

Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung „**Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes Nordrhein-Westfalen und zur Änderung weiterer Vorschriften**“ (Drucksache 17/8795)

Stand: 06.05.2020

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Digitalisierungsbestrebungen haben innerhalb der Kommunen in Nordrhein-Westfalen in den letzten Jahren erheblich an Geschwindigkeit hinzugewonnen, wobei hier neben dem EGovG dem Onlinezugangsgesetz (OZG) eine wesentliche Rolle zukommt. Die eigentliche Umsetzung des OZG in den Kommunen wird jedoch dadurch erschwert und gehemmt, dass viele Voraussetzungen, die im EGovG geregelt sind, bisher nicht oder nicht in der nötigen Form umgesetzt sind.

- **Geltungsbereich**

Ein wesentlicher Grund hierfür liegt darin, dass das EGovG zwar grundsätzlich auch für die Gemeinden und Gemeindeverbände gilt, jedoch in der Ausgestaltung in Bezug auf die Einführung von elektronischen Akten oder im Bereich der Prozessdigitalisierung jeweils nur klare Vorgaben für das Land gemacht werden, nicht jedoch für die Kommunen. Eine Empfehlung zur „freiwilligen“ Umsetzung der für das Land bindenden Punkte wird dem Umstand nicht gerecht, dass erhebliche Teile der Leistungen der öffentlichen Verwaltung in Kommunen und Landkreisen für die Bürger erbracht werden. Bereits die aktuelle Gesetzgebung (ähnlich wie auch beim OZG) hat auf kommunaler Ebene zu erheblichen Diskussionen geführt, ob es sich um eine pflichtige oder freiwillige Leistung handelt beziehungsweise in welchen Sachgebieten und Anwendungsszenarien das so ist. Hier ist eine klare, einheitliche und verbindliche Regelung in Bezug auf die Kommunen dringend anzustreben.

- **Finanzen und Personal**

Eine wesentliche Herausforderung, die einer schnelleren und effektiveren Digitalisierung der Kommunalverwaltungen entgegensteht, ist der stark eingeschränkte finanzielle und personelle Spielraum vieler Kommunen in NRW zur Umsetzung der Maßnahmen, was natürlich durch eine fehlende gesetzliche Verpflichtung weiter erschwert wird. Gerade für Kommunen in der Haushaltssicherung oder im Stärkungspakt ist eine fehlende Verpflichtung in Bezug auf die Finanzierung hinderlich in der Diskussion mit den Aufsichtsbehörden. Es kann nicht Sinn der Überarbeitung des EGovG sein, mit einer „Kann“-Regelung dafür zu sorgen, dass Digitalisierung nur in gutsituierten Kommunen stattfindet.

Insofern ist insbesondere die Aussage F¹ in der Einleitung des Gesetzes sehr kritisch zu sehen. Die Aussage, dass die Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte nicht genau zu beziffern sind, ist sicherlich korrekt, jedoch sollte festgehalten werden, dass eine Umsetzung der Maßnahmen des EGovG für die Kommunen mit erheblichen investiven und personellen Aufwänden verbunden sind, die für viele Kommunen nicht abbildbar sind. Auch ist die Aussage, dass die Kosten für die Kommunen zwar nicht quantifizierbar, aber geringer als die des Landes sind, weder belegbar noch nachvollziehbar hergeleitet.

- **Standardisierung und landeseinheitliche Vorgaben**

¹ Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände

Eine wesentliche Barriere auf kommunaler Ebene in Bezug auf die Digitalisierung sind fehlende einheitliche und zentrale Standards sowie Vorgaben. Auch die hohe Heterogenität der Vorgehensweisen, Stände und Lösungen auf kommunaler Ebene, erschwert den Austausch von Lösungen zwischen Kommunen massiv. Insofern ist es bedauerlich, dass mit der Novellierung des EGovG die kommunalen Belange in vielen Punkten nachgelagert betrachtet werden.

Die Stärkung der Rolle des Servicekonto.NRW in der Novellierung des EGovG ist sinnvoll, jedoch wäre aus kommunaler Sicht wichtig, auch weiterhin andere Identifikationsdienste zuzulassen. Während in der bisherigen Fassung des EGovG von Identifikationsdiensten allgemein gesprochen wird, ist nun das Servicekonto.NRW als Dienst explizit benannt. Langfristig ist davon auszugehen, dass bundesweit im Einsatz befindliche Dienste eine höhere Chance auf Akzeptanz bei den Nutzern haben – insofern ist es sinnvoll auch andere Dienste, wie zum Beispiel YES! oder Verimi zu berücksichtigen. Aus technischer Sicht wäre auch ein bundeseinheitliches Servicekonto mit erweiterten Funktionen zu begrüßen, anstatt länderspezifischer Lösungen.

Insgesamt ist die Berücksichtigung des Serviceportal.NRW im Gesetzentwurf sehr zu begrüßen. Die Schaffung eines zentralen Portalangebotes ist gerade für viele Kommunen, die weder personell noch finanziell in der Lage sind, in ein eigenes Portal zu investieren, ein wichtiger Schritt. Die anderen Portale des Landes sollen zwar mit dem Serviceportal.NRW verbunden werden, in Bezug auf die Kommunen wird jedoch auch hier eine klare Regelung vermisst. Das Serviceportal.NRW soll zunächst ein Angebot sein, welches genutzt werden kann. Vor dem Hintergrund des föderalen Gedankens ist diese Regelung zu verstehen, jedoch weder im Hinblick auf das Ergebnis noch auf die technische Umsetzung zielführend. Faktisch ist aktuell das Land NRW selbst dabei, für verschiedene Leistungen – in der Regel gebündelt nach der Zuständigkeit der Ministerien – eigene Portale zu implementieren (Gewerbeserviceportal bzw. Wirtschaftsportal, Bauportal, Sozialportal, etc.), die zum Teil auf unterschiedlicher konzeptioneller und technischer Grundlage basieren. Hinzu kommt jetzt noch ein neues Serviceportal.NRW und die bereits vielerorts vorhandenen kommunalen Portale. Weder aus Sicht des Bürgers, noch aus Sicht einer technischen Umsetzung von Leistungen ist dieser Zustand zufriedenstellend. Für die Bürger ergibt sich die Herausforderung, das richtige Portal zu finden und die Schwierigkeit, sich mit vielen verschiedenen Portalen auseinander zu setzen. Selbst wenn mit dem Servicekonto.NRW ein zentraler Authentifizierungsdienst zur Verfügung steht, gibt es keinen zentralen Rückkanal für die Bürger, d.h. die Bürger sind auf die Postkörbe der jeweiligen Portale angewiesen, um mit den Verwaltungen zu kommunizieren oder Dokumente zu erhalten. Dies führt dazu, dass fast alle Leistungen heute nur einen Online-Antrag anbieten, ohne die Möglichkeit einer digitalen Interaktion oder echter digitaler Prozessbearbeitung. Die Einbindung der kommunalen Fachverfahren, in denen i.d.R. am Ende die Prozesse verarbeitet werden müssen, geschieht heute praktisch nicht. Insofern ist auch hier dringend angeraten, von Seiten des Landes eine Konsolidierung der Plattformen anzustreben und nicht weitere Plattformen mit der Maßgabe einer Vernetzung zu schaffen, die aktuell weder aus Bürgersicht, noch aus Sicht der kommunalen Datenverarbeitung zufriedenstellend funktioniert.

- **Normenscreening**

Eine weitere Barriere in der Digitalisierung von Kommunen sind hohe formale Hürden und Vorgaben, zum Beispiel bei den Schriftformerfordernissen, aber auch bei Vorgaben des Datenschutzes oder des BSI in Bezug auf Prozesssicherheit. Hier wäre eine prioritäre

Überprüfung angebracht gewesen, was in der Novellierung nun auf das Jahr 2024 verschoben wurde. Dies ist wenig hilfreich, wenn vorher im Rahmen des EGovG und auch in der Umsetzung des OZG viele Prozesse in Richtung der Bürger, aber auch interne Prozesse schon digitalisiert werden sollen. Gerade diese Aufgabe der Normenkontrolle sollte idealerweise früher, in kleineren und schnelleren Schritten und auch intensiver als bisher geplant erfolgen. In den Modellprojekten zur Digitalisierung ist ein regelmäßiger Wunsch mit proaktiven Angeboten an Bürger heranzutreten, das heißt auch rechtskreisübergreifende Angebote machen zu können, was heute schwer abbildbar ist. Es wäre sinnvoll diese Aspekte spätestens bei der nächsten Novellierung des EGovG zu betrachten.

- **Offene Daten**

Eine Verankerung des Themenfeldes Open Data im neuen EGovG ist grundsätzlich zu begrüßen. Wie viele andere Kommunen auch, ist die Stadt Wuppertal bereits seit Jahren sehr aktiv in diesem Bereich. Eine Nichtverpflichtung der Kommunen im Kontext Open Data ist zum aktuellen Zeitpunkt zu begrüßen, da vielen Kommunen zur Umsetzung die finanziellen und personellen Rahmenbedingungen fehlen und zunächst weitaus grundlegendere Aufgaben im Rahmen der Digitalisierung anstehen – auch oder besonders im Sinne der Bürger. Im Sinne der Open Government Perspektive ist der Themenschwerpunkt Open Data absolut wünschenswert, jedoch aus kommunaler Perspektive eher in einem mittel-, bis langfristigen Zeithorizont anzusiedeln.

Es lässt sich somit zusammenfassen, dass für die operative Umsetzung der landesweiten Verwaltungsmodernisierung noch ein einheitlicher rechtlicher, technischer und organisatorischer Rahmen fehlt und dies nur teilweise durch den aktuellen Gesetzesentwurf des E-Government-Gesetzes Nordrhein-Westfalen abgemildert wird. Eine stärkere und verbindlichere Einbeziehung der Kommunen in die strategischen Planungen des Landes, die Schaffung von verbindlichen Standards und die Konsolidierung der Systemlandschaften wäre sinnvoll und wünschenswert.

Insgesamt sollte im Kontext der Verwaltungsmodernisierung die Fokussierung auf die Schaffung einheitlicher Normen und Standards, insbesondere auch für den Datenaustausch zwischen dem Land und den Kommunen, den Kommunen untereinander sowie die dringend notwendige Registermodernisierung mehr Berücksichtigung im Gesetzesentwurf finden.

Die Überarbeitung des EGovG ist in jedem Fall sehr zu begrüßen und beinhaltet eine Reihe von sinnvollen Erweiterungen, Ergänzungen und Korrekturen. Auch die Neujustierung der Fristen zur Umsetzung ist ein wichtiger Schritt, wenngleich auch hier nur die Belange des Landes Berücksichtigung finden. Bei dem Entwurf wurde jedoch der Fokus eher auf eine Anpassung an die aktuellen Entwicklungen und Begrifflichkeiten gelegt und nur in wenigen Fällen neue Regelungen für dringend anstehende Themenfelder getroffen. Insofern handelt es sich mehr um eine Aktualisierung, als eine anzustrebende Modernisierung, um dem gesamten Land NRW einen einheitlichen und verbindlichen Rahmen für eine landesweite Digitalisierung der öffentlichen Hand zu geben, der alle Träger öffentlicher Belange gleichermaßen berücksichtigt.

Aus kommunale Sicht bleiben viele Punkte ungeregelt, was in der Folge erneut zu erheblichen Diskussionen auf Ebene der Kommunen, der Spitzenverbände und der kommunalen IT-Dienstleister und deren Verband KDN führen wird.

Anbei noch einige konkrete Anmerkungen zu den Passagen des Artikel 1 „Änderung des E-Government-Gesetzes Nordrhein-Westfalen“.

- **§1 Ziel und Geltungsbereich**

Die vorgenommene Harmonisierung des Geltungsbereiches wird begrüßt. Einheitliche Regelungen sind gerade aus organisatorischer und technischer Sicht in vollem Umfang erstrebenswert. Insgesamt beinhaltet der Geltungsbereich weiterhin eine Reihe von Ausnahmen – diese sollten auf das absolut notwendige Minimum begrenzt werden. Insgesamt gelten die meisten späteren Vorschriften nur für Behörden des Landes. Damit befinden sich zwar zahlreiche weitere Träger öffentlicher Belange im Geltungsbereich, die aber von den späteren Regelungen weitgehend nicht betroffen sind. Auch hier wäre eine Harmonisierung sinnvoll. Die Problematik lässt sich gut anhand der aktuellen Situation in der Justiz darstellen. Während einige Justizbehörden auf elektronische Akten umgestellt haben und diese von den Kommunen verlangen, sind andere Justizbehörden nicht bereit Akten in elektronischer Form anzunehmen. Dies erschwert die operative Arbeit in den Kommunen erheblich.

Zum SGB: Die Verwaltungsverfahren nach dem SGB sind im EGovG des Landes ausgenommen, jedoch würde hier das EGovG des Bundes gelten, da es sich um Bundesrecht handelt. Ausgenommen sind aber auch hier Leistungen des SGB II. Es sollte geprüft werden, ob damit die kommunalen Jobcenter regelungsfrei sind und ob dies so geplant war.

- **§5 Elektronische Verwaltungsverfahren, Serviceportal.NRW**

Ein einheitliches Serviceportal.NRW als Angebot an die Kommunen ist sinnvoll. Die Frist zur Umsetzung des Punktes zum 1.1.2021 erscheint jedoch nicht realistisch. Um den Kommunen zu ermöglichen, das Serviceportal.NRW zum 1.1.2021 zu nutzen, müsste es bereits einige Monate vorher zur Verfügung stehen, um entsprechende Projekte auf kommunaler Ebene durchführen zu können. Vor dem Hintergrund, dass das Serviceportal.NRW Stand heute noch nicht existiert, erscheint die Zeitschiene nicht haltbar. Zu überdenken ist eine Verpflichtung auch der kommunalen Portale eine Verbindung zum Serviceportal.NRW zu schaffen. Grundsätzlich wäre eine Konsolidierung der gesamten Portallandschaft (inkl. aller Landesportale) sinnvoll – sowohl technisch, wie aus Sicht der Benutzer- und Bürgerfreundlichkeit.

- **§7 Angebot der elektronischen Zahlungsmöglichkeiten**

Es ist aus Sicht der Erwartungshaltung der Nutzer sinnvoll hier nicht auf die Verpflichtung abzielen „ein“ Verfahren zur elektronischen Zahlung umzusetzen, sondern mehrere zur Auswahl anzubieten und hierbei insbesondere die marktüblichen Zahlungsmethoden zu berücksichtigen.

- **§9 Elektronische Aktenführung**

Die Fristverlängerung von 2022 in das Jahr 2024 ist aufgrund des aktuellen Standes der Umsetzung nachvollziehbar. Da bereits einige Kommunen auf elektronische Akten umgestellt haben, wäre es hilfreich, wenn zumindest die Verpflichtung elektronische Akten anzuerkennen vorher greifen würde. Geschieht dies nicht, führt dies dazu, dass Kommunen, die zur elektronischen Aktenführung in der Lage sind und dies auch schon praktizieren, in bestimmten Fällen weiter Papierakten parallel pflegen müssen, um diese zum Beispiel bei Prüfungen durch den Landesrechnungshof vorweisen zu können. Grundsätzlich problematisch wird der allgemeingültige Absatz §9 (1) gesehen, dass Akten elektronisch geführt werden können – zumindest eine Aufforderung dies zu tun im Sinne einer Soll-Vorschrift wäre zielführend.

- **§12 Optimierung von Verwaltungsabläufen**

Die Verwaltungsabläufe deutlich schneller als vorgesehen zu digitalisieren ist sinnvoll und vor dem Hintergrund der Laufzeiten des OZG auch erforderlich – dennoch erscheint eine Verkürzung der Frist um sechs Jahre als sehr ambitioniert. Auch wenn der Regelungsbereich hier erweitert wurde, fehlen Regelungen zu kommunalen Trägern, was dahingehend schwierig ist, wenn das Land seine Abläufe komplett digitalisiert hat und dann im Austausch von Daten auf kommunale Träger trifft, die dies auf Grund der fehlenden Vorgaben nicht getan haben. Zwangsweise werden die Kommunen in diesen Bereichen ihre Prozesse auch vielerorts umstellen müssen, um Prozesse in geteilter Zuständigkeit mit dem Land noch bearbeiten zu können. Insbesondere eine ganzheitliche und interkommunal kompatible Lösung wird aufgrund des verkürzten Zeithorizontes erschwert, da für die notwendigen Abstimmungen und Sondierungen möglicherweise die nötige Zeit fehlt. Daher besteht die Gefahr, dass die Verkürzung des Zeithorizontes die Diversität an Lösungsansätzen fördert.

- **§14 Elektronische Behördenkommunikation und Datenaustausch**

Hier wäre es grundsätzlich erstrebenswert einheitliche Regelungen zum Austausch von Daten zwischen allen Behörden festzuschreiben und ggf. auch die technische Infrastruktur hierfür bereit zu stellen. Es ist nicht sinnvoll, für verschiedene Anwendungsfälle eigene Austauschwege zu definieren, die von den Kommunen dann alle zu bedienen sind (Beispiel beBPo auf Basis von EGVP). Auch klare Vorgaben der Form und Art des Austausches wären sinnvoll, damit nicht einzelne Behörden auch hier eigene Formate entwickeln, die dann durch die Kommunen zu bedienen sind.

- **§16 Offene Daten**

In diesem Punkt ist zu begrüßen, dass die Kommunen von einer Verpflichtung ausgenommen sind, da die Prioritäten in den Kommunen aktuell zunächst in den Grundbedarfen (elektronische Akten und Prozesse) liegen sollten und die hier angestrebte Verpflichtung des Landes für Kommunen personell und finanziell nicht leistbar ist.

- **§25 Überprüfung der Rechtsvorschriften**

Der nächste Bericht über die Ergebnisse der Prüfung der Rechtsvorschriften (d.h. Normenscreening) soll bis zum 1.7.2024 erfolgen. Vor dem Hintergrund der deutlich verkürzten Zeit zur Digitalisierung der Prozesse innerhalb des Landesbehörden und der Vorgaben im Rahmen des OZG, erscheint dieser Zeitraum zu lang. Schnellere Zwischenberichte werden als förderlich angesehen.

Mit freundlichen Grüßen,

Daniel Heymann
Leiter des Amtes für Informationstechnik und Digitalisierung
Stadt Wuppertal