

„Verwaltungsdigitalisierung aus der Perspektive der Bürger neu denken“,
zum Antrag der FDP-Fraktion (Drucksache 18/4355) in Verbindung mit dem
Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
**„Digitalisierung der kommunalen Verwaltung neu denken und standardisierte und ge-
meinsame Software fördern“** (Drucksache 18/5407)

**Stellungnahme
zur Anhörung von Sachverständigen am 19. Oktober 2023
im Ausschuss für Bauen, Wohnen und Digitalisierung**

Prof. Dr. Andreas Engel, KDN – Dachverband kommunaler IT-Dienstleister

Zu den in den Anträgen formulierten Vorschlägen nehme ich wie folgt Stellung:

Kennzahlen

Die Bewertung komplexer Sachverhalte mit einzelnen Kennzahlen bringt immer eine gewisse Unschärfe und Einschränkung der Perspektive mit sich. Kennzahlen wie die zum Angebot und zur Nutzung von Online-Diensten¹ messen eher die Aktivitäten von Bund, Ländern und Kommunen in Bezug auf die Entwicklung und Verbreitung von Online-Diensten als die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit den Diensten.

Eine gängige Methode, die Einschätzung von Bürgerinnen und Bürgern zu Online-Diensten der Verwaltung zu erfassen, sind repräsentative Umfragen. So stützt sich der eGovernment-Monitor der Initiative D21 auf eine Befragung von über 8.000 Bürgerinnen und Bürgern in der DACH-Region, um die Bekanntheit und persönliche Nutzung von Online-Diensten, Zugangsbarrieren und auch die Zufriedenheit mit einzelnen Diensten und allgemein zu erheben. Im eGovernment-Monitor 2022 wurde auch ein Bundesländer-Vergleich zur Zufriedenheit mit Online-Angeboten durchgeführt, in dem NRW an 5. Stelle steht (vgl. https://initiated21.de/uploads/03_Studien-Publikationen/eGovernment-MONITOR/2022/egovernmentmonitor_2022.pdf#page=16).

Eine ebenfalls an den Nutzenden orientierte, aber etwas andere Vorgehensweise wählt der häufig zitierte und international anerkannte EU E-Government Maturity Score Index², der Online-Angebote in den EU-Ländern vergleicht. Er setzt methodisch auf eine leitfadengeführte Bewertung von über 14.000 Webseiten durch geschulte Bürgerinnen und Bürgern, sogenannte Mystery Shoppers.

¹ Zur Messung der monatlichen Transaktionszahl von Onlineservices bietet das BMI mit der „Zentralen Statistik-Komponente“ (ZSK) eine Plattform zur Aggregation und Auswertung der Nutzungsdaten von Onlineservices der öffentlichen Verwaltung an. Das Land NRW hat sich entschieden, die nationale Feedback-Komponente des Bundes einzusetzen.

² Vgl. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/library/egovernment-benchmark-2022>

Zur direkten Messung der Zufriedenheit mit Online-Diensten und Diensteanbietern haben sich im Internet Kundenrezensionen in Verbindung mit einer einfachen „5-Sterne-Bewertung“ zu Produkten, Dienstleistern und/oder erbrachten Leistungen durchgesetzt. Diese direkte Feedback-Möglichkeit wird bisher im Verwaltungskontext nicht angeboten. Es wäre aber ebenfalls eine sehr geeignete Methode, die Zufriedenheit der Nutzenden unmittelbar zu erheben, um daraus Rückschlüsse für die nutzungszentrierte Gestaltung der Antrags- und Verwaltungsverfahren zu ziehen.

Dashboards

Zur Beratung und Unterstützung der Kommunen im Portalverbund sowie zur Nachnutzung von OZG- und EfA-Diensten hat die Landesregierung dem KDN-Dachverband in 2023 auch über das Ende der OZG-Umsetzungsfrist hinaus finanzielle Mittel im Umfang von 8 Vollzeitstellen zur Verfügung gestellt. Im Rahmen dieser Unterstützungsleistungen wird auch die Befüllung der Verwaltungssuchmaschine.NRW als Dashboard des Landes mit bearbeitet. Dabei ist es die Aufgabe des KDN, nicht anstelle der Kommunen Daten zu angebotenen Online-Diensten in die Verwaltungssuchmaschine zu erfassen, sondern gemeinsam mit d-NRW AöR einen Prozess zu etablieren, mit dem die Erhebung der relevanten Daten zu Online-Dienste automatisiert in das Dashboard übernommen werden kann. Nur ein automatisierter Erhebungsprozess stellt sicher, dass die Informationen in der Suchmaschine vollständig und aktuell sind und Kommunen von der aufwendigen und fehlerbehafteten manuellen Pflege der Daten dauerhaft entlastet werden. Die in der Verwaltungssuchmaschine.NRW erfassten Daten zu Online-Diensten in NRW werden über automatisierte Schnittstellen im Portalverbund von Bund und Ländern bereitgestellt.

Mit Stand 09.10.2023 sind auf diese Weise 243 Kommunen (56,8 %) mit ihren Online-Diensten in der Verwaltungssuchmaschine des Landes registriert. Von den noch fehlenden Kommunen planen 154 (36 %) die Anbindung an das Dashboard noch im 4. Quartal 2023, 57 Kommunen werden erst beginnen, nachdem sie ein neues Content-Managementsystem eingeführt haben, und nur 30 Kommunen konnten aus Aufwands- und Kapazitätsgründen noch nicht mit einer konkreten Planung starten. Es ist aber in absehbarer Zeit eine nahezu vollständige, automatisierte Erfassung der kommunalen Online-Dienste in der Verwaltungssuchmaschine.NRW zu erwarten und damit auch der automatisierte Abgleich mit dem Dashboard des Bundes garantiert.

Die reine Erfassung von verfügbaren Diensten sagt noch nichts über den Reifegrad der Dienste aus, d.h. zur Durchgängigkeit der Digitalisierung eines Verwaltungsprozesses. Laut einem aktuellen Beschlussvorschlag des IT-Planungsrates („Weiterentwicklung des OZG-Reportings“) sollen auch die Reifegrade aller angebotenen Verwaltungsleistungen im Portalverbund erfasst und als zusätzliches Steuerungsinstrument für die OZG-Umsetzung in den Dashboards des BMI und in Nordrhein-Westfalen ausgewertet werden.

Referenzkatalog

Derzeit existiert keine vollständige Übersicht zu den in den Kommunen eingesetzten Fachverfahren. Im KDN Dachverband wird lediglich ein „E-Aktenkataster“ geführt, in dem die von den kommunalen IT-Dienstleistern für Kommunen betriebenen Akten- und Dokumentenmanagementsysteme mit Informationen zum Produkt, Betreiber, Umsetzungs- und Einführungsstatus, Investitions- und laufenden Kosten sowie ggf. durchgeführten Wirtschaftlichkeitsanalysen enthalten sind. Diese Datensammlung ist aus dem Erfahrungsaustausch

der kommunalen IT-Dienstleister im KDN entstanden und hat die Beratungen der Kommunen zum Einsatz von E-Aktenanwendungen in den vergangenen Jahren maßgeblich unterstützt.

Angesichts der Tatsache, dass je nach Größe der Kommunen zwischen 400 und 600 Fachverfahren im Einsatz sind, sollte eine Erhebung von kommunaler Fachsoftware und deren Schnittstellen zunächst auf solche fokussiert werden, auf die im Verwaltungshandeln besonders häufig zugegriffen wird, wie z.B. die Verfahren und Register zum Einwohner- und Personenstandswesen, Finanz-, Sozial- und Ausländerwesen, Geo-Informationssysteme etc. Eine Erfassung der kommunalen Fachverfahren und Register mit Schnittstellen ist auch für das vom IT-Planungsrat angestoßene Projekt zur Registermodernisierung hilfreich. Des- sen Ziel es ist, das „Once-only-Prinzip“ zu verwirklichen, d.h. Daten zur Verarbeitung in Ver- waltungsverfahren bei Bürgerinnen und Bürgern bzw. Unternehmen und Organisationen nur einmal zu erheben.

Schnittstellen und Datenaustausch mit und zwischen Fachverfahren

Unbestritten ist, dass die Zufriedenheit der Nutzenden – aber auch der Verwaltungsmitar- beitenden – mit Online-Diensten erhöht wird, wenn Verwaltungsverfahren durchgängig di- gitalisiert, Medienbrüche verhindert und unnötige Datenerhebungen bei Betroffenen ver- mieden werden. Für die Erfüllung dieser Anforderungen sind standardisierte Software- Schnittstellen entscheidend. Dies betrifft sowohl Schnittstellen für die automatisierte Übernahme von Daten aus Online-Diensten in Fachverfahren wie auch standardisierte Schnittstellen zwischen Fachverfahren verschiedener Anbieter für unterschiedliche Ver- waltungsaufgaben.

Weil in der Vergangenheit seitens der Verwaltung die Spezifikation und Standardisierung von Datenstrukturen und Schnittstellen vernachlässigt bzw. nicht verbindlich vorgegeben wurde, haben Softwareanbieter eigene technische Standards entwickelt und implemen- tiert. Dies ist der wesentliche Grund für die mangelnde Interoperabilität und Datenaus- tauschfähigkeit zwischen kommunalen Fachverfahren.

Insofern ist es ein wichtiger Erfolg der OZG-Umsetzung, dass zu allen entwickelten EfA-On- line-Diensten die implementierten Datenstrukturen als XÖV-Standard³ spezifiziert und in einem allgemein zugänglichen Katalog der XÖV-Standards, dem XRepository, offengelegt wurden (vgl. www.xrepository.de). NRW war u.a. federführend beteiligt an der Definition bzw. Weiterentwicklung der Standards zu XGewerbe, XBau, XSozial, XJustiz, XArtenschutz und XWildursprung. Insgesamt sind im XRepository aktuell 71 Datenstandards hinterlegt.

Von Fachexperten entwickelte Standards und Normen haben allerdings nur den Charakter von Empfehlungen. Die Verbindlichkeit von Standards und Normen wird in der Regel durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften oder vertragliche Vereinbarungen hergestellt. An die- ser Stelle ist also der Gesetzgeber gefordert, für den Gesetzesvollzug die Implementierung von XÖV-Standards bzw. die Entwicklung und Verabschiedung von XÖV-Standards für neue Digitalisierungslösungen rechtlich zu verankern.

³ XÖV ist eine Sammlung von Standards für den elektronischen Datenaustausch in der öffentlichen Verwaltung auf Basis von XML-Schemata, Codelisten und Prozessbeschreibungen. XÖV-Standards werden von der vom IT-Planungsrat eingerichteten Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) verwaltet (<https://www.xoev.de/>).

Erst mit der gesetzlichen Verpflichtung zur Anwendung von standardisierten Datenstrukturen wird gewährleistet, dass Fachverfahrensanbieter spezifizierte Standards auch implementieren und im Zuge der regelmäßigen Softwarewartung und –pflege an gesetzliche Änderungen anpassen. Wenn dies geschieht, besteht auch nicht mehr die Notwendigkeit, in Kommunen eingeführte und bewährte Software-Produkte zum Zweck der durchgängigen Standardisierung abzulösen. Ganz im Gegenteil: angesichts der unterschiedlichen Bedarfe von kleinen, mittleren und großen Kommunen, von kreisangehörigen und kreisfreien Städten und Gemeinden oder von Kreisen und Landschaftsverbänden ist ein gewisser Wettbewerb der Softwareanbieter und eine Auswahlmöglichkeit durchaus wünschenswert.

Digitalrat/Digitalisierungsbeirat

Derzeit fehlt es an einem kommunal-staatlichen Entscheidungsgremium, in dem gemeinsame Digitalisierungsvorhaben zwischen Landesregierung, Landesministerien, den kommunalen Spitzenverbänden, d-NRW, IT.NRW und den kommunalen IT-Dienstleistern auf höchster Ebene abgestimmt werden. Daher besteht Bedarf an der Einberufung eines *Digitalrats*, vergleichbar dem IT-Planungsrat auf Bund-Länderebene, in dem gemeinsame Digitalisierungsvorhaben im Land Verwaltungsebenen übergreifend abgestimmt und geplant werden.

Darüber hinaus kann ein *Digitalbeirat*, in dem auch Praktiker, Fachverfahrenshersteller, Verbände und Wissenschaft vertreten sind, einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Umsetzung von Digitalisierungsprojekten leisten.

Betriebs- und Finanzierungsmodelle

Mit Recht hat die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen mehrfach darauf hingewiesen, dass ein überzeugendes Betriebs-, Support- und Finanzierungsmodell für Online-Dienste, die in den Kommunen nachgenutzt werden können, fehlt. Das mit OZG-Förderung dezentral in Projekten aufgebaute Produkt- und Servicemanagement für einzelne Online-Dienste ist in eine zukunftsfähige, zentral gesteuerte Betriebsorganisation zu überführen. Das zentrale Betriebsangebot sollte Infrastrukturdienste wie eine ausreichend skalierte Datenaustauschplattform und ein Kommunalnetz, Supportstrukturen sowie im Sinne der durchgängigen Digitalisierung auch den zentralen Betrieb von Fachverfahren beinhalten. Schon bestehende zentrale Entwicklungs- und Betriebsorganisationen wie die nextgov iT für den Betrieb und die Weiterentwicklung des Kommunalportal.NRW sind in diese Struktur einzubinden. Gleichzeitig braucht es in den Kommunen Mittlerinnen und Mittler, die für die Beauftragung, Einführung und Implementierung der Verfahren verantwortlich sind (Product Owner), eine Rolle, die von den kommunalen IT-Dienstleistern in Nordrhein-Westfalen auch heute schon in den und für die Kommunen wahrgenommen wird und ausgebaut werden sollte.

Köln, den 12.10.2023