



POSITIONSPAPIER

Zur föderalen kommunalen Digitalisierungsarchitektur

Vitako-Position zur föderalen kommunalen
Digitalisierungsarchitektur

Stand: 8. Oktober 2019

Positionspapier zur föderalen kommunalen Digitalisierungsarchitektur

- Vitako-Position zur föderalen kommunalen Digitalisierungsarchitektur -

Management Summary

Ausgehend von einem Vorschlag der FITKO gibt die OZG Task-Force der Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e. V. (Vitako) in diesem Papier eine Übersicht zum faktischen Stand der föderalen IT-Architektur. Ergebnis ist: die Infrastrukturen, Fachverfahren und Komponenten sind da, was fehlt, ist Interoperabilität und Vereinheitlichung der Schnittstellen. Hierfür ist ein gemeinsames Architekturbild nützlich. Vitako entwirft Rahmenbedingungen für die strategische Weiterentwicklung und skizziert einen konkreten Phasenplan „föderale kommunale Digitalisierungsarchitektur“. Schließlich plädiert Vitako für eine kommunale Governance der föderalen Digitalisierungsarchitektur.

Vorbemerkung

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) stellt kommunale IT-Dienstleister mehr denn je vor die Herausforderung, qualitativ hochwertige digitale Lösungen in der Fläche unserer Republik verfügbar zu machen. In den letzten Monaten gab es verschiedene konstruktive Vorschläge zur föderalen IT-Architektur, um dieser Aufgabe gerecht zu werden. Der Deutsche Landkreistag brachte in einem Papier im Juni 2019 den Fokus auf Microservices ein. Die FITKO stellte im August 2019 das Konzept einer föderalen Integrations- und Entwicklungsplattform vor. Die Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e. V. (Vitako) begrüßt die Debatte und kommentiert die vorgelegten Konzepte mit dem aktuellen Stand der Umsetzung und weist auf machbare nächste Schritte hin.

1. Das FITKO-Konzept „Föderale Integrations- und Entwicklungsplattform“

Ziel einer standardisierten föderalen IT ist die Nachnutzbarkeit von Diensten und Komponenten. Die arbeitsteilige Vorgehensweise bei der OZG-Umsetzung verlangt höchstmögliche Standardisierung. Eine gemeinsame Festlegung von Architekturelementen ist sinnvoll – der Aufbau und die Entwicklung neuer Bausteine hingegen nicht. Die bestehenden, gut funktionierenden Lösungen dürfen nicht außer Acht gelassen werden. Das Konzept der FITKO sehen wir daher als richtungsweisenden Beitrag für die Weiterentwicklung bestehender Digitalisierungsplattformen. Es skizziert die logische Perspektive auf die Komponenten, die in Interkommunikation mehrerer dezentraler Plattformen, z. B. über APIs und API-Gateways, bereitgestellt werden. Um die hierzu erforderlichen offenen Industriestandards auszubauen, sollten einzelne Aspekte näher konkretisiert werden:

- eine Lösung, wie die Gestaltung der Nutzeroberfläche an lokale Designs anpassbar gemacht wird
- eine Behandlung des Aspektes der Nachnutzung über Portalgrenzen hinweg
- die Möglichkeit der Skalierung von Onlinediensten
- Vorschläge für Routing und Fehlermanagement von Nachrichtenübermittlungen an eine Vielzahl von Fachverfahren und Register.

Bislang fehlen auch Vorschläge, wie die Festlegung und Fortschreibung der föderalen IT-Architektur organisiert werden kann. Für Kommunen kommt es auf die Integrationsfähigkeit bestehender Lösungen an. Es besteht eine Bereitschaft zu Investitionen in Interoperabilität, die aber in einem wirtschaftlich vertretbaren Rahmen stehen müssen.

Für die arbeitsteilige Erstellung und Nachnutzung von Basiskomponenten und Antragsverfahren sind außerdem vergabekonforme Modelle zu etablieren. Dabei spielen kommunale IT-Dienstleister und privatwirtschaftliche Akteure eine Rolle.

2. Stand der Verwaltungsdigitalisierung

Kommunale IT-Dienstleister entwickeln und betreiben seit vielen Jahren Digitalisierungsplattformen, die eine modulare Bereitstellung von IT-Diensten mit Bausteinen wie Servicekonten, Bezahlschnittstellen und elektronischen Nachweisen unterstützen.¹ Das Föderale Informationsmanagement FIM bietet eine technisch nutzbare Übersetzung des Rechts in die Vollzugsebene der öffentlichen Verwaltung. Die KoSIT entwickelt und pflegt die technischen Standards der öffentlichen Verwaltung. Mit dem IT-Planungsrat und der FITKO bestehen Strukturen zur föderalen Abstimmung und Kooperation. In Nordrhein-Westfalen bestehen derzeit für 120 OZG-Leistungen entsprechende Dienste. In Hessen werden künftig über 90 Prozent der OZG-Dienste auf der Digitalisierungsplattform eines kommunalen IT-Dienstleisters laufen. In Bayern existiert seit Jahren eine Portalplattform (BürgerservicePortal), die nahezu flächendeckend von den Kommunen genutzt wird. Über diese Plattform werden jährlich ca. eine Millionen Anträge von Bürgern und Unternehmen elektronisch bei den Kommunen eingereicht. Auf dieser Plattform wurden die zentralen OZG-Leistungen bereits umgesetzt. In den Ländern Bremen, Hamburg, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein wird ebenfalls seit mehreren Jahren eine Digitalisierungsplattform betrieben. Die Plattform stellt mehr als 130 Onlinedienste sowie diverse Basisdienste wie Servicekonto oder Postfach für Bürger und Unternehmen bzw. Organisationen bereit. In Baden-Württemberg besteht seit Jahren eine Digitalisierungsinfrastruktur sowie zentrale Basisdienste wie E-Payment, eID-Service und Service-Konto mit Postfachfunktionalität. Neben einer Vielzahl bestehender einfacher Onlinedienste können auch hoch integrative Onlinedienste mit Anbindung an die Fachverfahren der Kommunen genutzt werden. Im Rahmen des OZG wird das Angebot der Onlinedienste konsolidiert und weiterentwickelt.

Doch zwei Jahre nach Beschluss des OZG sind die Kommunen und ihre IT-Dienstleister mit offenen Fragen konfrontiert: Erste Ergebnisse aus den Digitalisierungslaboren liegen mittlerweile zwar vor, ob und welche Herausforderungen sich bei einer bundesweiten Nachnutzung von Onlinediensten ergeben und welche konkreten Lösungsansätze dazu erforderlich sind, ist aber derzeit noch nicht sichtbar. Voraussichtlich erfordert ein Großteil der Ergebnisse Schnittstellen zu bestehenden Backend-Services, also Fachverfahren, E-Akten, Basisdiensten usw., die in der überwiegenden Zahl durch kommunale IT-Dienstleister

¹ Siehe Vitako Intern Ausgabe 4/2019 mit Schwerpunkt Portal-Lösungen.

entwickelt und betrieben werden. Diese Integration ist entscheidend für die Funktionalität und Effizienz einer Gesamtlösung. Konkrete bundesweit abgestimmte Anforderungen zur Weiterentwicklung bundesweiter Standards für die Schnittstellen zwischen den neu entstehenden Frontends und existierenden Backends fehlen bislang jedoch weitgehend.

Die FIM-Nachnutzung an der Schnittstelle zwischen rechtssicherem Fachvollzug und technischer Umsetzung ist zwar hierfür die Grundlage. Mehr Investitionen in die FIM-Nachnutzung und -Schulung sowie die Erstellung von FIM-Ergebnissen sind aber dringend erforderlich.

Derzeit fehlt zudem Transparenz darüber, wer an welchen Digitalisierungslaboren beteiligt ist und wer die Nachnutzung der Digitalisierungslaboregebnisse sicherstellt. Vor jeglicher Neuentwicklung ist geboten, bestehende Lösungen auf ihre Erfüllung der Anforderungen hin zu evaluieren. Hierbei sollten die kommunalen IT-Dienstleister viel stärker eingebunden werden, denn sie verfügen über das notwendige Know-how.

Besser fortgeschritten ist die Situation in den einzelnen Bundesländern. Kommunale IT-Dienstleister haben hier Strukturen zur Erarbeitung und Weiterentwicklung genau dieser Standards eingerichtet², siehe beispielhaft Abbildung 1 bis Abbildung 3.

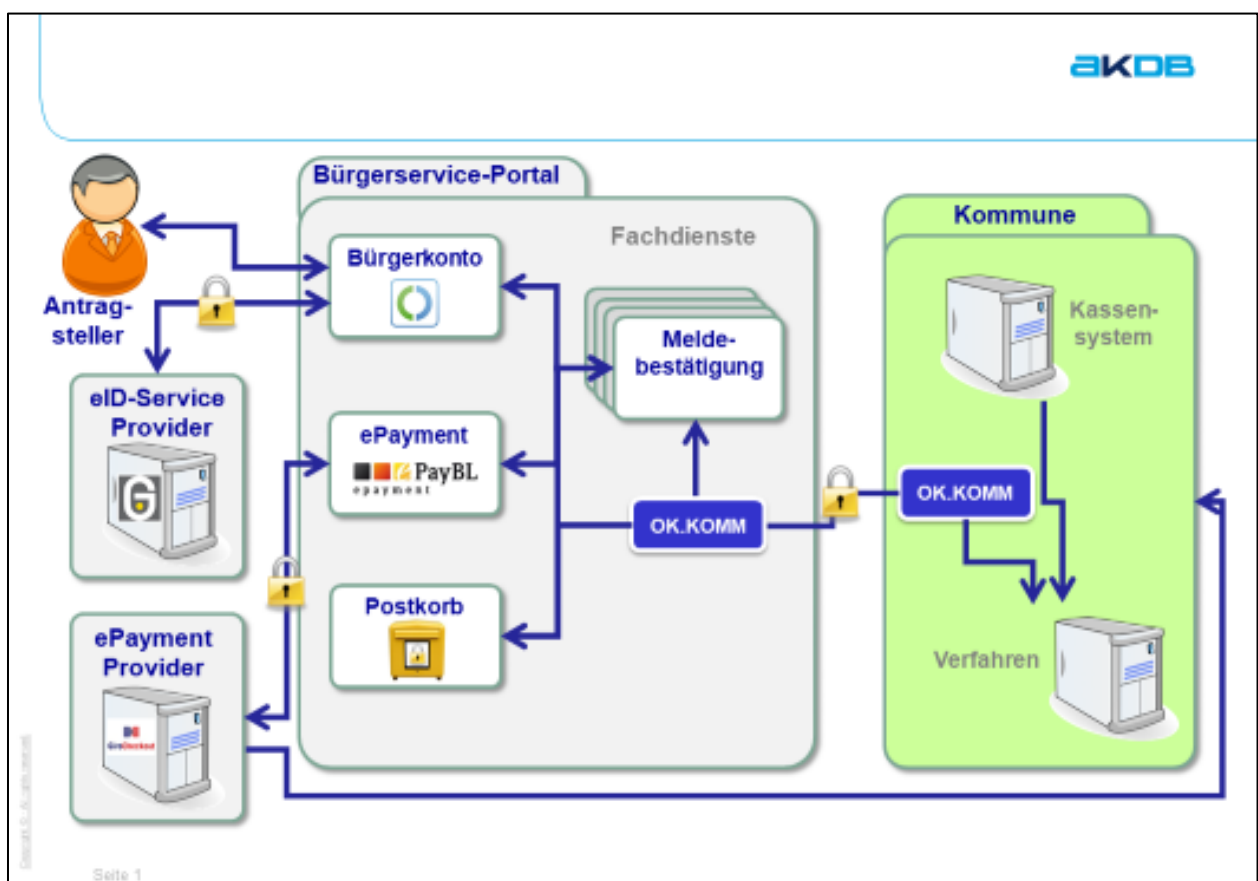


Abbildung 1 - Architektur-Komponenten bei der AKDB

² Zu nennen sind hier beispielhaft die Onlinedienste Factory bei Dataport AÖR, die AG Technik in NRW, die Digitalisierungsfabrik bei der ekom21 und das BürgerservicePortal der AKDB

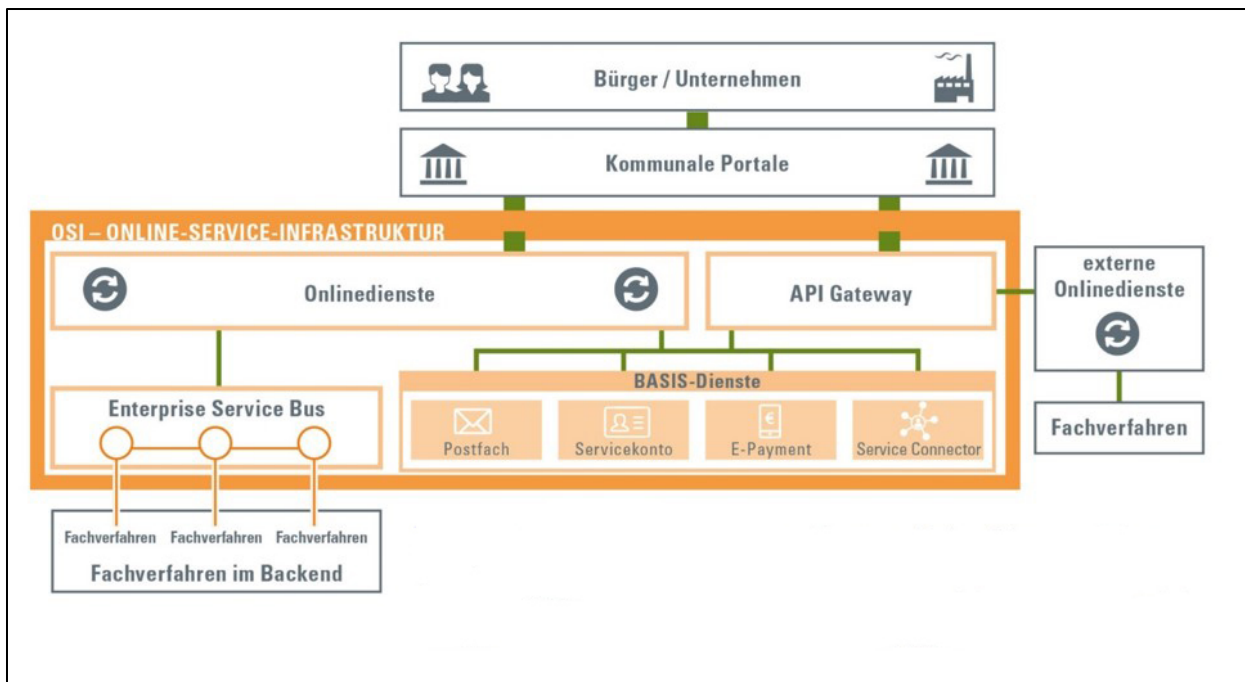


Abbildung 2 - Architektur-Komponenten bei Dataport AÖR

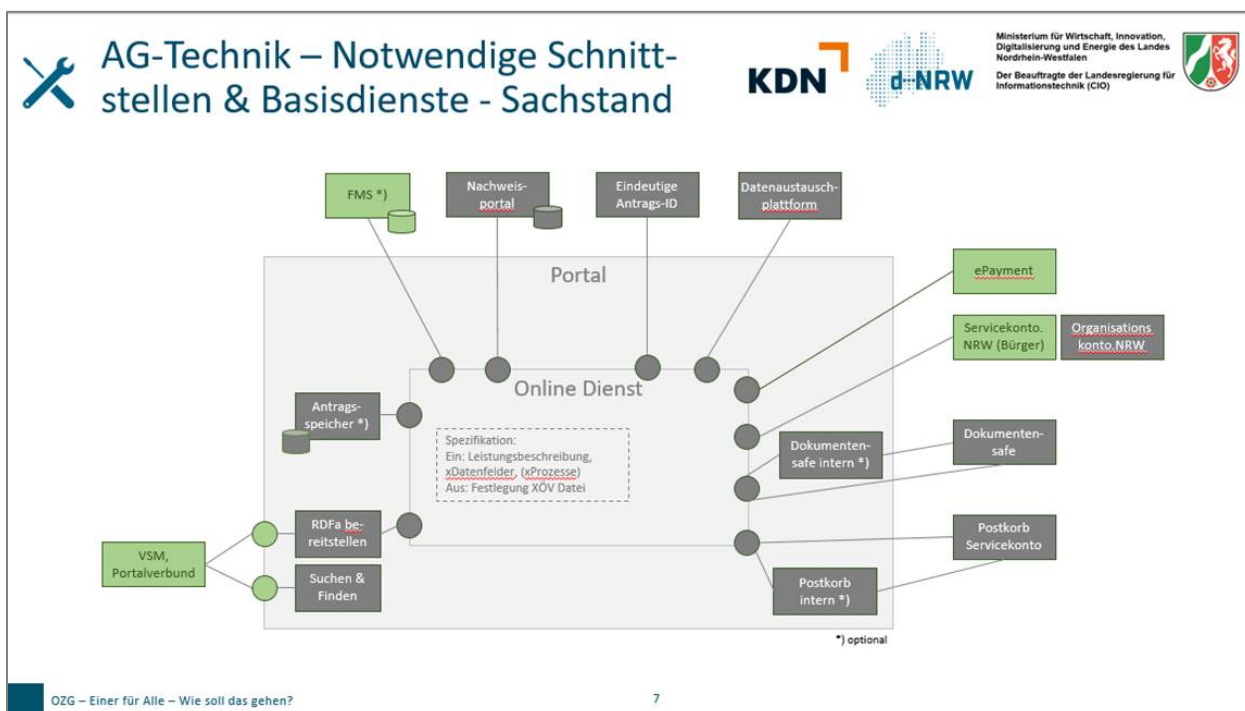


Abbildung 3 - In NRW definierte Architektur-Komponenten

Solche Digitalisierungs-Frameworks finden wir in nahezu allen Bundesländern. Diese Lösungen haben zwar landesspezifische Ausprägungen³ und verwenden unterschiedliche Produkte, sind aber im Kern funktional ähnlich. Sie sind die Basis für die bereits begonnene OZG-Umsetzung. Wir gehen von ca. zehn verschiedenen Frameworks aus, da einige Bundesländer gemeinsame Frameworks nutzen.

³ Ein Beispiel ist das Bestreben in NRW, eine landesweit einheitliche Antrags-ID einzuführen.

Landesweite Architekturen sind ein Schritt in die richtige Richtung. Die Herausforderung besteht in der föderalen Abstimmung derartiger Architekturen und ihrer Entwicklung zu einem konvergenten Gesamtbild.

3. Rahmenbedingungen zur Weiterentwicklung der föderalen kommunalen Digitalisierungsarchitektur

Für die Weiterentwicklung der föderalen kommunalen Digitalisierungsarchitektur empfehlen wir, an die vorhandenen Erfahrungen beim Aufbau und Betrieb digitaler Infrastrukturen und die bisherigen Erfolge kommunaler IT-Dienstleister anzuknüpfen. Der Hauptfaktor liegt in der arbeitsteiligen Zusammenarbeit. Dies erfordert klar definierte Rahmenbedingungen, die sich aus jeder Projektmanagement-Methode ableiten lassen.

Hierzu gehören einerseits Grundsätze, z. B.:

- Users first
- Offene Zusammenarbeit
- Iterative Entwicklung
- Fehlerkultur
- Realszenarien vor theoretischen Modelldiskussionen
- Auf Funktionierendes bauen: Investitionsschutz für kommunale Investitionen in vorhandene Digitalisierungs-Frameworks
- Fairer, konstruktiver Wettbewerb in den bisherigen Strukturen, aber keine neuen Wettbewerbssituationen durch eine neue Form der Monopolisierung und Zentralisierung.

Dann gehören hierzu definierte Arbeitspakete, z. B.:

- Erhebung der Anforderungen an kommunale IT-Infrastrukturen
- Ist-Analyse
- Verständigung über Komponentenmodell
- Ausbaustufen
- Maßnahmen zur Interoperabilität der verschiedenen Entwicklungen
- Praxisnahe, realistische, finanzierbare Migrationsszenarien

Nicht zuletzt bedarf es klarer Rollen und einer allseits bekannten Gesamt-Organisationsstruktur; denkbar:

- Die Kommunalen Spitzenverbände als Auftraggeber
- Die Kommunalen IT-Dienstleister in der Projektleitung
- Koordinierung (FITKO): Abstimmung der Rahmenbedingungen, Regeln, Schnittstellen
- IT-Planungsrat: Unterstützung bei der Einrichtung von Experimentier-Räumen (zur Durchführung von Reallaboren, nötigenfalls mit rechtlichen Experimentierklauseln und entsprechender fachlich/rechtlich/wissenschaftlicher Begleitung zur Auswertung)
- Verbände kommunaler Fachverfahren

4. Phasenplan föderale kommunale Digitalisierungsarchitektur

Um die Rahmenbedingungen direkt mit Inhalt zu füllen, skizzieren wir im Folgenden einen konkreten Stufenplan.

4.1 2019 – 2022: OZG-Umsetzung

Aktuell liegt die Priorität bei der fristgerechten OZG-Umsetzung. Es gilt, letzte verbleibende Leerstellen in der benötigten Komponenten-Architektur zu füllen, siehe Abbildung 4.

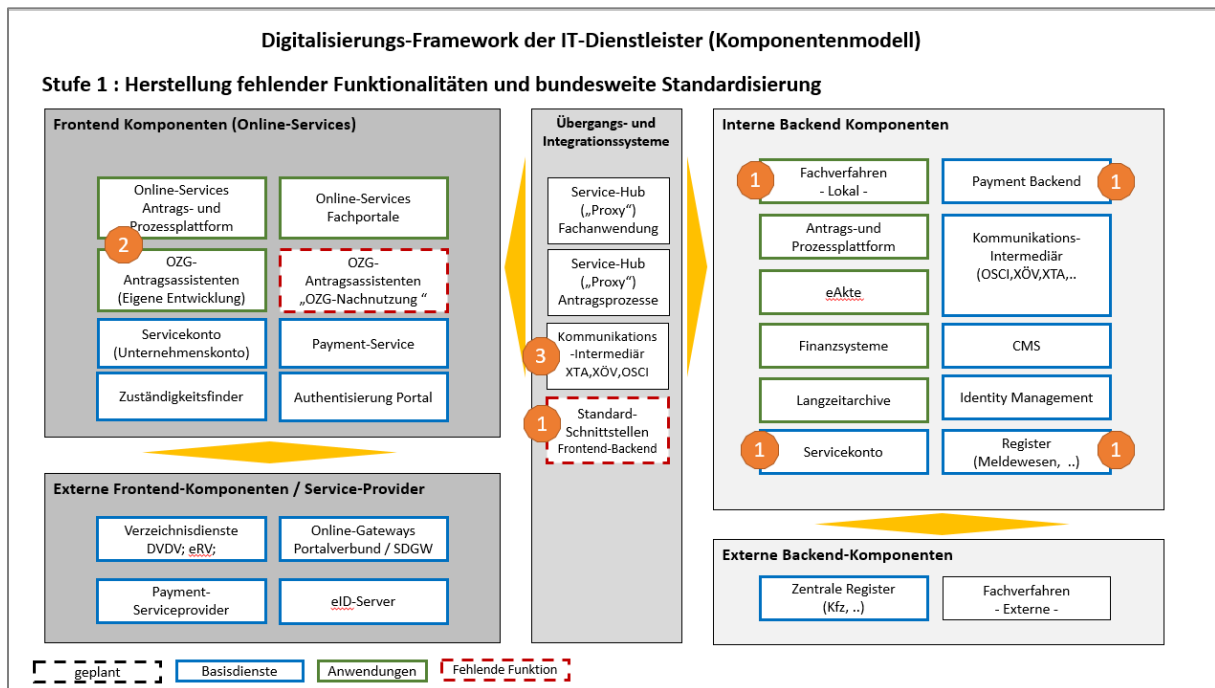


Abbildung 4 - Komponentenmodell: Ergebnis Phase 1

Aufgaben in der aktuellen Phase:

- Herstellung fehlender Schnittstellen Onlinedienste / Fachverfahren und Onlinedienste / Basisdienste (z.B. Servicekonto) (1)
- Frontend-Integration der „externen“ OZG-Lösungen (2)
- Stärkere Nutzung vorhandener Kommunikationsintermediäre (3)

Zum Abschluss dieser Phase verfügt die föderale kommunale Digitalisierungsarchitektur über ein einheitliches Komponentenmodell, das die jeweils im Einsatz befindliche Lösung ausfüllt.

4.2 2023 – 2025: Konsolidierung

In der Phase nach der OZG-Umsetzungsfrist sehen wir den Fokus auf der schrittweisen Konsolidierung der bestehenden Digitalisierungs-Frameworks. Mittelfristig sollten die heutigen Architekturen zu einem konvergenten Gesamtbild zusammenwachsen. Diese ermöglichen die dezentrale, arbeitsteilige Prüfung des Einsatzes neuer Modelle und Technologien.

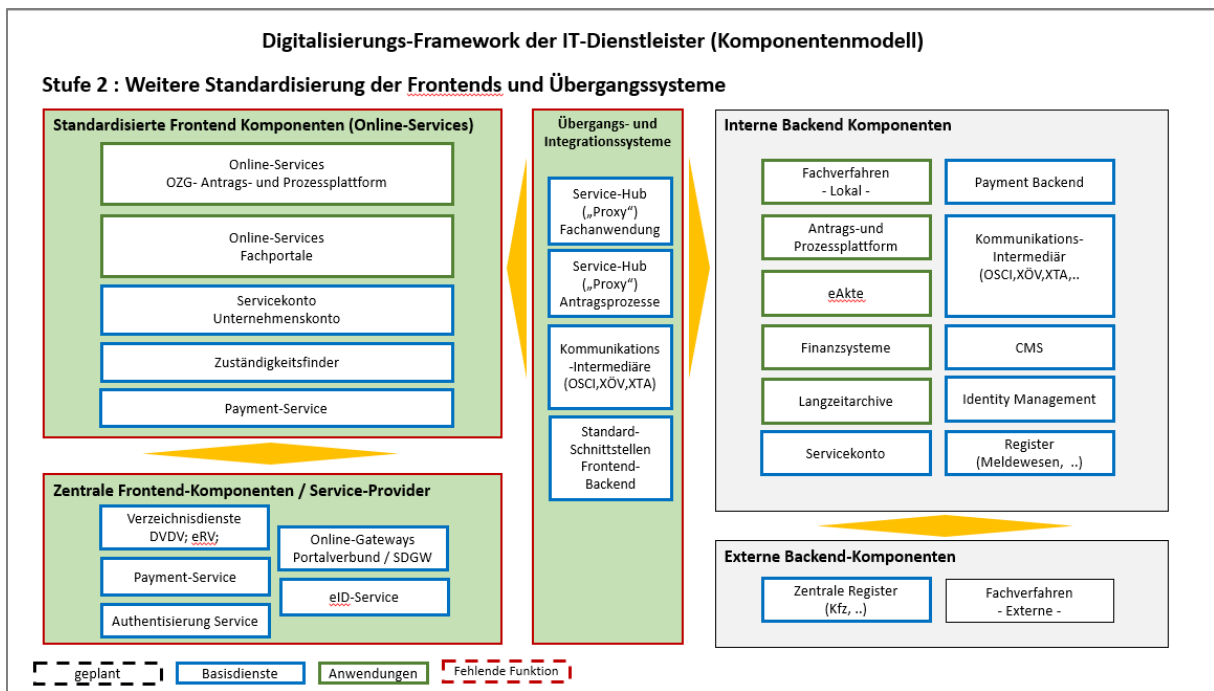


Abbildung 5 - Komponentenmodell: Ergebnis Phase 2

Dies bedarf der Bildung kommunaler Kompetenzzentren mit fachlichen Schwerpunkten der kommunalen IT sowie Shared Service Center der kommunalen IT-Dienstleister (für Fachverfahren, Basisdienste, Infrastrukturen).

5. Governance der föderalen kommunalen Digitalisierungsarchitektur

Aus der Debatte um die föderale kommunale Digitalisierungsarchitektur muss eine Governance für übergreifende Services mit folgenden Zielen hervorgehen:

- Nutzerakzeptanz
- Kostentransparenz
- Investitionsschutz
- Verfügbarkeit und Sicherheit kommunaler IT
- Leistungsaustausch und Wettbewerb

Governance über die föderale kommunale Digitalisierungsarchitektur führt Geschäftsmodelle für verteilte Strukturen sicher in die Zukunft. Es ist im Interesse der Kommunen, mit ihren Dienstleistern diese Strukturen zu gestalten. Die Governance der föderalen kommunalen Digitalisierungsarchitektur leistet einen Beitrag zur digitalen Souveränität in den Kommunen.