



Landeshauptstadt
München



Stadt Augsburg



Stadt Nürnberg

FITKO
Gesamtprogrammleitung
Registermodernisierung

Dr. Laura Dornheim
IT-Referentin
Landeshauptstadt München

Frank Pintsch
Personal- und Ordnungsreferent
Stadt Augsburg

Olaf Kuch
Leiter des Direktoriums für
Bürgerservice, Digitales und Recht
Stadt Nürnberg

24.03.2025

Positionspapier München-Augsburg-Nürnberg zu kommunalen Cloudregistern

Sehr geehrte Damen und Herren,

Dieses Positionspapier beschreibt die Position der Städte München, Nürnberg und Augsburg zur möglichen Verlagerung der kommunalen Register im Rahmen der Registermodernisierung in die Deutschlandcloud.

Ausgangslage

Die Kommunen stehen in den nächsten Jahren vor massiven Herausforderungen ihre Funktionsfähigkeit angesichts eines absehbaren Personalmangels durch das Ausscheiden der Babyboomer, die geringe Attraktivität der öffentlichen Verwaltung und des Fachkräftemangels zu erhalten. In den nächsten 10 Jahren werden allein ca. 1/3 der Mitarbeitenden altersbedingt ausscheiden und schon jetzt ist sicher, dass diese bei Weitem nicht ersetzt werden können. Auch mit den immer schnelleren Innovationszyklen in der IT wie KI, Mobile-Apps usw. können die 11.000 Kommunen auf sich gestellt kaum mehr schritthalten.

Gewachsene Daten- und Prozessstrukturen, die auf den unterschiedlichsten Fachverfahren in den letzten Jahrzehnten beruhen und sich anhand der Dienstleisterauswahl und der unterschiedlichen föderalen Strukturen die Prozess- und Datenlandschaften ausgeprägt haben, laufen zu dem einheitlichen Once-Only-Ansatz, der mit der Registermodernisierung umgesetzt werden soll, völlig konträr.

Um die – nicht weniger werdenden – kommunalen Aufgaben erledigen zu können, werden die Kommunen daher effizienter arbeiten müssen und dies bedeutet heutzutage, dass insbesondere die Digitalisierung vorangetrieben werden muss, um durch eine bessere Unterstützung der Geschäftsprozesse mehr Automatisierung zu erreichen.

Ein zweiter Lösungsansatz ist mehr Zentralisierung, da gerade die OZG-Umsetzung gezeigt hat, dass es nicht sinnvoll sein kann, wenn 11.000 Kommunen die gleichen Leistungen jeweils sowohl fachlich wie in der IT-Unterstützung individuell umsetzen.

Lösungsvorschlag

Eine gebündelte Datenhaltung ermöglicht es, der Erwartung von Kund*innen der öffentlichen Verwaltung bzgl. durchgängiger Datenkonsistenz gerecht zu werden.

Die gebündelte Datenhaltung reduziert des Weiteren die Komplexität der Verwaltungsprozesse, indem behördenübergreifende, redundante Datenhaltung sowie die damit einhergehenden Qualitätsrisiken und Aufwände minimiert werden.

So offensichtlich diese Lösungsansätze und deren Nutzen sind, so gibt es doch eine Reihe von Herausforderungen und „Stolpersteinen“ auf diesem Weg:

- Für ein Vorantreiben der Digitalisierung werden IT-Expert*innen benötigt, bei denen ein besonderer Fachkräftemangel herrscht und für die die Angebote der öffentlichen Verwaltung im Vergleich zur Privatwirtschaft eine geringere Attraktivität aufweisen.
- Eine weitergehende Digitalisierung der Geschäftsprozesse und mehr Automatisierung erfordern einheitliche Rahmenbedingungen für diese Geschäftsprozesse. Jedoch gibt es leider gewachsene föderale Zuständigkeitsstrukturen (Landesverfassungen und Verwaltungsverfahrenrechte) und eine erhebliche fachliche Heterogenität bei der Durchführung von Verwaltungsleistungen (auch bei bundes-/landesgesetzlicher Grundlage). Hier seien unterschiedliche Zuständigkeitsmodelle aufgrund der Landesverfassungen und unterschiedlichste Prozess- und Datenmodelle genannt, wie sich dies beispielhaft in der Schwierigkeit der Nachnutzung von EfA-Online-Dienste zeigt.
- Des Weiteren gibt es eine äußerst heterogene Situation hinsichtlich der Betriebssituation kommunaler IT. Viele große Kommunen, wie München, Nürnberg und Augsburg betreiben ihre IT selbst, während dies für die meisten kleineren Kommunen große regionale und auch kleine kommunale IT-Dienstleister übernehmen. Diese Heterogenität erschwert einheitliche Lösungsansätze und die Umsetzung einheitlicher Standards. Eine Anbindung der kommunalen Register an die Registermodernisierung bei all diesen kommunalen Betriebssituationen stellt eine erhebliche Herausforderung dar und wird damit den Nutzen der Registermodernisierung für alle mindern. Auch die immer wichtiger werdenden Sicherheitsanforderungen (Beispiel NIS-2, Kritis, IT-Sicherheitsverordnung Portalverbund) für einen reibungslosen Betrieb werden insbesondere bei kleineren Kommunen schwer erreichbar sein. Cyber-Sicherheitsvorfälle belasten Kommunen bereits heute und werden durch die zunehmenden IT-Vernetzungen damit für alle Kommunen zu einem zunehmenden Problem werden.

Umsetzung der Lösungsansätze Digitalisierung und Bündelung

Schon heute gibt es daher eine Reihe von Bestrebungen zentrale Basiskomponenten und zentral IT-Infrastruktur für die Kommunen bereitzustellen. In der gleichen Richtung gehen u.a. die Dresdner Forderungen hinsichtlich der zentralen Bereitstellung von IT-Infrastrukturen.

So wird vom Bund beispielsweise die DeutschlandID, Bezahlkomponenten und das National Once-Only Technical System (NOOTS) zentral bereitgestellt.

Der Bund kann künftig auch im Rahmen des OZG-Änderungsgesetzes einheitliche föderale Standards setzen.

Insbesondere die Registermodernisierung wird die Komplexität der Verwaltungsprozesse in die IT verlagern; z.B.: Daten- und Nachweisbedarfe, Beweisgrad einzelner Nachweise und Daten. Damit dies gelingt, müssen bei Prozessen/Registern, die auf Bundesgesetz basieren, fachdigitale Abstimmungen zukünftig national harmonisiert werden.

Für die Kommunen wird dies je nach Umsetzung der Digitalisierung und Bündelung erhebliche Veränderungen bedeuten. Dabei gibt es verschiedene Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung

durch Bündelung:

- Rückübertragung der Aufgaben inkl. Sachbearbeitung an Bund,
- ein einheitliches, durch den Bund betriebenes Fachverfahren/Onlineservice,
- einheitliche Vorgaben für durch Länder/Kommunen betriebene Fachverfahren/Onlineservices,
- eine API-ähnliche Abrufmöglichkeit von Nachweisen, welche die Integration in die vorgesehenen Anwendungskontexte flexibel beispielsweise mittels Low-Code ermöglicht.

Diese verschiedenen Möglichkeiten der Bündelung haben unterschiedliche Auswirkungen auf die betroffenen Fachgebiete und weitere Betroffene, beispielsweise die Registerdaten nachnutzenden Behörden.

Die Transition von einer analog geprägten, dezentralen Organisation hin zu einer zentralen erfordert eine klare Architektursicht, die über zentrale und dezentrale Komponenten Transparenz schafft. Diese Architektursicht muss entlang der Verwaltungsschritte (z.B. „Antrag“, „Prüfung“, „Bearbeitung“, „Bescheidung“) die Datenhaltung, -bearbeitung und -übermittlung mit Betreibermodellen („gebündelt“, „IT-Dienstleister“, „dezentral/lokal“) in Beziehung setzen.

Nur die Datenhaltung zu betrachten und zu zentralisieren, wäre zu kurz gedacht – hier beispielhaft einige zu berücksichtigende Aspekte:

- Je nach Zentralisierungsgrad ist ein unterschiedliches Identitätsmanagement nötig. Zugriffsrechte auf lokale Register können die Kommunen individuell regeln. Ein bundesweites Register bräuchte ein anders organisiertes Zugriff- und Rechtekonzept.
- Auch die eigentliche Verwaltungsarbeit, die heute in den jeweiligen kommunalen Fachverfahren stattfindet, kann sich je nach Zentralisierungsumfang völlig unterschiedlich gestalten. Heute sind zahlreiche fachliche Schnittstellen über die XOeV-Nachrichten-Architektur umgesetzt, die der dezentralen Natur der Bearbeitung Rechnung trägt.
- Damit ein Once-Only registerüberreifend und fachübergreifend gelingen kann, ist die einheitliche Vorgabe je eines Datenmodells für die zentralen Registernachweisdaten zwingend nötig.

Informationsbereitstellung z.B. „meine Daten“	Ein Onlineportal, in dem Kund*innen ihre Daten bei der Verwaltung einsehen können
Input-Verarbeitung z.B. „Online-Dienste“	Online-Eingabe Systeme um Anliegen oder Anträge bei der Verwaltung einzureichen („Online-Dienste“) Perspektivisch self-service Funktionen
Identitäten z.B. Antragstellende	Identifizierung von Kund*innen der Verwaltung. Variante: DeutschlandID, EU-ID, Elster
Identitäten Verwaltungsangestellte	Identifizierung von Verwaltungsangestellten bei der Arbeit in Verwaltungssystemen. Typischerweise Behörden-spezifisch
Verwaltungsarbeit z.B. Antragsbearbeitung und Bescheid-Erstellung	Heute: Fachanwendungen
Datenhaltung Register	Heute: Fachanwendungen
Datenhaltung Bewegungsdaten z.B. Antrag	Heute: Fachanwendungen, E-Mail, ...
Kommunikation z.B. mit Antragstellenden	Heute: Fachanwendungen, Telefon, Brief, E-Mail, Perspektivisch: ZBP
Aktenführung	(E-)Akte der Behörde
Zustellung	Brief, DeutschlandID, ...

- Die Nachnutzung der Registerdaten muss geeignet ermöglicht werden. Die kommunal gepflegten und gehaltenen Meldedaten sind beispielsweise essenzielle Basis für eine sehr große Anzahl von Verwaltungsprozessen. In der Landeshauptstadt München greifen allein 28 Fachverfahren direkt auf die Stammdaten der Bürger*innen im

Melderegister zu. Einheitliche Zugriffsschnittstellen (zur Integration in die verschiedenen lokalen System-/Verfahrenslandschaften) mit ausreichenden Funktionen und Rechtevergabe müssten bei einer Zentralisierung der Meldedatenhaltung gewährleistet werden. Die Meldedaten sind aber auch essenzielle Basis für beispielsweise die Wählerverzeichnisse und kleinräumige kommunale Statistik- und Planungsprozesse. Diese Datenabzüge müssten ebenfalls gewährleistet sein.

- Die Kommunikation mit den Antragstellern findet heute bei dezentralen kommunalen Registern individuell je Kommune und Register über Telefon, Post, Email, etc statt. Diese könnte perspektivisch effizienter, sicherer und komfortabler über ein zentrales Bürgerportal erfolgen.

Daher ist eine bundesweit abgestimmte High-Level Architektur zwingend erforderlich, die die Auswirkungen auf alle Betroffenen berücksichtigt.

Positionierung zu Cloudregistern

München, Nürnberg und Augsburg unterstützen die Ziele der Registermodernisierung vollumfänglich. Auch eine mögliche, zukünftig gebündelte Datenhaltung der kommunalen Register in der Cloud erscheint sinnvoll, wenn entsprechende Bedingungen und Anforderungen in Abstimmung mit den Kommunen festgelegt werden, welche die Auswirkungen auf die Kommunen geeignet adressieren. Dabei ist eine ganzheitliche Betrachtung der Auswirkungen notwendig: IT-Security, Datenschutz, Verfügbarkeit, Schutzbedarfe, Zugriff durch Bürger*innen, Mitarbeitende der Verwaltung, angebundene Fachanwendungen und weitere Nutzungen der Registerdaten (Wählerverzeichnisse, kleinräumige statistische Auswertungen, etc.), um alle kommunalen Aufgaben entsprechend der verfassungsrechtlich vorgegebenen Planungshoheit der Kommunen erfüllen zu können (beispielsweise Prognosen, Schulplanung, Mobilität, etc.). Möglicherweise sind in diesem Zusammenhang auch neue gesetzliche Grundlagen notwendig, die datenschutzkonform den Zugriff auf die benötigten, dann zentral gehaltenen Daten ermöglichen.

Dazu sollten einige mögliche Szenarien detailliert betrachtet werden, beispielsweise:

- a. Registernachweisdaten in der Cloud, aber Fachverfahren dezentral, ähnlich die wie Zentralisierung in Baden-Württemberg und Hessen
- b. Komplette Verlagerung der Fachverfahren in die Cloud
- c. Vorgabe zentraler Fachverfahren durch Land/Bund, die in der Cloud arbeiten. Sollte es verschiedene Landesverfahren geben, müssen sie bundesweit einheitliche Vorgaben erfüllen.
- d. Ein Ansatz, welcher eine flexible Integration der Nachweisdaten mithilfe standardisierter Programmierschnittstellen (APIs) in die vorgesehenen Betriebsumgebungen ermöglicht.

Fazit und Wunsch

Sehr wünschenswert wäre aufgrund der obigen Ausführungen, wenn der Bund ein zentrales Angebot bereitstellt, bei dem

- eine gesamtheitliche Architektur entwickelt wird, die die Anforderungen der Kommunen berücksichtigt,
- die Kommunen diese Leistungen ohne Ausschreibung beziehen können und
- Service-Levels und Datenzugang durch die Kommunen gesichert sind.

Dies könnte eine Stärkung des dezentralen Verwaltungsvollzugs durch eine Fokussierung der eigentlichen kommunalen Aufgaben erwirken.

Ferner könnte es die kommunalen Informationssicherheits- und Datenschutzaufwände reduzieren und auch die Interoperabilität von Plattformen und Prozessen erhöhen und standardisieren.

Ein sinnvoll umgesetztes Once-Only-Prinzip sollte des Weiteren sicherstellen, dass nicht nur die Bürger*innen und Unternehmen ihre bereits bei der Verwaltung vorliegenden Daten nutzen können, sondern auch die Verwaltung diese Daten für ihre Aufgabenerfüllung nutzen kann.

Bei Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Landeshauptstadt München
Dr. Laura Dornheim
IT-Referentin und CDO

gez.

Stadt Augsburg
Frank Pintsch
Personal- und
Ordnungsreferent

gez.

Stadt Nürnberg
Olaf Kuch
Leiter des Direktoriums für
Bürgerservice, Digitales und
Recht