

I. Vorlage

Beratungsfolge - Gremium Ausschuss für Personal, Organisation und Digitalisierung	Termin 15.10.2021	Status öffentlich - Kenntnisnahme
---	-----------------------------	---

Anfrage AfD - Ämtergänge ohne Präsenztermin

Aktenzeichen / Geschäftszeichen	
Anlagen: Anlage 1 – Rückantwort Rf. IV (Frage 2 und 4) Anlage 2 – Rückantwort Jobcenter (Frage 2 und 4) Anlage 3 – Rückantwort Rf. III (Frage 6)	

Beschlussvorschlag:

Der POA nimmt von den Ausführungen Kenntnis.

Sachverhalt:

Die AfD im Fürther Stadtrat stellt zum Thema „Ämtergänge ohne Präsenztermine“ an OrgA, Rf. IV und Rf. III 6 Anfragen zur Beantwortung im Oktober POA.

OrgA hat darüber hinaus auch die Leitung des Jobcenters der Stadt Fürth gebeten, zu den Fragen 2 und 4 eine Stellungnahme abzugeben (vgl. hierzu Anlage 2).

OrgA nimmt zu den Anfragen 1, 3 und 5 wie folgt Stellung:

Zu Frage 1:

Um Bürgerinnen und Bürgern (im Folgenden „antragstellende Person“ genannt) digitale Verwaltungsleistungen online anzubieten, sind folgende technischen Voraussetzungen zwingend zu schaffen (im Anschluss an die Auflistung erfolgt eine Abschätzung der anfallenden Kosten):

- **Netzzugang**

Grundvoraussetzung ist, dass die antragstellende Person zwingend über einen Internetzugang verfügt, um die angebotenen E-Government-Dienste auf den Servern von beauftragten Unternehmen, der Stadt, des Landes oder des Bundes erreichen zu können. Dies kann ein privater Internetzugang (DSL oder Mobilfunkvertrag; häufig bereits mit einer Flatrate abgeschlossen, so dass keine weiteren Kosten anfallen) sein; alternativ kann der Zugang aber auch über ein kostenfreies, öffentliches oder privates WLAN sowie über öffentliche Service-Terminals erfolgen.

- **Endgerät mit Internet Browser**

Im Falle eines privaten Zugangs zu digitalen Verwaltungsleistungen ist es überdies erforderlich, dass die antragstellende Person über ein Bedienelement (Endgerät) verfügt, welches Antragsformulare auf einem Bildschirm darstellen kann. Darüber hinaus müssen eine Tastatur oder andere Eingabemechanismen verfügbar sein, damit Antragsformulare digital ausgefüllt werden können. Die Stadt Fürth setzt hierbei strategisch auf eine möglichst große Variantenvielfalt und unterstützt Endgeräte, die aufgrund ihrer architektonische Compliance-Anforderung *mobile first*, dafür sorgt, dass Anträge auch von mobilen Endgeräten mit kleinen Bildschirmen aus komfortabel ausgefüllt werden können.

Somit muss eine antragstellende Person über den Zugang zu einem PC (wenn kein eigener PC vorhanden ist, kann alternativ auch eine entsprechende Infrastruktur z.B. in einem Internet Café genutzt werden), einen mobilen Computer (Notebook), ein Tablet, ein Smartphone oder ein funktional vergleichbares Gerät besitzen. Durch die weitere Compliance-Anforderung *web first* wird auf diesen Geräten lediglich ein Internet Browser als Anwendung vorausgesetzt. Somit entfällt das Installieren von speziellen Software-Programmen, was die Handhabung deutlich vereinfacht.

- **Digitale Benutzerkonten**

Sicherheit ist gerade auch bei der Antragstellung ohne Präsenztermin wichtig, um Missbrauch (insbesondere Identitätsdiebstahl) zu verhindern. Für die meisten Onlineleistungen ist dabei die einmalige Anlage eines kostenfreien, *digitalen Benutzerkontos* durch die antragstellende Person erforderlich: In Fürth eignen sich hierbei aktuell vor allem die *BundID* oder alternativ die *BayernID* als sicheres Benutzerkonto.

- **Voraussetzungen für die hohe Authentifizierung mit dem Personalausweis**

Es gibt eine Reihe von E-Government-Dienstleistungen, die aus Sicherheitsgründen nur dann ohne Präsenztermin alternativ online beantragt werden können, wenn die antragstellende Person sich auch online mit dem Personalausweis (nPA) ausweisen kann. Die entsprechenden Personalausweise mit dieser Funktionalität sind mittlerweile weitreichend durch die Behörden ausgegeben worden.

Darüber hinaus wird noch folgende Hardware benötigt:

- Ein Lesegerät für den Personalausweis, und zwar
 - entweder ein NFC-fähiges Smartphone (zertifiziert nach BSI)
 - ODER
 - ein USB-Lesegerät (zertifiziert nach BSI) für Laptop oder PC.

Schließlich muss auf dem Endgerät eine bestimmte Anwendung des Bundes installiert sein, die sog. *AusweisApp2*¹. Die App ist für Smartphone, Tablet, Notebook oder PC kostenfrei erhältlich.

Zu den Kosten:

¹ <https://www.ausweisapp.bund.de/ausweisapp2/>, zuletzt besucht: 07.09.2021

- Über einen Internetzugang verfügen Stand heute (mit steigend Tendenz) bereits ca. 90 Prozent² der Bürgerinnen und Bürger. Der Zugang wird überwiegend für das Onlinebanking (63%) und / oder für die Nutzung von sozialen Netzwerken (55%) benötigt. Eine Veranschlagung der hierfür anfallenden Kosten für die Online-Services der Verwaltung ist daher realitätsfern bzw. kann, wenn überhaupt nur zu einem vernachlässigbaren Prozentsatz erfolgen.
- Mobiltelefone sind bis zum Alter von 40 Jahren zu über 97 Prozent in der Bevölkerung verbreitet und über alle Altersklassen hinweg bereits bei 86 Prozent³, Tendenz monoton steigend bis 2020⁴. Eine Veranschlagung der hierfür anfallenden Kosten für die Online-Services der Verwaltung ist daher realitätsfern bzw. kann nur zu einem vernachlässigbaren Prozentsatz erfolgen.
- Falls die Rechtslage es für gewisse Online-Dienste erforderlich macht, dass die digitale Funktion des Personalausweises zum Tragen käme, weil die antragstellende Person den Behördengang gerne von Zuhause aus erledigen möchte, muss ein entsprechendes Lesegerät angeschafft werden. Nach aktueller Sondierung des Marktangebots sollte für die Anschaffung eines BSI-zertifizierten Lesegerätes je nach Sicherheitslevel mit Kosten zwischen 20 und 30 Euro gerechnet werden.
Diese Kosten entfallen, wenn alternativ öffentlich zugängliche Terminals mit dieser Zugangsfunktionalität vorhanden sind.
- Darüber hinaus sollten aber auch die Ergebnisse aus dem ONCE-Projekt⁵, an dem die Stadt Fürth als geförderter Partner teilnimmt, mit berücksichtigt werden. Im Rahmen des Förderprojektes wird der Personalausweis (physische Karte) bzw. vielmehr das auf ihm gespeicherte Zertifikat in eine sog. sichere Wallet auf dem Smartphone abgebildet (heute bereits bekannt bspw. für Kreditkarten).
- Ergänzend dazu stehen derzeit einige Rechts-Novellierungen im Raum, um die Sicherheitsanforderungen an eine digitale Antragsstellung für bestimmte Verwaltungsleistungen abzusenken, sodass eine Authentifizierung auch mittels ELSTER- oder Authega-Zertifikat, Fernsignatur oder eben mittels eines abgebildeten Personalausweises in der Handy-Wallet zulässig wird.
- Die AusweisApp2 ist kostenlos in den entsprechenden App-Stores verfügbar.

Zu Frage 2:

Beantwortung erfolgt durch Rf. IV - vgl. hierzu die Anlage 1 und durch das Jobcenter der Stadt Fürth – vgl. hierzu Anlage 2.

Zu Frage 3:

Um die Frage der technischen Machbarkeit von Terminal-Automaten beantworten zu können, wäre es in einem ersten Schritt zunächst einmal unumgänglich, dass festgelegt wird, welche Dienstleistungen und Funktionalitäten der Stadtverwaltung mit Hilfe von Terminals überhaupt angeboten werden sollen und können.

Darauf aufbauend müssten sich eine Markterkundung, eine Abfrage bei anderen Städten hinsichtlich bisher gemachter Erfahrungen sowie Angaben zu möglichen Referenzen sowie eine ausführliche Rücksprache mit evtl. in Frage kommenden Herstellerfirmen anschließen.

² <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/IT-Nutzung/Tabellen/zeitvergleich-computernutzung-ikt.html;jsessionid=E3B228A9E8D10E57084E87B5C9CC7185.live711>; zuletzt besucht: 08.09.2021

³ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/459963/umfrage/anteil-der-smartphone-nutzer-in-deutschland-nach-altersgruppe/>, zuletzt besucht: 07.09.2021

⁴ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/198959/umfrage/anzahl-der-smartphonennutzer-in-deutschland-seit-2010/>, zuletzt besucht: 07.09.2021

⁵ <https://www.once-project.de/>, zuletzt besucht: 07.09.2021

In dieser „Erkundungsphase“ müssten unterschiedlichste Gesichtspunkte (wie z.B. die Sicherheitsanforderungen, der Funktionsumfang, die Bedienbarkeit, die Fehleranfälligkeit, Schutzmechanismus gegen Vandalismus usw.) sehr genau analysiert werden.

Inwieweit aktuell auf dem Markt befindliche Automaten die seitens der Stadt zunächst einmal zu erarbeitenden Kriterien bereits erfüllen würden, kann zum derzeitigen Zeitpunkt seitens OrgA nicht beurteilt werden.

Gleichzeitig ist festzustellen, dass ein solcher Automat aufgrund der aktuellen Gesetzeslage nicht zwingend einen Präsenztermin ersetzen kann. Für einen Großteil der aktuellen Leistungen z.B. Passausstellung, Vaterschaftsanerkennung, etc. ist eine persönliche Anwesenheit nach wie vor zwingend vorgeschrieben. Mit einer kurz- bis mittelfristigen Änderung ist hier aktuell nicht zu rechnen.

Eine Integration von Komponenten hinter Metallwänden in einem geschlossenen Gerät hat zunächst einmal keinen Einfluss auf die Datensicherheit, da die Daten nicht lokal im Gerät vor Ort gespeichert werden, sondern zentral auf einem Server (extern).

Grundsätzlich kann aber jedes Gerät, welches an ein Netzwerk angeschlossen ist, ein Einfallstor und somit ein Sicherheitsrisiko darstellen, welches daher entsprechend gesichert werden muss. Eine physische Barriere allein stellt hier kein wirkliches Hindernis dar.

Der Anfrage der AfD geht von der Hypothese aus, dass es Automaten mit einem vollumfänglichen Funktionsumfang zur Erledigung von Behördengängen gibt, die darüber hinaus auch noch einfach zu bedienen sind.

Eine Analyse der Alltagssituation in den unterschiedlichsten Lebenslagen der Bürgerinnen und Bürger zeichnet derzeit aber häufig dieses Bild:

Dort wo bereits seit einiger Zeit die Möglichkeiten zur Selbstbedienung geschaffen wurden, werden diese Lösungen sehr häufig nicht genutzt, weil die Menschen vor der Technik zurückschrecken. Dies ist sehr schön zu beobachten bei der zögerlichen Nutzung von Selbstbedienungs-Terminal-Kassen in Supermärkten oder Baumärkten. Hier wird oftmals lieber minutenlanges Warten an der einzigen Bedien-Kasse hingenommen, anstatt selbstständig, schnell und einfach das Selbstbedienungsterminal zu nutzen.

Ein anderes „Fallbeispiel“ ist die Bedienung von Fahrkartenautomaten, welches die AfD beispielhaft mit anführt. Auch hier ist zu beobachten, dass sich etliche Bürgerinnen und Bürger, unabhängig von Alter, Bildungsstand und evtl. Migrationshintergrund mit der Nutzung schwer tun. Dabei reichen die individuellen Hemmnisse von Seh- und Sprachproblemen bis hin zu Verständnisproblemen bzgl. den unterschiedlichen Menüführungen. Letztendlich kann von den Systemanbietern immer nur versucht werden, die Menüführungen möglichst selbsterklärend zu gestalten. Es wird aber immer Menschen geben, die sich nicht zurechtfinden. Dann kann die Lösung aber nicht darin bestehen, dass neben jedem Automaten auch noch ein Mensch gestellt wird, der bei der Bedienung hilfreich zur Seite steht.

Daraus abgeleitet ergibt sich aus OrgA Sicht die generelle Frage, ob die Bürgerinnen und Bürger überhaupt ein Interesse daran hätten, Verwaltungsleistungen am Automaten selbstständig durchführen und würden diese Automaten dann auch tatsächlich gerne und häufig genutzt werden, wenn es sie denn gäbe?

Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass eine persönliche Betreuung durch Personal vor Ort oder durch die Einrichtung einer Hotline sichergestellt werden müsste, um Fragen zur Bedienung und Verwendung des Geräts zu beantworten.

Somit ergäbe sich nach Einschätzung von OrgA keinerlei Entlastungsmöglichkeiten für die Stadt Fürth, sondern ganz im Gegenteil – es entstünde vielmehr ein zusätzlicher personeller und finanzieller Mehraufwand für die Verwaltung.

Zu Frage 4:

Beantwortung erfolgt durch Rf. IV - vgl. hierzu die Anlage 1 und durch das Jobcenter der Stadt Fürth – vgl. hierzu Anlage 2.

Zu Frage 5:

Aus OrgA Sicht könnten sich evtl. folgende praktische Vorteile ergeben:

- Nutzung der Leistungen nach individuellem Bedarf rund um die Uhr bei Aufstellung in privaten Einrichtungen (z.B. Banken mit 24-Stunden-Zugang); die Aufstellung in Ämtern der Stadt Fürth stellt keine Option dar, da dort kein rund um die Uhr Zugang gewährleistet werden kann
- Ersparnis von Zeit und Kosten für die Bürgerinnen und Bürger

Allerdings würde die Aufstellung der Automaten auch folgende Nachteile mit sich bringen:

- Derzeit nicht quantifizierbare Anschaffungs- und Wartungs- sowie Betriebskosten (Strom, Reinigung, Servicekräfte vor Ort, Versicherung)
- Kosten bei Vandalismus sowie damit einhergehende ungeplante Ausfallzeiten
- Grundsätzliche Vorbehalte von Bürgerinnen und Bürgern bei der Nutzung von Automaten
- Technische und Bedienungsschwierigkeiten, welche durch Servicepersonal abgedeckt werden müssten

Nach der Antragstellung durch AfD erfolgte im Rahmen eines Mailverkehrs zwischen Rf. II und Herrn Stadtrat Haas von der AfD noch eine weitergehende Konkretisierung des Antrages.

Hierbei stellt Herr Haas insbesondere auf einen Beschluss des Ingolstädter Stadtrats ab, der die Installation einer Abholstation für Ausweise und Dokumente am Rathaus vorsieht. Ein ähnliches Projekt hat die Stadt Nürnberg in Kooperation mit der Sparkasse Nürnberg ins Leben gerufen. Aber auch hier handelt es sich um reine Ausgabeterminals. Für die Beantragungen müssen die Bürgerinnen und Bürger auch nach wie vor einen Präsenztermin wahrnehmen, entweder im Amt oder zu genau festgelegten Zeiten in den Sparkassenfilialen.

Im Rahmen dieses Mail-Austausches wurden u.a. mögliche Verfahren zur Authentifizierung an einem Selbstbedienungsterminal beleuchtet. Hierzu ist generell folgendes anzumerken:

Zur Sicherheit sollte immer eine Zwei-Faktor-Authentisierung greifen, weil hierdurch eine größere Sicherheit für die zum Einsatz kommenden Systemkomponenten und die zu verarbeitenden Daten gewährleistet werden kann. Daher basieren die Smart Terminals alle auf dem Austausch eines digitalen Codes, der per Mail oder SMS zugeschickt wird. Die antragstellende Person kann sich dann mit diesem und mit einem biometrischen Zugang (z.B. mittels Fingerabdruck) gegenüber dem Gerät als zugangsberechtigt ausweisen.

Wenn die Stadt die Registrierung der Bürgerinnen und Bürger zur BundID oder BayernID (als Voraussetzung für das ONCE Projekt) forciert und den Code noch sicherer machen möchte, könnte der Versand der Zugangsdaten auch über das Postfach der BundID oder BayernID abwickelt werden. Im ersten Moment wäre das gewiss zunächst einmal eine gewisse Hürde, weil die Gefahr bestände, dass die antragstellende Person das Prozedere als zu umständlich emp-

findet, wenn sie sich zunächst einmal dort registrieren lassen müsste – auf der anderen Seite eröffnet dieses Verfahren den Bürgerinnen und Bürgern aber auch die zukünftige komfortable Nutzung digitaler Dienste.

Zu Frage 6:

Beantwortung erfolgt durch Rf. III - vgl. hierzu die Anlage 3.

Fazit:

Wenn tatsächlich zukünftig eine Beantragung an Automaten ermöglicht werden soll, muss die Stadt, möglichst im Verbund mit anderen Städten, auf eine Gesetzesänderung hinwirken. Die Anschaffung und der Unterhalt der Automaten wird eine derzeit nicht näher quantifizierbare Summe kosten. Es müssten Kriterien entwickelt und abgestimmt werden z.B. im Hinblick auf die Anzahl der Automaten sowie deren Aufstellungsorte. Um die rund um die Uhr Erreichbarkeit zu gewährleisten, müssten Kooperationsvereinbarungen mit privaten Trägern wie z.B. den Banken geschlossen werden. Zu den zwangsläufig anfallenden Folgekosten wie Wartung, Unterhalt, Reparaturen, Serviceverträge usw. müsste zusätzlich auch in Personal z.B. für den Betrieb einer Hotline investiert werden.

Die Nutzungsbarrieren, die sich zwangsläufig ergeben würden, wurden bereits ausführlich dargestellt. Es ist daher davon auszugehen, dass auch weiterhin eine Vielzahl von antragstellenden Personen einen Präsenztermin mit einem Verwaltungsmenschen benötigen, damit ihre Anliegen zufriedenstellend und verständlich geklärt werden können.

Den „Zwischenschritt“ nur reine Abholstationen zu installieren, den derzeit einige Städte gehen, sollte die Stadt Fürth nicht beschreiten, da dies kaum zu einer spürbaren Entlastung (weder bei der antragstellenden Person noch beim Verwaltungspersonal) führen dürfte.

Zum Abholen der Dokumente gibt es im Bürgeramt eine „Fast-Lane“, eine Belastung des Verwaltungspersonals ist fast nicht gegeben, da der Vorgang daraus besteht, dass die Bürgerin / der Bürger ihr / sein altes Dokument abgibt, den Erhalt der neuen Dokumente bestätigt und damit ist der Vorgang abgeschlossen.

Es kann davon ausgegangen werden, dass das Befüllen der Abholstation vom Zeitaufwand ähnlich wie die Abholung vor Ort einzuschätzen ist.

Als großer Pluspunkt bliebe somit „nur“ der Komfortgewinn für die Bürgerinnen und Bürger, weil sie sich nicht an Öffnungszeiten für die „Fast-Lane“ halten müssten, sondern rund um die Uhr die Dokumente abholen könnten.

Finanzierung:

Finanzielle Auswirkungen		jährliche Folgekosten	
☒ nein	☐ ja	Gesamtkosten	€
		☒ nein	☐ ja
		€	
Veranschlagung im Haushalt			
☐ nein	☐ ja	Hst.	Budget-Nr.
		im	☐ Vwhh ☐ Vmhh
wenn nein, Deckungsvorschlag:			

Auswirkungen auf die ökologische Zukunftsfähigkeit:

Bestehen Auswirkungen auf die ökologische Zukunftsfähigkeit?			
☐	Ja, siehe Anlage		☐ Nein

Beteiligungen

- II. BMPA / SD zur Versendung mit der Tagesordnung
- III. Beschluss zurück an **Amt für Organisation und Digitalisierung**

Fürth, 21.09.2021

gez. Dr. Ammon

Unterschrift der Referentin bzw.
des Referenten

Amt für Organisation und Digitalisierung

Folgende Beratungsergebnisse sind vorhanden: