

# Digitalisierung gestalten



FOTO: VEGEFOX.COM - FOTOLIA

## Kommunale Positionen zur elektronischen Evolution

**K**ommunen, Land und Bund stehen am Beginn eines fundamentalen Umbruchs. Digitalisierung wird das Leben in nahezu allen Facetten verändern. Städte und Gemeinden sind auf mehreren Ebenen beteiligt: Zum einen als Antreiber von Innovation, zum anderen als Schnittstelle im Zusammenspiel von Verwaltung, Politik, Bürgerinnen und Bürgern. Die Landesregierung hat für Nordrhein-Westfalen eine sogenannte Digitalisierungsstrategie vorgelegt. Das Land soll damit zum Vorreiter im Digitalisierungsprozess werden. Das erklärte Ziel: Wirtschaft, Verwaltung, Wissenschaft und alle Facetten digitaler Stadtentwicklung ganzheitlich neu denken und vernetzen. Als Innovationstreiber dienen fünf digitale Modellregionen (siehe Kasten rechts). Diese Modellkommunen sollen die Bereiche „Öffentliche Verwaltung - E-Government“ und „Stadtentwicklung“ in Kombination mit den Sektoren Energie, Gesundheit, Verkehr, Bildung, Handel, Sicherheit,

Tourismus und Lebensqualität digital erschließen. Dies soll mehr Produktivität, mehr Effizienz und unternehmerisches Wachstum ermöglichen. Im Mittelpunkt der Arbeit der Modellregionen steht die Entwicklung von Pilotprojekten, die systematisch Best Practice, Forschungspotenziale und Erkenntnisgewinne erschließen.

Gleichzeitig stehen Bund und Länder in der Pflicht, die Vorgaben des Onlinezugangsgesetzes (OZG) aus dem Jahr 2017

### Modellregionen in NRW

Ostwestfalen-Lippe mit der Leitkommune Paderborn

Aachen

Gelsenkirchen

Soest

Wuppertal

umzusetzen. Es schreibt vor, bis zum Jahr 2022 Verwaltungsleistungen zu digitalisieren und einen Portalverbund zu schaffen. Da ein Großteil der Veränderungen auf der kommunalen Ebene stattfinden wird, stehen Städte und Gemeinden in der Pflicht, an den Digitalisierungsbestrebungen des IT-Planungsrates mitzuwirken. Zehn Bereiche sind aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes NRW besonders wichtig und werden im Folgenden einzeln behandelt.

### EXPERTISE VON STÄDTEN UND GEMEINDEN

Die Städte und Gemeinden unterstützen die Digitalisierungsoffensive für Nordrhein-Westfalen. Das Programm der Landesregierung kann neue, wichtige Impulse setzen, um die Potenziale der Digitalisierung auch für die Kommunen zu erschließen. Die kommunalen Spitzenverbände müssen frühzeitig und laufend in die Überlegungen des Landes zur Entwicklung der Digitalisierungsstrategie eingebunden werden.

Es macht Sinn, die Arbeit der Modellregionen in einem kommunalen Beirat zu begleiten, in dem die kommunalen Spitzenverbände vertreten sind. Nur so ist sicher-

gestellt, dass auch die Erfahrungen aus der praktischen Umsetzung vor Ort in die Arbeit der Modellprojekte eingebunden werden. Alle Städte und Gemeinden müssen von den Entwicklungen in den Modellregionen profitieren.



Zur Umsetzung des OZG haben auf Bundesebene bereits erste Vorarbeiten stattgefunden. Im Umsetzungskatalog wurden 575 Verwaltungsleistungen identifiziert. Ein Großteil der Leistungen betrifft die kommunale Ebene. Daher sollen die Kommunen in den Umsetzungsprozess stärker eingebunden werden. Zum einen werden die kommunalen Spitzenverbände in Zusammenarbeit mit den kommunalen IT-Dienstleistern die Digitalisierung einzelner Verwaltungsleistungen steuern. Zum anderen müssen sich die Kommunen mit ihrer Expertise in allen 14 Digitalisierungslaboren des IT-Planungsrates einbringen.

### FLÄCHENDECKENDE VERSORGUNG MIT BREITBAND DATENNETZEN

Grundvoraussetzung für das Gelingen der Digitalisierung ist eine flächendeckende Versorgung mit leistungsfähigem Breitband. Mit neuen Diensten und Anwendungen steigen die Anforderungen an die Geschwindigkeit und die Qualität der Datenübertragung stetig - sowohl im Download als auch im Upload. Nur die Glasfasertechnologie kann diese wachsenden Bedarfe mittelfristig erfüllen.

Auch für ein flächendeckendes 5G-Netz, das die Glasfaseranschlüsse bei mobiler Nutzung ergänzt, ist eine Glasfaseranbindung der Antennen unabdingbar. Glasfaser muss deshalb flächendeckend ausgebaut werden.

Die Herausforderungen sind gewaltig und bei dem üblichen Planungs- und Bautempo kaum zu bewältigen. Bund und Land müssen sich daher auf ein echtes Infra-

struktur-Ausbauziel festlegen. Alle Maßnahmen müssen auf dieses Ziel hinwirken und Investitionen in den Glasfaserausbau bis in die Wohnung und die Unternehmen forcieren.

### VORGABEN FÜR DIGITALE VERFAHREN

Digitalisierung soll die Verwaltung bürgerfreundlicher machen. Im bestehenden Rechtsrahmen ist dies kaum möglich. Der Wandel von analogen Prozessen hin zu einer nutzerfreundlichen Digitalverwaltung setzt voraus, dass die Regierung die rechtlichen Rahmenbedingungen adäquat weiterentwickelt. Dazu muss der im Rahmen des Normenscreenings verfolgte Ansatz weiterverfolgt werden. Im Sinne einer bürgerfreundlichen Verwaltung gilt es, unnötige Schriftformerfordernisse aus Landes- und Bundesgesetzen zu streichen sowie die Verpflichtung zum persönlichen Erscheinen auf ein Minimum zu reduzieren. Um Verwaltungshandeln digital gestalten zu können, brauchen Kommunen verlässliche Vorgaben. Erforderlich sind dafür vor allem:

- Digitalisierung des Verwaltungsverfahrensgesetzes, insbesondere Alternativlösungen für Schriftformerfordernisse sowie die Verpflichtung, persönlich zu erscheinen
- Definition von digitalen Verfahrensschritten in den jeweiligen Fachrechtsgebieten und den dazugehörigen Anforderungen an Hard- und Software
- Lösungen für eine zeitgemäße elektronische Kommunikation von Bürgerinnen und Bürgern mit der Verwaltung
- Interoperabilität von Daten, um insbesondere zwischen Behörden Daten verlust- und medienbruchfrei austauschen zu können (Austauschstandards)
- Berücksichtigung begleitender Behördenvorgänge wie die digitale Gebührenerhebung oder Aktenführung

### DATENSCHUTZ

Grundlegend für den Umgang der öffentlichen Verwaltung mit Daten in sämtlichen Bereichen ist ein E-Government-taugliches Datenschutzrecht. Dies gilt insbesondere für das Ziel, Verwaltungsregister für Verwaltungsprozesse zu öffnen.

Wenn Personen und Organisationen ihre Daten nur einmal der Verwaltung übermitteln sollen, aber damit mehrere Verwaltungsverfahren bedient werden sollen, ist

dies mit den bestehenden datenschutzrechtlichen Regelungen oftmals nicht in Einklang zu bringen. Daten dürfen nach den datenschutzrechtlichen Grundsätzen nur für den Zweck verwendet werden, zu dem sie erhoben worden sind (Art. 5 Abs. 1 lit. b EU-DSGVO). Hier muss das Land neue Arbeitsweisen ermöglichen. Dort wo bundesrechtliche Regelungen zum Zuge kommen, muss sich das Land über den Bundesrat für eine entsprechende Rechtsänderung einsetzen.

### KOMMUNALE IT-DIENSTLEISTER ALS PARTNER

Die kommunalen IT-Dienstleister sind die wichtigsten Partner für die Digitalisierung der Kommunen. Sie tragen mit dem Betrieb kommunaler Netze, leistungsfähiger Informations- und Kommunikationsinfrastrukturen und digitaler Anwendungslösungen Tag für Tag zur Bewältigung der Herausforderungen bei. Immer stärker engagieren sie sich auch in der Digitalisierung der kommunalen Daseinsvorsorge mit Schwerpunkten in den Bereichen Bildung, Verkehr und Energie, Sicherheit und Lebensqualität. In der öffentlichen Debatte sind diese Leistungen unter den Schlagworten „Smart Cities“ und „Smart Countries“ geläufig.

Wer das technische Fundament für Digitalisierungsprozesse stärken will, ist gut beraten, die kommunalen Rechenzentren zu fördern. Wenn operative Anforderungen klar und kommunenübergreifend formuliert sind, verspricht dies effizientere Verfahren. Gemeinsam kann ein Gerüst entwickelt werden, das es jeder Kommune erleichtert, ihre Anforderungen systematisch in den Digitalisierungsprozess einzubringen. Gleichzeitig können Städte und Gemeinden von der übergreifenden Zusammenarbeit profitieren. Vorteile versprechen im Einzelnen:

- Koordination der Entwicklungsschritte
- Erstellung der Leistungsverzeichnisse
- Koordination der Sicherheitsinfrastruktur
- Koordination von Löschung und Archivierung
- Koordination von Zugriffsrechten
- Vereinheitlichung der Zugangstechnologie

### WISSENSTRANSFER

Es ist unerlässlich, dass bei der Digitalisierung allen Städten und Gemeinden die gleichen Entwicklungschancen offenste-

hen. Auch die nicht im Modellprojekt eingebundenen Kommunen stehen vor immensen Herausforderungen. Ziel und Handlungserfordernisse stehen dabei allen Beteiligten klar vor Augen. Entwicklung und Umsetzung einer digitalen Strategie ist für Kommunen jedoch ein Kraftakt - zeitlich, finanziell und personell.

Der StGB NRW fordert daher einen effektiven Wissenstransfer. Erkenntnisse aus den Modellregionen müssen in alle Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen getragen werden, damit die Entwicklungslinien gleichförmig verlaufen.

Dabei sind in besonderem Maße die begrenzten personellen und fachlichen Ressourcen kleinerer Kommunen zu berücksichtigen. Ohne externe Hilfe sind diese schnell mit der Erstellung komplexer Digitalisierungskonzepte und der entsprechenden Prozessorganisation überfordert.

Das Land ist in der Pflicht, diesen Wissenstransfer zu organisieren. Hierfür ist der Betrieb einer Beratungsinfrastruktur erforderlich, auf die die Städte und Gemeinden unentgeltlich zurückgreifen können. Vorschläge mit entsprechendem Konzept hat der StGB NRW dem Land bereits unterbreitet.

Entscheidend für den Erfolg ist es, den Unterschieden in den einzelnen Städten und Gemeinden gerecht zu werden. Jede Kommune hat eigenständig Prozesse und Verfahren aufgebaut und dafür eigene Lösungen entwickelt. Entsprechend gilt es jeweils, strategische, organisatorische sowie softwarebezogene Komplexe zu berücksichtigen. Es ist daher wichtig, die Kommunen auf ihrer individuellen Entwicklungsebene abzuholen und ihnen passgenaue Unterstützung zur Verfügung zu stellen.

Die unterschiedlichen Anforderungen an den Aufbau eines effizienten E-Government-Systems können in einem interaktiven Prozess in digitalen Modell-Kommunen erkannt werden. Dies geschieht in einem Szenario mit hoher Komplexität, einer Vielzahl von Akteuren sowie personeller und finanzieller Knappheit. Für den Umstellungsprozess bietet es sich an, Meilensteine zur Orientierung zu setzen. Mit ihrer Hilfe lässt sich der Wandel übersichtlich und effizient organisieren.

Der Aufbau eines E-Government-Systems muss dabei unterschiedlichen Ansprüchen gerecht werden. Zum einen muss er innerhalb der Verwaltung akzeptiert werden, zum anderen muss sein Nutzen für Bürgerinnen und Bürger ersichtlich sein. Zu den

kommunalen Aufgaben beim Aufbau von E-Government zählen:

- Identifikation der Handlungsbereiche
- Identifikation der Verantwortlichkeiten
- Identifikation der Schnittstellen
- Priorisierung der Handlungsfelder
- Erstellung von Workflows
- Standardisierung von Prozessen
- Erarbeitung verbindlicher Vorgaben und Aktenpläne
- Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
- Schulungen, insbesondere im rechtlichen Bereich
- Bereitstellung der Angebote für die Bürgerschaft

### ONLINE-PORTAL

Ein Wissenstransfer zwischen den Kommunen braucht zur sinnvollen Unterstützung ein Online-Portal. Der Transfer dürfte umso besser gelingen, wenn die in den Modellkommunen erarbeiteten Strategien so aufbereitet werden, dass andere Verwaltungen die Erfahrungen unmittelbar verwerten können. Best Practice hilft dabei, Lösungsansätze fortzuentwickeln und Kommunen in einen konstruktiven Dialog treten zu lassen.

Übergreifende und allen gemeinsame Aufgabenstellungen können in Musterdienstanweisungen oder Verfahrensprozessen erarbeitet und zur Verfügung gestellt werden. Nur der Rückgriff auf rechts-sichere Vorlagen versetzt die Kommunen überhaupt in die Lage, mit der Digitalisierung ernsthaft in einer Gesamtverwaltung zu beginnen. Gute Beispiele für Wissenstransfer in einem Online-Portal sind:

Übergreifende und allen gemeinsame Aufgabenstellungen können in Musterdienstanweisungen oder Verfahrensprozessen erarbeitet und zur Verfügung gestellt werden. Nur der Rückgriff auf rechts-sichere Vorlagen versetzt die Kommunen überhaupt in die Lage, mit der Digitalisierung ernsthaft in einer Gesamtverwaltung zu beginnen. Gute Beispiele für Wissenstransfer in einem Online-Portal sind:

- Best Practice aus Kommunen
- Muster-Dienstanweisungen
- Muster-Verfahrensanweisungen, zum Beispiel für Scan-Prozesse, Archivierungsfristen, Einsichts- und Änderungsrechte, Workflows
- Erfahrungsaustausch, Workshops
- Tagungen
- Zusammenarbeit mit Hochschulen

### DIGITALE BILDUNG

Innerhalb des Digitalisierungsprozesses hat der Bereich Bildung eine herausgehobene Bedeutung. Die Wirtschaft im welt-

weiten Wettbewerb benötigt hochqualifizierte Fachkräfte mit verändertem Qualifikationsprofil. Das Bildungssystem muss hierfür die notwendigen Voraussetzungen schaffen und dabei Teilhabe für alle Heranwachsenden sowie Chancengerechtigkeit für jedes einzelne Kind ermöglichen.

Im Fokus steht eine umfassende Medienkompetenz von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Sie ist übergreifende Schlüsselkompetenz und Kulturtechnik für die Teilhabe an Wissen und Kommunikation, für gesellschaftliche Partizipation und berufliche Entwicklung, ohne den bestehenden Bildungskanon zu ersetzen.

Damit die kommunalen Schulträger Rahmenbedingungen für digitales Lernen schaffen können, bedarf es in erster Linie einer breitbandigen (Glasfaser-)Anbindung aller Schulen an das Internet. Die Micus-Studie aus dem Jahr 2015 hat gezeigt, dass die Versorgung von Schulen (gerade außerhalb von Ballungsgebieten) große Lücken aufweist. Nur rund 18 Prozent der Schulen verfügten im Untersuchungszeit-

raum über mehr als 50 Mbit/s. Lediglich 12,5 Prozent der Schulen in kommunaler Trägerschaft hatten einen Glasfaseranschluss. Der Rest (4.182 Schulen) war mit einem Anschluss auf (V)DSL-Kupferkabelbasis

ausgestattet. Funkbeziehungsweise Richtfunk-Erschließung spielte für Schulstandorte in der Regel keine Rolle und wird es aus technischen Gründen auch in der Zukunft nicht tun.

Von daher ist es sehr zu begrüßen, dass die Landesregierung sich das Ziel gesetzt hat, bis Ende 2022 alle Schulen an eine zukunftsfeste digitale Infrastruktur anzuschließen. Dazu ist im Oktober 2018 eine neue Förderrichtlinie des Wirtschaftsministeriums zur Glasfaseranbindung an Schulen in Kraft getreten. Dort, wo der eigenwirtschaftliche Ausbau durch die Telekommunikationsunternehmen nicht ausreicht, stehen pro Anbindung eines Schulgeländes bis zu 300.000 Euro Fördermittel zur Verfügung. Auch die monatlichen Kosten für den Internetanschluss werden mit bis zu 150 Euro für die Dauer von drei Jahren gefördert.

Ob dies ausreicht, muss nun beobachtet werden. Der Städte- und Gemeindebund

 **Digitale Hilfsmittel vereinfachen den Umgang mit komplexen Sachverhalten bei Bau und Stadtplanung**

NRW erwartet, dass das Programm gegebenenfalls noch nachgebessert wird.

Eine gewaltige Herausforderung - nicht nur - im Schulbereich stellt die erforderliche Administration und technische Betreuung von Netzwerken mit stetig wachsenden Anforderungen und Nutzerzahlen dar. Hier gilt es, nicht nur geeignetes Personal zu finden, sondern auch eine dauerhaft tragfähige Finanzierungsregelung mit dem Land.

Unerlässlich für eine erfolgreiche Strategie ist neben einer ausreichenden technischen Infrastruktur eine Verständigung darüber, wie die Digitalisierung des Unterrichts inhaltlich aussehen soll. Dies schließt die Qualifikation der Lehrkräfte zwingend mit ein.

### DIGITALES BAUEN

Digitalisierte Verfahren eröffnen Möglichkeiten für eine bessere Stadtplanung sowie für schnelleres und kostengünstigeres Bauen. Komplexe technische Sachverhalte lassen sich durch digitale Hilfsmittel wesentlich einfacher bearbeiten.

Für die digitale Stadtplanung müssen künftig sämtliche - auch bislang nur analog vorhandene - Bauleitpläne lückenlos und in einem einheitlichen Format vorliegen. Digitale Baugenehmigungsverfahren müssen entwickelt und durch interoperable Datensätze mit der Bauleitplanung und dem Liegenschaftskataster verzahnt werden. Die Prozesse im Baugenehmigungs- und planungsverfahren müssen da-



bei so ausgestaltet werden, dass in der Verwaltung perspektivisch auch die softwaretechnische Einbindung von digital geplanten Gebäudemodellen (Building Information Modeling, kurz BIM) möglich wird.

Im Zuge landesweiter Digitalisierungsprojekte und Modellvorhaben, wie sie die Landesregierung in Zusammenarbeit mit

den kommunalen Spitzenverbänden auf den Weg gebracht hat, müssen auch hier die bestehenden Unterschiede in den Kommunen berücksichtigt werden. So gibt es in den Bereichen Stadtplanung und Bauaufsicht eine große Bandbreite. Manche Städte und Gemeinden verfügen über einen nur geringen Digitalisierungsgrad, andere über digitale Vollverfahren.

Zudem existieren vielfältige Plattformen im Bauplanungs- und Bauaufsichtsbereich. Hierfür braucht es unbedingt Standards. Diese müssen notwendige Mindestvorgaben machen, dürfen fortgeschrittene Lösungen aber nicht behindern.

Soweit das Land plant, Plattformen im Bauaufsichtsbereich über eine landesweite Portallösung zugänglich zu machen, muss dies unter Einbeziehung aller Kommunen und der kommunalen IT-Dienstleister

geschehen. Das Land sollte aus kommunaler Sicht vor allem die Umsetzung von Austauschstandards voranbringen, sodass eine zuverlässige digitale Verwaltung im Baubereich ermöglicht wird. Für die Vernetzung der Plattformen sind einheitliche Standards unabdingbar.

### KOMMUNALE UNTERNEHMEN

Kommunale Unternehmen sind wichtige Partner bei der digitalen Transformation. Anders als in der Privatwirtschaft stehen bei ihnen gemeinwohlorientierte Ziele und die Gestaltung der Daseinsvorsorge im Vordergrund. Immer mehr kommunale Unternehmen engagieren sich im Glasfaserausbau, insbesondere in ländlichen Regionen. Sie sind daher wichtige Akteure bei der Schaffung der wichtigsten Grundvoraussetzung der Digitalisierung: dem Ausbau einer flächendeckenden, zukunftsfähigen digitalen Infrastruktur. Ziel muss es sein, das Potenzial kommunaler Unternehmen zu nutzen und sie in ihrem Engagement in den Städten und Gemeinden zu unterstützen.

Kommunale Unternehmen genießen als Akteure vor Ort ein hohes Vertrauen in Sachen Datenschutz und Datensicherheit. Sie gehen mit den individuellen Verbrauchsdaten ihrer Kunden verantwortungsvoll um. Ein hohes Datenschutzniveau, insbesondere der Schutz personen-

bezogener Daten und die Gewährleistung des Rechts der informationellen Selbstbestimmung, ist daher für die kommunalen Unternehmen ebenso wie für die Kommunen eine zentrale Herausforderung im Rahmen der Digitalisierung. Zudem kommen auf die kommunalen Unternehmen deutliche Veränderungen in den Personalanforderungen zu, verbunden mit einem erhöhten Schulungsbedarf. Kooperationen mit Startups, Hochschulen und anderen Partnern werden im Zuge der Digitalisierung immer wichtiger.

Die Digitalisierung ist gekennzeichnet durch neue Geschäftsmodelle und eine hohe Innovationsgeschwindigkeit. So gestalten Stadtwerke und kommunale Verteilnetzbetreiber (VNB) als Messstellenbetreiber mit dem Rollout intelligenter Messsysteme und moderner Messeinrichtungen

**» Erkenntnisse aus den fünf Modell-Regionen müssen allen Städten und Gemeinden zur Verfügung stehen**

gen die Digitalisierung der Energiewirtschaft. Erst das Zusammenwachsen klassischer Energiewirtschaft mit den IT-gestützten Mess-, Steuer- und Regelsystemen ermöglicht den optimalen Ausgleich zwischen Erzeugung, Verbrauch und Speicherung. Für den Ausbau intelligenter Netze bedarf es Milliardeninvestitionen. Daher sind insbesondere für die in der Energiewirtschaft tätigen kommunalen Unternehmen verlässliche und angemessene Rahmenbedingungen von zentraler Bedeutung.

Ein gesetzlicher Regelungsbedarf ergibt sich auch bei dem Einsatz von so genannten Funk-Wasserzählern, die zwischenzeitlich in der Wasserversorgung verwendet werden. Zurzeit können Funk-Wasserzähler nur mit Einwilligung des Kunden eingebaut werden. Zudem bestehen datenschutzrechtliche Unsicherheiten im Hinblick auf die elektronische Fernablesung der Wasserzähler. Diese müssen ausgeräumt werden.

Der gemeindewirtschaftsrechtliche Rechtsrahmen muss die Erschließung neuer Geschäftsfelder durch Stadtwerke und die Eingehung von Kooperationen zulassen. Dies betrifft vor allem Dienstleistungen für Kunden, die im Zusammenhang mit der Energiewende und der Digitalisierung stehen. Nur so können Stadtwerke langfristig im Wettbewerb mit Privaten bestehen. ●