

### Einleitung

Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung ist das wahrscheinlich größte und wichtigste Projekt der Regierungen auf Bundes-, Landes und Kommunalebene in Deutschland. Es geht nicht nur um Verwaltungsmodernisierung, sondern darum, die digitale Gesellschaft maßgeblich zu gestalten und damit zukunftsfähig zu machen. Unaufhaltsame Megatrends treffen auch den Bund, die Länder und die zahlreichen Kreise und Kommunen:

- Die Überalterung der Verwaltung (es werden in wenigen Jahren nicht mehr genug Fachkräfte in der ÖV arbeiten, um alle Aufgaben des Staates erfüllen zu können),
- die gleichzeitig steigende Staatsquote sorgt für stetig mehr Aufgaben in der Verwaltung selbst (das Management von Nothilfe-Paketen, der Umgang mit Krisen aller Art),
- die immer strenger werdenden Vorgaben der EU in Bezug auf die Digitalisierung (EU-Dienstleistungsrichtlinie, Single-Digital-Gateway-Verordnung),
- die Entwicklung des Digitalisierungsgrades zum Standortfaktor für Unternehmen im internationalen Wettbewerb aber auch für Bürger in der Einfachheit im Umgang mit „ihrer“ Verwaltung und
- die Allgegenwärtigkeit der Digitalisierung für Bürger in deren Alltag, die die Akzeptanz für den Bruch dieses Prinzips im Umgang mit der Verwaltung schwinden lässt – warum ist die Verwaltung so schrecklich analog, wenn doch das sonstige Leben sich rasant digitalisiert hat? – was am Ende zu einer Entfremdung zwischen Staat und Volk führt und Extremismus begünstigt.

Demgegenüber steht die Tatsache, dass die deutsche Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltung sich in den vergangenen 20 Jahren im E-Government erfolgreich auf einen der hinteren Plätze in allen Rankings „digitalisiert“ hat. An den Ansätzen, Zielen und Umsetzungsreflexen hat sich seit Gerhard Schröders „Deutschland Online 2005“ aus dem Jahr 2000 nicht viel verändert. Damaliges Ziel war es, 375 Leistungen (der Bundesverwaltung) bis zum Jahr 2005 zu digitalisieren. Mit jeder neuen Legislaturperiode veränderten sich die Programmtitel, die gesteckten Ziele wurden entsprechend verschoben. Beim letzten Anlauf, der Umsetzung des „Onlinezugangsgesetzes“ (OZG) aus dem Jahr 2017, ging es darum, bis zum Jahr 2022 insgesamt 575 Leistungsbündel aus 13 Themenfeldern zu digitalisieren.

Zum jetzigen Zeitpunkt steht fest, dass das OZG vollständig gescheitert ist. Lediglich das Maß des Scheiterns unterscheidet die Umsetzungsstände in den verschiedenen Bundesländern voneinander. Es ist richtig, dass NRW sich in der Reihe der Gescheiterten relativ gesehen sehr gut darstellt – in der absoluten Betrachtung ist allerdings leider auch für NRW festzuhalten, dass die Ziele des OZG weit verfehlt worden sind.

Aus den genannten Gründen sind die Bemühungen rund um die Digitalisierung der Verwaltung nach innen aber auch nach außen in Richtung der „Kunden“ deutlich zu intensivieren. Aufgrund der bereits über 20 Jahre andauernden Digitalisierungsversuche sind aber nicht bekannte Umsetzungsmuster und Digitalisierungsreflexe erneut zu bemühen oder nur leicht zu optimieren; es braucht

grundlegend andere Herangehensweisen und Umsetzungsmuster, um die Kette von Misserfolgen zu unterbrechen und echten Fortschritt zu erzeugen!

**Das vorangestellt möchte ich wie folgt zu den im Antrag dargestellten Forderungen Stellung nehmen:**

- 1) Ich stimme nicht mit der Meinung des Antrags überein, dass die Position von NRW als „Spitzenreiter der Digitalisierung“ aus der Bündelung von Digitalkompetenzen im vormaligen MWIDE („Digitalministerium“) resultiert:

Das als Positivbeispiel angeführte Wirtschafts-Service-Portal.NRW (WSP.NRW) lag zwar im gleichen Ressort, war allerdings paradoxerweise nicht Teil der durch den CIO getriebenen Standardisierungsbemühungen oder Architekturentscheidungen. Im WSP.NRW wurde konsequent auf die Verwendung von Open-Source-Technologien gesetzt, der CIO-Stab hat mit den getroffenen Architekturentscheidungen rund um das Serviceportal.NRW, dem Formularserver NRW (Lucom), der Authentifizierung mittels Servicekonto NRW (Governikus) und dem Bezahlverfahren (ePayBL) auf geschlossene und proprietäre Technologien gesetzt. Vergleicht man die zum OZG-Stichtag verfügbaren Onlineleistungen des WSP.NRW (Open Source) mit dem Serviceportal.NRW und der Sozialplattform (beide auf Basis der Architektur- und Technologieplattform des CIO) oder dem Bauportal.NRW (separater, proprietärer Technologiestack) so stellt man fest, dass beim WSP.NRW weit über 200 verschiedene LeiKa-Leistungen digitalisiert und NRW-weit verfügbar waren. Bei den anderen Portalen in Summe keine 10 Leistungen umgesetzt waren – und davon nicht einmal alle NRW-weit.

Warum ist das so? Ein Digitalisierungsministerium übt sich in Standardsetzung und zentralen Architekturen. Ohne eigene fachliche Verantwortung bleibt es allerdings bei eher theoretischen Überlegungen, die sehr verkopft und technikverliebt ablaufen. In den konkreten Ressorts mit fachlicher Nähe, die optimalerweise in enger Abstimmung mit den Kommunen (oft im Vollzug und „Kundenkontakt“ weit stärker involviert als die Landesministerien) über Digitalisierung nachdenken, werden solche Überlegungen näher an der Praxis durchgeführt. Getrieben von der Fachlichkeit und echten Nutzern werden alltagstauglichere IT-Entscheidungen getroffen, die schneller zu positiven Digitalisierungseffekten führen. Genau das war und ist das Erfolgsrezept des WSP.NRW: Enge Zusammenarbeit mit den fachlich zuständigen Kammern und Kommunen, intensiver fachlicher Austausch mit den betroffenen Verwaltungen, schnelle und manchmal auch unorthodoxe technische Umsetzung der ermittelten Bedürfnisse und Anforderungen der Nutzer.

Meiner Meinung nach sollte also die Digitalisierung daher nicht ein zentrales Thema eines Ministeriums sein, sondern in allen (fachlichen) Ministerien zur eigenen jeweilig spezifischen Arbeitsaufgabe gehören.

Der geneigte Leser wird jetzt sofort argumentieren, dass so natürlich der bestehende Flickenteppich an digitalen (oder nicht-digitalen) Lösungen weiterwachsen wird, mutmaßlich auch die Digitalisierung zu teuer verkauft wird und in Summe viele Ineffizienzen durch fehlende Standards und Vorgaben erzeugt werden.

Zuallererst sei dagegen anzumerken, dass der Versuch der Standardsetzung, die Einigung auf komplexe IT-Architekturen und die Zentralisierung von Digitalthemen bei den CIOs aller Bundesländer bisher ja auch nicht dazu geführt haben, dass sich Deutschland in den letzten 20 Jahren erfolgreich digitalisiert hat.

Zudem erwähnt der Antrag auch bereits den Ausweg aus dem Dilemma, das eine dezentrale Digitalisierung der Verwaltung mit sich bringt: Die konsequente Verwendung von Open-Source-Technologien zur Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung, wie dies auch bereits beim WSP.NRW verfolgt wird. Was ist damit konkret gemeint? Was bedeutet das im Detail?

Bei der Umsetzung von Digitalprojekten der Verwaltung sollen nur „offene“ Technologien eingesetzt werden, die folgenden Kriterien entsprechen:

- Open Source (offener Quellcode, Verwendung von freien Softwarelizenzen)
- Open Documentation (offen zugängliche Dokumentationen, Programmbeschreibungen)
- Open API (offene Schnittstellen)
- Open Standards (Verwendung offener, interoperabler Standards die oftmals weltweit anerkannt sind und sich z.B. in der Industrie bereits etabliert haben)
- Open Data (Vermeidung geschlossener Datenhaltung, offene Austauschformate, zugängliche Datenablage)

Durch die Verwendung existierender Technologien, die diesen Guidelines folgen, können folgende positive Effekte bei der Verwaltungsdigitalisierung erzeugt werden:

- Höhere Umsetzungsgeschwindigkeit,
- Mehr Synergien und Nachnutzung/Übertragbarkeit der erstellten Lösungen zwischen Ministerien aber auch in Zusammenarbeit mit den Kommunen (Efa-Umsetzung),
- Mehr Innovationen,
- Mehr Wettbewerb und Transparenz,
- Erreichung echter digitaler Souveränität (Vermeidung der Abhängigkeit von proprietären Softwareherstellern, Umgehung technologischer Lock-Ins; Erhaltung der Handlungsfähigkeit des Staates),
- Gewährleistung von Interoperabilität erstellter Softwarelösungen.

Doch nicht nur die Nutzung von Open-Source-Technologien sollte bei der Umsetzung von Digitalisierungsprojekten im Fokus stehen – auch die Erzeugung von Open-Source-Lösungen und die offene Bereitstellung von getätigten Erweiterungen oder Anpassungen ist wichtig. Neben dem „Nehmen“, ist das „Geben“ elementar wichtig: Generell sollte jede für die öffentliche Verwaltung spezifisch erstellte Softwarelösung oder Anpassung/Korrektur Open Source sein. Diese Forderung wird mit der Formel „Public Money – Public Code“ zusammengefasst und ist mittlerweile politischer Konsens in Deutschland. Befolgt wird sie nur selten, Open Source wird in Form von „Trittbrettfahrertum“ gern verwendet, doch die beschriebenen positiven Effekte treten erst ein, wenn man sich auch an der Fortentwicklung von Open Source aktiv beteiligt und eigene Lösungsansätze bereitwillig auch Open Source stellt.

In der praktischen Umsetzung der dargestellten Guidelines sowie dem „Geben und Nehmen“ gibt es bereits auf Bundesebene das Projekt Open CoDE (<https://opencode.de/de>), an dessen Umsetzung auch das Land NRW beteiligt war. Praktische Ausreden zur Nicht-Einhaltung der präsentierten Forderungen existieren daher keine.

Meine Empfehlung lautet daher: Die Politik sollte sich für die verbindliche Festlegung der dargestellten Open-Source-Guidelines stark machen, für deren Einhaltung bei allen Digitalisierungsprojekten der Landesressorts sorgen und die aktive Arbeit mit dem Open CoDE-Repository vorschreiben. Damit treten automatisch die beschriebenen positiven Effekte in der Verwaltungsdigitalisierung ein – auch und insbesondere ohne ein zentrales

Digitalisierungsministerium. Das WSP.NRW als erfolgreichstes NRW-Digitalisierungsprojekt belegt die Richtigkeit dieser Forderungen in der Praxis.

- 2) Im Antrag wird zurecht auf die wichtige Rolle der Kommunen in der erfolgreichen OZG-Umsetzung eingegangen. Ein Großteil des Vollzugs für OZG-Leistungen liegt bei den Kommunen; ein digitaler Staat wird nur spürbar bei den Bürgern und Unternehmen ankommen, wenn die Kommunen sich ebenfalls erfolgreich digitalisieren. Die beschriebenen Forderungen gehen allerdings nicht über die bereits bekannten Reflexe – Frist, Priorisierung, mehr Geld – hinaus und geben daher keinen wirklichen Impuls für echtes Vorankommen.

Bereits in der letzten Legislatur hat es nicht an Geld, smarten Initiativen (Modellkommunen NRW) und weitere Unterstützung der Kommunen bei der Digitalisierung (z.B. durch die d-NRW oder den KDN) gemangelt. Ebenso existierte mit dem OZG eine feste Frist. Passiert ist trotzdem nicht viel.

Problematisch auf kommunaler Ebene ist die unüberschaubar heterogene Landschaft der bereits eingesetzten (proprietären) Softwarelösungen - in Verbindung mit der großen Zahl öffentlicher kommunaler IT-Dienstleister, die diese Lösungen an die Kommunen indirekt vermarkten. Um die dortigen Hemmnisse zu verstehen, muss man in die Funktionsweise des Marktes für kommunale Softwarelösungen einsteigen: Zur klassischen Erledigung der Aufgaben existieren so genannte „Fachverfahren“, die sich über die Jahre für die verschiedenen Aufgabenfelder entwickelt haben und in der Regel auf den Rechnern in der Verwaltung laufen. Durch das aufkommende Internet haben die Fachverfahrensanbieter angefangen, ihre Lösungen „internettauglich“ aufzustellen, d.h. um Online-Funktionen zu erweitern. Probleme, die man in diesem Markt erkennen kann, sind:

- Wesentliche Kernelemente des OZG (Portal, Online-Abbildung von Verfahren, Kundenkonto/Login, Bezahlung, Postfach, Statusmanagement) werden durch jeden Fachverfahrensanbieter unabhängig voneinander implementiert. Das erzeugt Redundanzen und schafft ein inkonsistentes Bild der Lösungslandschaft bei Bürgern und Unternehmen.
- Die Interoperabilität der Fachverfahren untereinander ist von den Anbietern nicht gewünscht, da ein Verdrängungswettbewerb stattfindet und kein Interesse an der Ermöglichung des Wechsels zwischen Anbietern besteht.
- Die Geschäftsmodelle der Fachverfahrensanbieter basieren auf dem Verkauf von Lizenzen, der Anpassung von Software und der Pflege & Wartung. Eine einmal beim Kunden angepasste Software wird in der Regel zum gleichen Kostensatz auch an weitere Kunden verkauft. Es besteht kein Interesse an der Hebung von Synergien der einzelnen Kundenprojekte; stattdessen bestärkt der Wettbewerbsdruck die Anreize, proprietäre Lösungen ohne Nachnutzbarkeit zu vermarkten.
- Bei kommunalen Fachverfahren handelt es sich in aller Regel um Nischenanbieter, die sich mit großen Kunden „aus der Region“ das Wissen und die Erfahrung zur entsprechenden Fachdomäne angeeignet haben und mit diesem Wissen und Referenzen in den Wettbewerb zu anderen Anbietern in dieser Nische gehen.
- Für jede Fachverfahrenskategorie gibt es in der Regel nur einen begrenzten Wettbewerb von zwei bis fünf Firmen, die sich den Markt untereinander aufgeteilt haben. Echter Wettbewerb durch Innovation findet nicht statt; man beschränkt sich auf Verdrängungswettbewerb im Rahmen der regelmäßig stattfindenden Ausschreibungen.

Es lässt sich also festhalten, dass der Markt im Bereich der kommunalen E-Government-Lösungen zwar funktioniert in dem Sinne, dass die Anbieter gut davon leben können. Seine Dynamik und

Ergebnisse tragen aber nicht dazu bei, ein für Bürger oder Unternehmen konsistentes und benutzbares Bild zu hinterlassen. Die immensen Ausgaben des Landes und der Kommunen in diesem Bereich fördern also kein nachnutzbares E-Government, wie es das OZG zum Ziel hatte, sondern erzeugen Insel- und Leuchtturmlösungen.

Noch mehr Geld, erneute Fristen oder weitere bisher undefinierte Unterstützungsleistungen bestärken die beschriebene Dynamik und werden nicht für ein fundamentales Vorankommen in der Digitalisierung bei den Kommunen sorgen. Zur Lösung dieses Dilemmas lässt sich ebenfalls festhalten, dass die konsequente Einhaltung der oben bereits beschriebenen Open-Source-Guidelines in Verbindung mit der Durchsetzung von „Geben und Nehmen“ auch die Digitalisierung in den Kommunen nachhaltig positiv beeinflussen wird, weil die dysfunktionalen Mechanismen durchbrochen werden.

Meine Empfehlung lautet daher: Die Landesregierung sollte Kommunen und deren IT-Dienstleister nur noch finanziell in Digitalisierungsprojekten unterstützen, bei denen die beschriebenen Open-Source-Guidelines sowie das „Geben und Nehmen“ beachtet werden.

Auf erneute Fristen kann verzichtet werden, da der Druck zur Digitalisierung durch Bürger und Unternehmen sowie die offensichtlich drohende Handlungsunfähigkeit der Verwaltung durch Personalmangel mehr als offensichtlich ist.

Weitere Unterstützungsleistungen sollten sich auf die Qualifizierung des bestehenden Personals (IT, Open Source, moderne agile Arbeitsmethoden) sowie auf die Gewinnung von neuem Fachpersonal beziehen. Technische Unterstützung sollte nur mittels der Finanzierung und Bereitstellung von Open-Source-Technologien zentral erfolgen.

- 3) Die E-Laufmappe sowie die E-Akte sind wichtige Projekte der Landesverwaltung. Ähnliche Projekte gibt es auch auf kommunaler Ebene. Die gesamte Arbeit der Verwaltung basiert auf Prinzipien, die eng mit der Veraktung und der Archivierung von Vorgängen verbunden sind – diese Projekte sind also wie beschrieben zwingend fortzuführen, weil sie das Rückgrat der Digitalisierung bilden. Davon zu differenzieren sind Bearbeitungsworkflows für die Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen, denen in Zukunft mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden muss.

Geht man davon aus, dass in Zukunft einmal eine höhere Anzahl an Verwaltungsverfahren online für Bürger und Unternehmer verfügbar ist (so genanntes Frontoffice oder Digitalisierung bis zur Behördentür), wird die Anzahl der digital in der Verwaltung eingehenden Vorgänge immens steigen. Die digitale Weiterbearbeitung in der Verwaltung (Backoffice, interner Workflow) gewinnt damit an Wichtigkeit, weil:

- Mit einer digitalen Antragstellung ist die Erwartung der Bürger und Unternehmer verbunden, auch eine schnellere Bearbeitung in der Verwaltung zu erreichen,
- Ebenso wird erwartet, dass Rückfragen und Kommunikation zwischen Behörde und Antragsteller digital abgewickelt wird,
- Zu guter Letzt wird auch der Verwaltungsentscheid auf dem digitalen Rückkanal erwartet.

Aus der Erfahrung des WSP.NRW kann ich berichten, dass nur für einen relativ kleinen Anteil der digital abgebildeten Onlineprozesse bereits in den Backends der Verwaltung entsprechende Fachverfahren zur digitalen, nahtlosen Weiterverarbeitung existieren. Es ist absehbar, dass in vielen Bereichen der Verwaltung keine integrierten Workflow-basierten Systeme existieren, die eine effiziente digitale Weiterverarbeitung ermöglichen. Der Digitalisierungsrückstau in der Verwaltung wird also zum nächsten Hemmschuh für eine erfolgreiche, medienbruchfreie Digitalisierung der Verwaltung und einen digitalen Rückkanal.

Wie oben beschrieben ist der Markt der Fachverfahrenshersteller sehr festgefahren. Das Besetzen weiterer Nischen wird von den Anbietern als nicht wirtschaftlich sinnvoll eingeschätzt, weil es bisher ja auch nicht entsprechend erfolgt ist.

Wie kann die Landesregierung den inner-behördlichen Digitalisierungsrückstau – das „management by Excel“ - in den Landesbehörden und Kommunen sinnvoll auflösen?

Abseits der fachlich sehr spezifischen Fachverfahren ist analytisch zu erkennen, dass das Handeln der Verwaltung auf einigen sehr generisch zu verwendenden Grundprinzipien beruht: Das 4-Augen-Prinzip, Freigabemechanismen im Aktenumlauf, verschiedene Workflow je nach Fallkomplexität und beispielsweise Wertegrenzen, usw. Wenn man diese Bausteine flexibel zueinander konfigurierbar in einer Softwarelösung bereitstellt, lassen sich eine Vielzahl von internen Workflows digitalisieren, ohne in individuelle Programmierfähigkeiten abzutauchen. Solche Baukastensysteme existieren in der Industrie, finden allerdings in der Verwaltung bisher keinen Anklang.

Das nun jede Verwaltungseinheit hier die eigenen Wege beschreitet macht nicht viel Sinn. Die zentralisierte Vorgabe einer (proprietären) Softwarelösung ist aus den beschriebenen Aspekten heraus auch nicht zielführend.

Meine Empfehlung lautet daher: Die Landesregierung sollte Landesbehörden und Kommunen mit der Entwicklung eines „generischen Fachverfahrens“ als Open-Source-Lösung (gemäß der Open-Source-Guidelines) dabei unterstützen, die bisher zahlreichen nicht digitalisierten Arbeitsabläufe möglichst effizient und eigenständig digitalisieren zu können, um die Medienbruchfreiheit der Bearbeitung und den digitalen Rückkanal zu ermöglichen. Mittels Schnittstellen zu den bereits etablierteren E-Laufmappen und E-Akten ist die Überführung abgeschlossener Workflow in die Veraktung zu unterstützen und damit die vollständige Digitalisierung vom „Kunden“ über den Workflow bis zur Veraktung herzustellen.

### **Disclaimer**

NRW ist das ideale Bundesland, die von mir beschriebenen Empfehlungen umzusetzen:

- Durch das WSP.NRW existieren Praxiserfahrungen in der Umsetzung der Open-Source-Guidelines sowie dem „Geben und Nehmen“ (ebenso wie mit einigen anderen Open-Source-Projekten)
- NRW hat bei der Etablierung der Open CoDE-Plattform mitgewirkt, nutzt diese allerdings noch nicht für eigene Projekte.
- NRW ist das bevölkerungsreichste Bundesland und stärkster Wirtschaftsstandort in Deutschland, hat damit den größten Leidensdruck in der Digitalisierung und damit das größte Potential Verwaltungsleistungen digital abzuwickeln.
- NRW ist bereits in der interkommunalen Zusammenarbeit sehr erfahren (d-NRW) und setzt in vielen erfolgreichen Initiativen auf eine enge Zusammenarbeit der Kommunen mit dem Land.