoher Geschwindigkeit innovative Verfahren bereitzustellen. So werden nicht nur bereits erfolgte Langfrist-Innovationen in die Verwaltungsdigitalisierung im Wert erhalten, sondern auch das jahrzehntelange Fachwissen der vielen und diversen Fachverfahrensanbieter in eine Beschleunigungskampagne einbezogen. Auf qualitativer Ebene würde die nötige Flexibilität für die Abbildung landesrechtlicher und kommunaler Besonderheiten geschaffen und der wettbewerbsgetriebene Innovationsdrang befördert. Kurzum bietet die Ausrichtung auf eine konsequente Standardisierung die notwendige Geschwindigkeit, um die politischen Anforderungen umzusetzen und baut zugleich auf der bestehenden Infrastruktur der Anbieter der Verwaltungsdigitalisierung auf.

Diese Lösung erscheint vielversprechend und zukunftssicher. Durch einen passenden Schnitt von Domänen und Systemen entlang der Prozesse mit durchgängigen und offenen Standards im Rahmen eines offenen Ökosystems mit definierten Kollaborationspunkten wird dies ermöglicht. So können die gleichen ordnungspolitischen wie ökonomischen Vorteile und ein Maximum an Nachnutzung und Nutzung vielfältigen Fachwissens erreicht werden.

Erfolgsfaktor Standardisierung der Datenschemata

Insbesondere den Standards wächst eine herausragende Bedeutung zu. Im Hinblick auf Fachverfahrensschnittstellen und Rückkanälen ist eine Standardisierung nach XÖV notwendig. Damit gelingt es den jeweiligen Output aus den einzelnen Systemkomponenten interoperabel und nutzbar zu halten.

E2E-Prozesse werden erst durch die Standardisierung initial ermöglicht und wirtschaftlich vertretbar, sowie zeitlich in kurzer Frist umsetzbar.

XÖV-Standards werden aktuell in einem langen Verfahren und in vielen Fällen dabei in einem intransparenten Prozess mit verschiedenen Stakeholdern vereinbart. Die daraus resultierenden Bearbeitungszeiten sind eindeutig zu lang und stellen eine Gefahr für eine effiziente Verwaltungsdigitalisierung dar! Für eine schnellere Umsetzung muss die Struktur von XÖV-Standardisierung agiler, schlanker und modularer zusammengesetzt werden (XÖV+)! Anschließend sollte ein einheitlicher Prozess, der transparent und öffentlich ist und klare Beteiligungsmöglichkeiten schafft, eingeführt werden (XÖV+Framework).

In jedem Fachgebiet wiederkehrende Bestandteile von auszutauschenden Verwaltungsdaten sollten sich in einer generischen XÖV-Basis wiederfinden (möglicherweise mit Synergien zu XDatenfeldern) und fachspezifische Ausprägungen in fachspezifischen Modulen. Diese sollten dann zusammen den eigentlichen XÖV-Standard bilden. Damit werden ineffiziente Doppelarbeiten und insbesondere abweichende Kerndatenstrukturen - bei gleichzeitiger Beibehaltung der Flexibilität für Fachanforderungen – vermieden. Inhaltlich dürfen diese Standards jedoch nicht zu restriktiv ausgestaltet werden und müssen sich robust gegen geringfügige fachliche Abweichungen benehmen.

Neben der optimierten Strukturierung der XöV-Standards ist deren Governance durch eine eindeutige Zuordnung der Verantwortung und deren Befähigung zu unterstützen. Dazu soll das Bild einer "Standard-Fabrik" angestrebt werden, welche schnell und wiederholbar angemessene Standards entwickelt. Für einen schnellen Beginn könnten Basisnachrichten, anknüpfend an die vorhandene XÖV-Basis und damit automatisch verbunden mit den vielfältigen bereits vorhandenen OZG-Leistungen, konzipiert werden, welche eine baldige, homogene Entwicklung von Online-Diensten ermöglichen.

Erfolgsfaktor leistungsfähige Datentransportinfrastruktur

Für die Datentransportinfrastruktur gibt es mit FIT-Connect einen Vorschlag der FITKO, der sich einerseits noch in der Entwicklung befindet und andererseits auch in der Konzeption und Funktion einige grundlegende Fragen aufwirft.

Auf Grundlage des bewährten Verfahrens mittels DVDV, OSCI und XTA ist eine bidirektionale und verschlüsselte Ende-zu-Ende-Kommunikation sowohl synchron als auch asynchron möglich. Ins-

besondere muss darauf geachtet werden, die Transportinfrastruktur nicht mit fachlichen Aspekten zu belasten. Die Transportinfrastruktur sollte im besten Fall vollständig unabhängig vom zu transportierenden Inhalt sein.

Eine Weiterentwicklung der bewährten Transportinfrastruktur oder eine Neuentwicklung ist dann sinnvoll, wenn sich dadurch Verbesserungen ergeben. Allerdings sollten nicht erhoffte Funktionalitäten bei einer Neuentwicklung dazu führen, dass die bestehende Infrastruktur nicht weiter genutzt und ertüchtigt wird. Beispielsweise erfordert jede künftige Transportinfrastruktur leistungsfähige Dienstverzeichnisse einschließlich der Grundlagen für die Verschlüsselung, wie sie im DVDV besteht. Vor diesem Hintergrund muss das DVDV bei Bund und Ländern dafür ertüchtigt werden, im Vergleich zu früher ein Vielfaches an Diensten und Behörden aktuell vorzuhalten. Dafür müssen die pflegenden Stellen erheblich gestärkt werden und auch die Architektur und Struktur von Diensten und Behörden so weiterentwickelt werden, dass sie den Anforderungen der Verwaltungsdigitalisierung gerecht werden.

Soweit mit FIT-Connect das Absenden von Anträgen an Behörden erheblich vereinfacht werden soll, gilt es die weitere Bearbeitbarkeit und durchgängig digitale Kommunikation im Blick zu behalten. Misslich wäre, wenn durch FIT-Connect bei der Nutzung von Online-Anträgen bei den Bürger:innen Hoffnungen auf einfache Folgeprozesse geweckt würden, die bspw. wegen schlechter Qualität der Daten oder mangels Authentifizierung und v.a. wegen fehlender digitaler Erreichbarkeit durch die Bürger:innen letztlich zu Frustration und damit zu einem Risiko für die gesamte Verwaltungsdigitalisierung führen würde.

Unabhängig von der gewählten Transportstruktur ist zu berücksichtigen, dass künftig Zertifikate für die kryptographische Sicherheit eine erheblich größere Rolle spielen werden. Zu jedem nutzenden fachlichen Bereich (z.B. für die Einwanderung, schätzungsweise also 200-300 Bereiche) und für jede nutzende Behörde (z.B. eine der über 10.000 Kommunen) sind Zertifikate kostenpflichtig zu beschaffen und bei den zentralen Stellen professionell zu verwalten. Die notwendigen Strukturen dafür sind aufzubauen, die Kostenfrage für die nutzenden Behörden ist zu klären. Auf ablaufende Zertifikate ist rechtzeitig hinzuweisen, um die Neubeschaffung im notwendigen Zeitrahmen schaffen zu können. Gleichzeitig ist darauf zu achten, die Anzahl von Zertifikaten zu reduzieren. Für jeden Antragstyp sollte pro Kommune nur ein Zertifikat notwendig sein. XMeld kann hier als wirtschaftliches und etabliertes Beispiel dienen, da hier nur ein Zertifikat benötigt wird, welches über fachliche Systeme verteilt werden kann.

Was Kommunen für die Verwaltungsdigitalisierung brauchen

Damit die Verwaltungsdigitalisierung gelingen kann, bedarf es einer digitalen Verwaltungsinfrastruktur, die eine durchgängige Ende-zu-Ende-Digitalisierung ermöglicht. Diese Infrastruktur muss bundeseinheitlich und gesetzlich geregelt werden. Selbstverständlich muss sich die Architektur in die EU-Konzepte einfügen. Dabei sind folgende Komponenten wichtig:

- Gut handhabbare Authentifizierungsmöglichkeit für Bürger und Unternehmen
- Gut handhabbare digitale Bezahlmöglichkeiten für Bürger und Unternehmen

- Digitale Erreichbarkeit für Bürger und Unternehmen
- Geschützter Bereich für Bürger und Unternehmen für Posteingang, Anträge und digitale Dokumente
- Gut handhabbare Dienstverzeichnisse, die Behörden und Unternehmen verlässliche Informationen über Online-Dienste bieten
- Offene, verbindliche und leistungsfähige Schnittstellen für alle Lebensbereiche

Digitalisierung darf nicht weiter wie ein Projekt betrachtet werden, da es sich um eine Daueraufgabe handelt. Insofern bedarf es eines verlässlichen Rahmens für die Kommunen, der sie beim Umbau der Verwaltung für die digitale Zukunft unterstützt und auch wirtschaftlich fördert. Ziel können keine gesonderten Finanzierungsprozesse sein, sondern ein solider Rahmen, der die Transformation der Verwaltung hin zur digitalen Verwaltung anreizt.

Nachhaltigkeit

Für die Entwicklung nachhaltiger Standards ist die gleichberechtigte Beteiligungsmöglichkeit ALLER Akteure essenziell. Deshalb bedarf es verbindlicher gesetzlicher Regelungen für das Verfahren der Standardentwicklung für die öffentliche Verwaltung. Der Erfolg von etablierten, neuen und bewährten Standards ergibt sich nicht ausschließlich durch deren Definition. Entscheidend sind die anschließende Verbreitung und Nutzung in der Fläche. Damit diese - und damit die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung - gelingt, ist insbesondere bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes auf die nachhaltige Finanzierung der Implementierung der Standards zu setzen. Die entsprechenden Mittel müssen den kommunalen Leistungserbringern deshalb dauerhaft bereitgestellt werden, damit diese selbst entscheiden können, mit welchen Technologien und IT-Dienstleistern sie ihre Verwaltungsleistungen erbringen.

Rückkanal

Nach der Verarbeitung im Fachverfahren muss eine Antwort über einen Rückkanal bis zu den Antragsteller:innen erfolgen. Bisher gibt es keine einheitlichen Schnittstellen zu Postfächern. Aufgrund der Vielzahl der Postfächer (Bürgerkonto, Organisationskonto, eBO, ePostbrief, De-Mail, beBPO usw.) muss die Kommunikation interoperabel ausgelegt werden. Die Vorgaben aus eIDAS sind zu beachten. Autorisierungsmodule sowie die Signatur- und Siegeldienste können eine ergänzende Rolle spielen.

Dieser Basisdienst ist ebenso im Rahmen von XÖV zu standardisieren, um eine unnötige Divergenz zwischen Inbound- und Outbound-Nachrichten zum selben Vorgang zu vermeiden.

Beispiel einer künftigen IT-Architektur

Schlussendlich müssen bereits vorhandene Infrastruktur bzw. vorhandene Konzepte Berücksichtigung finden. So ist die Föderale Antragsdatenübermittlung mit FIT-Connect zu realisieren. Dies ist hilfreich, um Fachverfahren mit Onlinediensten über föderale Ebenen hinweg zu verknüpfen. Im besten Fall geschieht dies über die XTA/OSCI-Schnittstelle. Falls dies nicht möglich ist sollte zusätzlich ein alternativer Weg möglich sein.



DATABUND

VITAKO

Bundes-Arbeitsgemeinschaft der
Kommunalen IT-Dienstleister e.V.

Fazit

Im Hinblick auf Fachverfahrensschnittstellen und Rückkanälen ist eine Standardisierung nach XÖV notwendig bzw. sollte in allen möglichen Fällen realisiert werden. Dabei muss auch eine Anbindung ans DVDV erfolgen. Es ist notwendig, den Planungsfehler, das OZG an der Rathaustür enden zu lassen zu korrigieren und die Anbindung der internen Verfahren in die technische Planung mit einzubeziehen. Bereits vorhandene Infrastruktur und durchdachte Konzepte sind ebenfalls mit einzubeziehen. Mit dem DATABUND, für die Fachverfahrenshersteller und VITAKO, für die kommunalen IT-Dienstleister, stehen zwei Akteure bereit, um diesen Prozess aktiv mit zu unterstützen.