Personal- und
Organisationsausschuss
vom 25.01.2022

110-10.59.10-9/6/12

Ergebnisse des Projekts Digitalisierungscheck

Beschlussvorschlag zur stadtweiten Umsetzung

I. Sachverhalt

1. Ausgangslage und Zielsetzungen eines Digitalisierungschecks städtischer Regelungen

Der Einsatz von digitalen Technologien in der Verwaltung ist ein wichtiges Instrument, um die Servicequalität zu steigern und Verwaltungsabläufe effizienter gestalten zu können. Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen können dadurch in Form einer vereinfachten Antragsstellung und zügigeren Antragsbearbeitung spürbar entlastet werden, aber auch die Verwaltung selbst profitiert davon, wenn durch die Optimierung von Abläufen überholte Prozesse verbessert und notwendige Aufgaben schneller erledigt werden können.

Dementsprechend wird bei der Stadt Nürnberg die Digitalisierung der Stadtverwaltung sowie die Gestaltung durchgängig optimierter und weitestgehend medienbruchfreier Prozesse weiter vorangetrieben, was neben einer Effizienzverbesserung auch zu einer erhöhten Resilienz der Verwaltung insgesamt, z.B. in Krisenszenarien, beitragen soll. Dieses Vorgehen entspricht der Strategie „digital.stadt.nuernberg“ und dem damit einhergehenden Konzept der digitalen Stadtverwaltung (Stadtratsbeschluss vom 26.06.2019).

Die Umsetzung vollständig medienbruchfreier Prozesse in der Stadtverwaltung ist jedoch nicht grenzenlos möglich. Neben gesetzlichen Vorgaben, geben auch zahlreiche städtische Regelungen (z.B. Satzungen, Verordnungen oder interne Vorschriften) den Spielraum vor, innerhalb dessen sich die Digitalisierung bewegen muss. Dabei besteht aber die Gefahr, dass einzelne städtische Regelungen hemmend auf die Digitalisierung der Stadtverwaltung wirken, indem beispielsweise Formvorschriften wie die Schriftform (d.h. Originalunterschrift) oder besondere Anforderungen zur Identifizierung (z.B. persönliches Erscheinen) gefordert werden, obwohl gesetzliche Vorgaben dies nicht bzw. nicht mehr notwendig machen. Diese Problematik hat gerade in den letzten Jahren deutlich an Relevanz gewonnen, da von Seiten der Länder und des Bundes diverse Initiativen vorangetrieben werden, um Formvorschriften im Verwaltungsrecht abzubauen (z.B. Gesetz zum Abbau verzichtbarer Anordnungen der Schriftform im Verwaltungsrecht des Bundes; Koalitionsvertrag S. 15) oder die durchgängige Digitalisierung von behördenübergreifenden Prozessen zu ermöglichen (z.B. besonderes Behördenpostfach, Registermodernisierungsgesetz).

Um die Verwaltungsprozesse bei der Stadt Nürnberg noch effizienter und effektiver gestalten zu können, müssen daher historisch gewachsene, aber mittlerweile aus gesetzlicher Sicht unnötig gewordene, Formvorschriften in den städtischen Regelungen identifiziert und bereinigt werden. Auf diese Weise kann der Aufwand für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen als auch für die Stadtverwaltung selbst gemindert werden.

Darüber hinaus muss im Rahmen des Onlinezugangsgesetzes (OZG) ab dem 01.01.2023 für alle OZG-Leistungen die elektronische Antragsstellung verfügbar sein und nach Möglichkeit auch die elektronische Rückantwort realisiert sein. Auch hierzu ist es erforderlich, dass bestehende städtische Regelungen so angepasst werden, dass Formvorschriften, die nicht durch Landes-, Bundes- oder Europarecht vorgeschrieben sind, beseitigt werden, um auf breiter Linie eine elektronische Antragstellung und medienbruchfreie Prozesse bis hin zur elektronische Rückantwort zu ermöglichen. Das OZG und die damit beabsichtigte konsequente Kundenorientierung bzw. Nutzerperspektive ist somit ein starkes zusätzliches Argument dafür, dass im Innen- wie auch im Außenverhältnis Formvorschriften auf ein absolut notwendiges Minimum beschränkt werden. Daher soll – wie schon im Konzept Digitale Stadtverwaltung vorgesehen – ein Digitalisierungscheck, d.h. eine systematische Überprüfung städtischer Regelungen, erfolgen.

2. Betroffenen städtischen Regelungen

Um den Umfang der aktuell vorliegenden Formvorschriften abschätzen zu können, wurden hierzu im ersten Schritt die städtischen Regelungen auf potentielle Formvorschriften hin überprüft. Dazu wurden die städtischen Regelungen mithilfe einer Stichwortliste („schriftlich“, „unterzeichnen“, „unterschreiben“, „Original“, „erscheinen“, u.v.m.) vollständig und systematisch durchsucht.

Um den Suchprozess dabei strukturiert durchführen und handhabbar gestalten zu können, wurde das Nürnberger Stadtrecht (d.h. Satzungen und Verordnungen) separat von den innerdienstlichen Vorschriften (z.B. der Allgemeine Dienstordnung der Stadt Nürnberg (ADON), Aktenordnung (AktO)) gesichtet.

Nürnberger Stadtrecht

Insgesamt konnten 128 Paragraphen mit Formvorschriften im Nürnberger Stadtrecht identifiziert werden, welche sich auf 59 Satzungen bzw. Verordnungen und diese wiederum auf 29 Dienststellen bzw. Geschäftsbereiche verteilen (vgl. Anlage 1). Die mit großem Abstand am häufigsten auftretende Formvorschrift ist dabei das Wort „schriftlich“, also ein potentiell notwendiges Unterschriftserfordernis. Andere Formvorschriften, wie beispielsweise persönliches Erscheinen, sind im Nürnberger Stadtrecht kaum zu finden und daher von untergeordneter Bedeutung.

Innerdienstliche Vorschriften

Innerdienstliche Vorschriften regeln die Abwicklung des Dienstbetriebes in der Stadtverwaltung. Die internen Vorschriften der Stadt Nürnberg spiegeln nicht selten den längst nicht mehr gelebten historischen Standard anstatt den einer modernen Stadtverwaltung wieder. Beispielsweise heißt es in der ADON noch unter dem Abschnitt 6.5.2.2 Interner und externer Schriftverkehr:

„1) Der (stadt-)interne Schriftverkehr wird als Briefverkehr oder als urschriftlicher Verkehr abgewickelt. […]

2) Der externe Schriftverkehr erfolgt in der Form des Briefverkehrs. […]“

Eine systematische Prüfung der internen Vorschriften hat ergeben, dass insgesamt 69 Vorschriften besondere formale Anforderungen (v.a. potentielle Unterschriftserfordernisse) enthalten (vgl. Anlage 2).

3. Projektergebnisse

3.1 Erkenntnisse für das weitere Vorgehen aus der Pilotphase

Um ein geeignetes und ressourcenschonendes Vorgehen zur Anpassung der städtischen Regelungen zu entwickeln, wurde eine Pilotphase mit vier Dienststellen (Av, Frh, KuF, SÖR) durchgeführt. Ausgangspunkt waren dabei die jeweiligen zu verantwortenden Satzungen der Dienststellen, welche um die nicht notwendigen Formvorschriften bereinigt werden sollten. Hierzu musste zum einen festgestellt werden, welche der identifizierten Formvorschriften nicht notwendig sind, und zum anderen, inwiefern sich dadurch Satzungsänderungen ergeben.

Als zielführend – auch für alle noch anstehenden Änderungen – haben sich dabei zwei um ca. 4 Wochen auseinanderliegende Gesprächstermine mit den Dienststellen erwiesen. Im ersten Termin werden die identifizierten Formvorschriften besprochen und notwendige Abklärungsbedarfe aufgenommen. Diese werden dann in Vorbereitung auf den zweiten Termin abgeklärt (z.B. durch Rücksprache mit dem Rechtsamt oder anderen betroffenen Stellen). Im zweiten Termin werden dann konkret die notwendige Satzungsänderung zur Aussparung von unnötigen Formvorschriften, sofern vorhanden, besprochen und festgelegt. Um den Aufwand der Satzungsänderungen für die Dienststellen wie auch für das Rechtsamt gering zu halten, erfolgen die notwendigen Anpassung erst bei der nächsten planmäßigen Satzungsänderung (z.B. aufgrund von Gebührenänderungen). Im Gegenzug kann es dafür zu einer vertretbaren zeitlichen Verzögerung kommen, bis die angedachten Satzungsänderungen letztlich auch verabschiedet werden.

Hierbei sei angemerkt, dass im Rahmen der Pilotphase auch eine alternative Herangehensweise in Form eines zentralen Satzungserlasses zur Ergänzung der bisherigen einschlägigen Satzungen der Stadt Nürnberg geprüft wurde. Dadurch würde zwar der Aufwand individueller Satzungsänderungen

zunächst vermieden, jedoch dürften Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen regelmäßig keine Kenntnis von der Ergänzungssatzung haben, da hierzu eine wenig kundenfreundliche Zusatzinformation bzw. Recherche notwendig wäre.

Ein weiterer Aspekt, welcher sich im Zuge der Pilotgespräche offenbart hat und ebenfalls für eine eine dezentrale Vorgehensweise spricht, ist eine mit dem Begriff „schriftlich“ einhergehende Problematik, die im Folgenden Punkt dargestellt wird.

3.2 Vermeidung unklarer Auslegung und Interpretation des Terminus „schriftlich“

Während die privatrechtliche Bedeutung der Schriftform (nach § 126 BGB) eindeutig geregelt ist, gibt es im Verwaltungsrecht keine Legaldefinition der Schriftform (vgl. Prell, NVwZ 2013, 1514, 1515). Der Ausdruck „schriftlich“ hat daher einen breiten Auslegungsspielraum. Entweder, bei „strenger“ Auslegung äquivalent zur Schriftform oder bei „großzügiger“ Auslegung äquivalent zur Textform (d.h. auch die einfache Übersendung eingescannter Dokumente wäre zulässig). Dadurch ergibt sich indes die Problematik, dass vor allem für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen aber stellenweise auch für Mitarbeitende unklar ist, was das Wort „schriftlich“ nun in einzelnen städtischen Regelungen konkret bedeutet. Dies ist besonders vor dem Hintergrund der zunehmenden Möglichkeit zur elektronischen Übersendung von Unterlagen nicht zielführend, da mit der Verwendung des Begriffs „schriftlich“ oftmals die Notwendigkeit einer Originalunterschrift bzw. einer Übersendung in Papierform assoziiert wird.

Dementsprechend soll im Zuge der Vermeidung von Formvorschriften auch die Verwendung des Wortes „schriftlich“ vereinheitlicht werden, um die städtischen Regelungen in Bezug auf zulässige Übermittlungsmöglichkeiten von Dokumenten oder Formularen nachvollziehbarer zu gestalten. Dort, wo „schriftlich“ als Schriftform im Sinne einer Originalunterschrift auch weiterhin zwingend notwendig ist, soll der Begriff weiterverwendet werden. Dort, wo er als Textform ausgelegt wird bzw. ausgelegt werden kann, also auch eine elektronische Übersendung ohne unterschriftsersetzende Maßnahmen (z.B. ohne Verwendung von Authentifizierungsmaßnahmen wie eID oder das in Nürnberg verwendete mTAN-Verfahren) möglich ist, soll es durch die Wendung „schriftlich oder elektronisch“ ersetzt werden. Hierdurch werden den einzelnen Begriffen klare Bedeutungen zugewiesen und so eine erhöhte Nachvollziehbarkeit für alle Beteiligten gewährleistet.

3.3 Vermeidung der künftigen Verwendung hinderlicher Formvorschriften

Für die Gestaltung städtischer Regelungen ist es wichtig, unnötige Formvorschriften auch künftig konsequent zu vermeiden. Um dies zu erreichen, soll ein Prüfschema (z.B. in Form einer Checkliste mit Anleitung) verankert werden, welcher bei neu zu verabschiedenden Regelungen oder Regeländerungen obligatorisch bearbeitet wird (ähnlich dem im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung angedachten Digitalcheck). Ein erster Entwurf wurde basierend auf dem vom Nationalen Normenkontrollrat bereitgestellten E-Government-Prüfleitfaden und in Abstimmung mit den genannten Pilotdienststellen erarbeitet (vgl. Anlage 3). Im Rahmen zusätzlicher Workshops mit ausgewählten Dienststellen soll der bisherige Entwurf noch weiter verbessert werden.

Bei neu zu verabschiedenden Satzungen bzw. Satzungsänderungen soll das Prüfschema dabei im Rahmen des Beschlusses als fester Bestandteil integriert werden, welcher von der verantwortlichen Dienststelle mit eingereicht werden muss. Bei der Änderung oder der Verabschiedung von neuen internen Vorschriften sollen die zuständigen Dienststellen bzw. Geschäftsbereiche dabei eigenverantwortlich auf die Bearbeitung des Prüfschemas achten.

4. Umsetzung und weitere Schritte

Im Rahmen des Projekts Digitalisierungscheck sollen alle städtischen Regelungen auf unnötige Formvorschriften hin untersucht und diese in Zusammenarbeit mit den zuständigen Dienststellen und Geschäftsbereichen schrittweise wie oben beschrieben bereinigt werden. Dabei soll zu Beginn der Fokus zunächst auf den Satzungen und Verordnungen der Stadt Nürnberg liegen, um insbesondere auch die OZG-Umsetzung zu unterstützen. Im Weiteren soll die Überarbeitung der innerdienstlichen Vorschriften folgen. Die Ergebnisse dieses Projekts tragen dabei – ebenso wie die Rahmendienstvereinbarung Digitalisierung, welche kurz vor dem Abschluss steht – unmittelbar zur Umsetzung der Digitalisierungsstrategie der Stadt Nürnberg bei (siehe digitale Stadtverwaltung, Handlungsfeld: Regelungen und Rahmenbedingungen).

Da innerdienstliche Vorschriften interne Prozesse zum Teil maßgeblich beeinflussen, kann damit die Durchführung von Projekten im Bereich des Prozessmanagements und Prozessoptimierung unter Beteiligung der Fachbereiche verbunden sein. Etwaig zu initialisierende Projekte sind im Kontext anderer stadtweiter Bedarfe und Erfordernisse zu priorisieren.

Beschlussvorschlag

Die Verwaltung wird beauftragt

1. unter Federführung von DiP und Mitwirkung zu beteiligender Dienststellen und Geschäftsbereiche die städtischen Regelungen auf unnötige Formvorschriften hin zu untersuchen und nach Möglichkeit zu vermeiden,
2. die städtischen Regelegungen durch eine eindeutige Abgrenzung der Bedeutung des Wortes „schriftlich“ nachvollziehbarer zu gestalten sowie
3. ein Prüfschema zu implementieren, um künftig unnötige Formvorschriften in städtischen Regelungen auszuschließen.

II. Laufweg im DMS

OE	Unterschrieben am	Unterschrieben von	Unterschriftenart	Bemerkung
DiP	15.12.2021	Knabel, Andrè	Schlusszeichnen	
BDR	15.12.2021	Kuch, Olaf	Genehmigung	

Nürnberg, 15.12.2021
Amt für Digitalisierung und
Prozessorganisation

gez. Knabel (2 15 23)
(Unterschrift liegt elektronisch vor)

Anlagen
Anlage 1 – Formvorschriften im Nürnberger Stadtrecht
Anlage 2 – Formvorschriften in innerdienstlichen Vorschriften
Anlage 3 – Entwurf eines Prüfschemas