

Initiative D21 e.V. · Reinhardtstraße 38 · 10117 Berlin

Die Präsidentin des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/3662**

A09, A14

Berlin, 6. April 2016

Ihr Schreiben vom 2. März 2016, Geschäftszeichen I. 1/A 09

**Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen
am 14. April 2016**

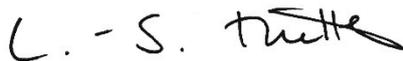
Sehr geehrte Frau Gödecke,
sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für Ihre Einladung zur Anhörung am 14. April, an der unser
Vorstandsmitglied Thomas Langkabel gerne teilnimmt.

Mit diesem Anschreiben übermitteln wir Ihnen, wie gewünscht, vorab eine
schriftliche Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Förderung der
elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen.

Wir hoffen, mit dieser Stellungnahme eine konstruktiv-kritische Hilfestellung zu
geben. Die Initiative D21 und ihre Vertreter und Vertreterinnen stehen Ihnen
gerne für weiterführende und vertiefende Gespräche zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Lena-Sophie Müller
Geschäftsführerin

Anlage: Schriftliche Stellungnahme Initiative D21 e.V.

Ehrenvorsitzender

Bundespräsident a. D.
Prof. Dr. Roman Herzog

Ehrenpräsident

Erwin Staudt

Präsidium

Hannes Schwaderer, Präs.
Robert A. Wieland, Vize-Präs.
Dr. Hermann Rodler, Vize-Präs.
Prof. Barbara Schwarze, Schatzm.
Olaf Reus, Schriftführer
Dr. Philipp Müller
Marc Reinhardt

Gesamtvorstand

Nicolai Andersen
Jens-Olaf Bartels
Dr. Rainer Bernat
Tim Brauckmüller
Ralph Giebel
Frank Giessen
Stephan Griebel
Michael Hagedorn
Carsten Kestermann
Andreas Kleinknecht
Wolfgang Kopf
Thomas Langkabel
Hubert Ludwig
Claudia Mrotzek
Michael von Smolinski
Prof. Dr. Ralph Stengler
Ingobert Veith
Martin Vesper

Geschäftsstelle

Geschäftsführung
Lena-Sophie Müller

Bildung & Medienkompetenz
Jana Kausch

**Digitale Infrastruktur, Daten- &
Verbraucherschutz im Netz**
Björn Stecher

Presse-/Öffentlichkeitsarbeit
Sabrina Dietrich

Assistenz der Geschäftsführung
Nicole Schardien

Finanzamt für Körperschaften I
Steuernummer: 27 / 668 / 52379
AG Charlottenburg, VR 19386 Nz.
Sitz des Vereins: Berlin

Anschrift

Initiative D21 e.V.
Reinhardtstraße 38
10117 Berlin

Telefon

030 / 526 87 22 - 50

Telefax

030 / 526 87 22 - 60

eMail

kontakt@initiatived21.de

Internet

www.initiatived21.de

Bankverbindung

Commerzbank Berlin
IBAN: DE02 1208 0000 4050 4622 00
BIC: DRESDEFF120

Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen

(E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen - EGovG NRW)

Initiative D21

Die Initiative D21 ist ein gemeinnütziger Verein mit Sitz in Berlin¹. Sie ist Deutschlands größte Partnerschaft von Politik und Wirtschaft für die Informationsgesellschaft. Annähernd 200 Mitgliedsunternehmen und -organisationen aller Branchen sowie politische Partner von Bund und Ländern bringen gemeinsam in diesem Netzwerk praxisnahe Non-Profit-Projekte voran, alle mit engem Bezug zu Informations- und Kommunikationstechnologien. Die Initiative D21 wurde 1999 mit der Aufgabe gegründet, die digitale Spaltung in Deutschland zu verhindern. Sie finanziert sich vor allem durch Mitgliedsbeiträge und Spenden.

Ziel des gemeinnützigen Vereins Initiative D21 ist es, mit praxisorientierten und interdisziplinären Projekten in den Themenfeldern Bildung, Standort und Vertrauen zur gesellschaftlichen Entwicklung beizutragen sowie wirtschaftliches Wachstum zu stimulieren und zukunftsfähige Arbeitsplätze zu sichern.

Grundsätzliche Einordnung

Mit dem vorliegenden Entwurf des E-Government-Gesetzes NRW setzt nun auch das bevölkerungsstärkste Bundesland Nordrhein-Westfalen ein Signal in Richtung einer nachhaltigen Verwaltungsmodernisierung durch die Nutzung von Digitalisierungsinstrumenten.

Die Initiative D21 begrüßt dies mit Nachdruck, da besonders eine moderne, technologieaffine und leistungsfähige Verwaltung essentiell ist für den volkswirtschaftlichen und auch gesellschaftlichen Fortschritt des Landes und der Bundesrepublik Deutschland insgesamt.

Während sich in den Gründungsjahren der Initiative D21 der Begriff „digitale Spaltung“ überwiegend auf die befürchtete Kluft zwischen „Onlinern“ und „Nonlinern“ bezog, so wandelt sich die Betrachtung inzwischen weg von quantitativen Online-Zugangsmessungen hin zu qualitativen Aspekten der Online-Nutzung sowie vom Individuum hin zu Organisationen und Institutionen.

Der jährlich veröffentlichte D21-Digital-Index² zeigt für das Jahr 2015, dass inzwischen 78% der repräsentativ Befragten über Zugang zum Internet verfügen. Gleichzeitig glaubt aber nicht einmal ein Viertel (22%) daran, dass staatliche Stellen ordnungsgemäß mit ihren Daten umgehen – ein Wert, der zu denken gibt und der nur wenig besser ist als die Einschätzung gegenüber Unternehmen (19%).

Zusätzlich liefert der D21 eGovernment MONITOR³ seit 2010 ein umfassendes Bild über die Nutzung und Akzeptanz von E-Government-Angeboten in Deutschland. Der Schwerpunkt der Studie in 2015 lag auf den Erwartungen, die die Bevölkerung an spezifische Online-Bürgerdienste stellt und sie hat zum Teil besorgniserregende Erkenntnisse geliefert (Auszüge):

¹ www.initiativesd21.de

² <http://www.initiativesd21.de/portfolio/d21-digital-index-2015/>

³ <http://www.initiativesd21.de/portfolio/egovernment-monitor-2015/>

- Lediglich 39 Prozent der deutschen Onliner haben in den vergangenen zwölf Monaten E-Government genutzt. Dies ist ein Rückgang gegenüber 2014 um 6 Prozent und gegen den internationalen Trend.
- Mangelnde Bekanntheit vieler Online-Angebote stellt aus Sicht der Bürger die Hauptbarriere für die Nutzung von E-Government dar (71 Prozent).
- Die Mehrzahl der deutschen Onliner möchten Dienste eines digitalen Bürgerkontos gebündelt aus einer Hand erhalten und so wenig Aufwand wie möglich für das Ausfüllen von Formularen betreiben (58 Prozent).
- Nutzung von Open Government Angeboten nimmt leicht ab (2014: 29 Prozent / 2015: 27 Prozent).

Auch internationale Vergleichsstudien, wie der Report „Future-proofing eGovernment for a Digital Single Market“⁴ der Europäischen Kommission oder der „United Nations E-Government Survey“⁵, bestätigen seit Jahren, dass die Bundesrepublik Deutschland im Bereich E-Government deutlich zurückliegt.

Während Deutschland im Jahr 2014 drittstärkste Exportnation nach der Volksrepublik China und den Vereinigten Staaten war und auch auf Rang 4 der stärksten Volkswirtschaften nach den USA, China und Japan lag, positioniert der „United Nations E-Government Survey 2014“ die Bundesrepublik im „E-Government Development Index“ weltweit lediglich auf Platz 21 und damit hinter Ländern wie Korea (1.), Niederlande (5.), Neuseeland (9.), Spanien (12.), Israel (17.), Bahrain (18.) oder Island (19.).

Auch nach dem Verständnis des vorliegenden Entwurfs des E-Government-Gesetzes NRW umfasst E-Government nicht nur das externe Angebot von Diensten und Kommunikationswegen der Verwaltung an Bürger und Unternehmen. Vielmehr – und man muss deutlich sagen „ganz besonders“ – bedeutet es, auch die internen Abläufe der Verwaltungen konsequent zu digitalisieren, bislang inkompatible Daten-Silos und Kommunikationskanäle zu erschließen, Medienbrüche auszumerzen, Prozessabläufe zu parallelisieren, wo immer möglich zu automatisieren und zu verschlanken, Transparenz und Steuerungsfähigkeit zu erhöhen sowie neue Arbeits- und Kollaborationsformen zu etablieren.

Die großen Defizite der deutschen E-Government-Verwaltungsrealität wurden in der jüngsten Vergangenheit in der administrativen / informationstechnischen Bewältigung der Flüchtlings-situation deutlich.

Vor diesem Hintergrund definiert sich der Anspruch an Modernisierungsvorhaben und Gesetzgebung im Bereich E-Government: Deutschland hat Nachholbedarf.

⁴ https://www.capgemini.com/resource-file-access/resource/pdf/egov_benchmark_2014_insightreport.pdf

⁵ https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf

Es gilt nicht nur, Digitalisierungspotentiale für die Zukunft zu erschließen, sondern es müssen bereits aufgewachsene Defizite schnellstmöglich beseitigt werden. Politik und Verwaltung stehen in der Verantwortung, den Staat nicht zur Bremse einer modernen deutschen Gesellschaft zu machen. Nordrhein-Westfalen als bevölkerungsstärkstem Bundesland kommt hier eine besondere Vorbildfunktion zu.

Zum vorliegenden Entwurf

In weiten Teilen greift der vorliegende Entwurf des Landes NRW die Regelungen des entsprechenden Bundesgesetzes vom Juli 2013 auf, geht aber an einigen wesentlichen Stellen auch darüber hinaus. So werden in den Bereichen elektronischer Verwaltungszugang, Informationspflichten, E-Payment und interbehördlicher Kommunikation und Datenaustausch eigene, begrüßenswerte Schwerpunkte gesetzt.

Insgesamt kann man konstatieren, dass der Gesetzesentwurf geeignet ist, bestehende Hürden der Verwaltungsmodernisierung im Land abzusenken und E-Government in NRW voranzubringen.

Aus Sicht der Initiative D21 und vor dem Hintergrund der einführenden Einordnung im Rahmen dieser Stellungnahme bietet der vorliegende Entwurf jedoch auch Anlass für kritische Anmerkungen und Anregungen.

1. Bedeutung von begleitendem Change Management

In der Begründung zum vorliegenden Entwurf findet sich in der Kostenschätzung 2.2.1.1. unter (h) *Begleitende Maßnahmen* es seien „eine Reihe von Informationsmaßnahmen und Kommunikationsformaten vorzusehen, die in die Breite der Landesverwaltung wirken. Sie sollen die Bereitschaft zum Engagement stärken, das Thema in der Führungskultur verankern und die konkreten Schulungsmaßnahmen des Einzelnen motivierend ergänzen“.

Die Kosten hierfür werden auf durchschnittlich 3.000€ / Behörde / Jahr geschätzt. Hinzu kommen Einmalkosten für Schulung, z. B. für die „Einführung der eAkte“ von 2 Tagen / Mitarbeiter.

E-Government darf nicht als einmaliges Projekt verstanden werden, das durch die Abarbeitung / Einführung von aktuell definierten Einzelvorhaben wie eAkte, De-Mail oder ePayment zu erledigen ist. Der informationstechnische Fortschritt wird ein permanentes Modernisierungs- und Gestaltungspotential auch für die Verwaltung mit sich bringen, welches heute bestenfalls in Umrissen erkennbar ist. Stichworte hier sind z.B. mobiles Arbeiten, Big Data, Data Analytics, Internet der Dinge, Machine Learning, künstliche Assistenzsysteme oder Augmented / Virtual Reality. Insbesondere ist zu bedenken, dass die Verwaltungsmitarbeiterinnen und –mitarbeiter "Power-Nutzer" des internen E-Government sind – ihre Rückmeldungen aus Nutzerperspektive im Rahmen eines begleitenden Changemanagements sind nur wichtige Bausteine für die Akzeptanz sondern auch für die effiziente und kontinuierliche Fortentwicklung der digitalen Verwaltungsanwendungen und -prozesse.

Angesichts des fundamentalen und in Zukunft regelmäßigen Wandels für den Arbeitsalltag der Verwaltungsmitarbeiter erscheinen die Kostenschätzungen deutlich zu gering und spiegeln damit eine zu enge Sichtweise auf die Herausforderungen im Bereich Change Management wider.

2. Verankerung von E-Government und Digitalisierungsthemen in der breiten Verwaltungsbildung

E-Government wird der neue Normalfall des Arbeitens in der Verwaltung sein, und eine agile Verwaltung ist dazu auf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angewiesen, die in der Lage sind, ihre bestehenden Arbeitsinstrumente und -abläufe vor dem Hintergrund neuer technischer Möglichkeiten und Arbeitsweisen konstruktiv-kritisch zu hinterfragen und fortlaufendem Wandel aufgeschlossen gegenüber zu stehen. Die Bereitschaft und die Voraussetzungen hierfür müssen bereits in der grundlegenden, breiten Verwaltungsbildung gelegt werden.

Die bestehenden Curricula der Einrichtungen der Verwaltungsbildung bilden dies nicht ab, Qualifikationsmaßnahmen z. B. zu den Themen Open Government / Open Data, Partizipation oder sonstigen E-Government-Themen (z.B. Prozess- statt Aufgabenorientierung, Shared Services, zentrale digitale Komponenten wie die eID-Funktion zum Ersatz des Schriftformerfordernis) werden in der Regel über Weiterbildungskurse angeboten, sie sind aber keine Pflichtinhalte, beispielsweise in den Bachelorstudiengängen.

Nordrhein-Westfalen steht hier zwar bundesweit nicht allein, das aktuelle E-Government-Gesetz würde aber eine Chance bieten, die Verwaltungsbildung im Land im Sinne einer nachhaltigen Digitalisierungsstrategie zu modernisieren.

3. Marktorientierung für E-Government-Angebote

Wie einleitend erwähnt stellen fehlendes Vertrauen in den Datenschutz und Unkenntnis von Angeboten wesentliche Nutzungshürden von E-Government durch Bürger und Unternehmen dar. Viele gut gemeinte E-Government- und IT-Infrastrukturprojekte der Vergangenheit sind weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Nutzungszahlen, Anwendungsfälle, Einsatzszenarien oder Folgeprojekt im Kontext Personalausweis mit eID-Funktion, De-Mail oder P23R können hier exemplarisch genannt werden. Häufig entsteht der überwiegende Nutzen von E-Government-Anwendungen auf der Verwaltungsseite durch Kumulation der Fallzahlen und administrative Vorleistungen der Anwender, während der individuelle Nutzen für den Zielanwender aus einem einzelnen Online-Verwaltungsvorgang eher überschaubar bleibt.

Vergleichbare Herausforderungen sind in der Privatwirtschaft an der Tagesordnung, dort begegnet man ihnen erfolgreich durch Markt- und Zielgruppenanalysen, einem passenden Marketing-Mix, Market Development Maßnahmen oder dem Schaffen von Anreizsystemen. Entsprechende Erfolgsfaktoren lassen sich auch auf E-Government übertragen⁶: Um erfolgreich zu sein, muss ein Angebot der entsprechenden Zielgruppe bekannt sein. Darüber hinaus muss die Zielgruppe einen Bedarf haben oder spüren, den das Angebot zu decken verspricht. Das Angebot muss aufgrund seiner Gestaltung (Marke, Image, etc.) auf das Interesse der Zielgruppe stoßen, und schließlich genutzt und dem analogen Angebot vorgezogen werden. Sind die Nutzer des Angebots zufrieden, besteht die Chance auf wiederholte Nutzung. Analysiert man verschiedene E-Government-Angebote nach dieser Struktur, wird klar, dass häufig einige zentrale Erfolgsfaktoren vernachlässigt werden - in der Konsequenz erfahren die existierenden E-Government-Angebote häufig nicht die Resonanz, die in Anbetracht der hohen Durchdringung der Internetnutzung in der deutschen Bevölkerung zu erwarten wäre.

⁶ "Akzeptanzleitfaden". Erfolgsfaktoren für die Akzeptanz von digitalen Behördendienstleistungen, URL: http://www.initiatived21.de/wp-content/uploads/2015/11/ITG15_Plattform-5_Akzeptanzleitfaden_v1_final.pdf.

Eine nachhaltige Umsetzung von bestehenden und kommenden E-Government-Projekten, die auch darauf ausgerichtet ist, tatsächliche Wirkung zu entfachen und den Nutzen zu maximieren, muss zukünftig deutliche Schwerpunkte in Richtung E-Government-Marketing setzen. Hierzu sind Budgets, Ressourcen, Know-How und Rahmenbedingungen erforderlich. Das E-Government-Gesetz NRW könnte und sollte wichtige Impulse hierzu geben.

4. Geltungsbereich, Verbindlichkeit

Im Entwurf des Gesetzes werden eine Vielzahl von Bereichen und Tatbeständen definiert, die von der Umsetzung / Anwendung des Gesetzes ausgenommen bleiben. Dies mag in allen Einzelfällen jeweils begründbar sein und ist sicher auch der grundsätzlichen Konsensfähigkeit zum Gesetzesentwurf in der Abstimmung der Landesverwaltung geschuldet. Es sollten im Entwurf jedoch deutlicher der Wille und ggf. bereits Koordinierungs- / Gestaltungsaufträge erkennbar werden, um zu einer flächendeckenden E-Government-Nutzung im Land zu gelangen. Dies gilt auch in Hinblick auf eine enge Auslegung und Überprüfung von Vermeidungsgründen wie „unverhältnismäßiger technischer Aufwand“ oder „unverhältnismäßiger wirtschaftlicher Aufwand“ in einigen Paragraphen des Gesetzesentwurfs.

5. Innovationsimpulse für kommunale Ebene

Der vorliegende Entwurf bietet wenig Innovationsimpulse/bindende Umsetzungsvorgaben für die kommunale Ebene. Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind von der Verpflichtung zur Einführung der elektronischen Akte und der elektronischen Vorgangsbearbeitung mit vorheriger Prozessanalyse und -optimierung ausgenommen. Gerade diese Instrumente stellen aber die wesentlichen verwaltungsinternen digitalen Infrastrukturen dar, um in Zukunft medienbruchfreie, effiziente Verwaltungsprozesse zu gestalten. Vor dem Hintergrund des Konnexitätsprinzips und der absehbaren Kosten für den Landeshaushalt ist das Vorgehen nachvollziehbar. Gleichwohl wäre die Schaffung von Anreizmechanismen für die Umsetzung von eAkte und elektronischer Vorgangsbearbeitung auf der kommunalen Ebene im Rahmen des E-Government-Gesetzes wünschenswert.

6. Umsetzungszeiträume

Wie einleitend dargelegt, beginnt die Umsetzung von E-Government in Deutschland insgesamt - und sicher auch im Land Nordrhein-Westfalen - nicht „bei Null“, sondern im bereits defizitären Bereich. Auch wenn die elektronische Akte gemäß §9 in den Behörden des Landes bis spätestens 1. Januar 2022 erfolgen „soll“, so formuliert §12: „Verwaltungsabläufe der Behörden des Landes sollen spätestens bis zum 1. Januar 2031 auf elektronischem Weg abgewickelt und entsprechend gestaltet werden (elektronische Vorgangsbearbeitung).“

Diese Umsetzungszeiträume sind nach Ansicht der Initiative D21 deutlich zu lang bemessen und trotzdem noch als „Soll“ und nicht als „Muss“-Vorgaben definiert. Mit Blick auf immer kürzer werdende technologische Innovationszyklen und den heutigen Stand der E-Government-Umsetzung sind derartige Zeiträume weder geeignet, den bereits bestehenden E-Government-Defiziten zeitnah zu begegnen- noch zu verhindern, dass sich die Modernisierungsschere zwischen der Verwaltung auf der einen Seite und Gesellschaft und Wirtschaft auf der anderen Seite weiter öffnet.