

Für einen innovativen und nachhaltigen IT-Staat

Positionspapier zu den Zentralisierungstendenzen im Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates und im Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (OZG)

Für den DATABUND - Verband der mittelständischen IT-Dienstleister und Softwarehersteller für den öffentlichen Sektor e.V. - gibt es keinen Zweifel daran, dass die gegenwärtigen Bemühungen und Absichten des Bundes zum Ausbau der digitalen Verwaltung dringend notwendig sind. Der Verband unterstützt dabei ausdrücklich die Ziele des IT-Planungsrates für ein effektives, flächendeckendes und nutzerorientiertes eGovernment. Ungeachtet dessen sieht der Verband die politisch-administrativen und gesetzgeberischen Initiativen zur Umsetzung dieser Ziele sowohl der Bundesregierung als auch des IT-Planungsrates kritisch. Das betrifft insbesondere die im Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates und im Entwurf für das Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsdienstleistungen deutlich werdenden Zentralisierungstendenzen in Richtung (kommunaler) IT-Infrastrukturen, eGovernment-Anwendungen und nicht zuletzt kommunaler Fachverfahren.

Problemaufriss

Das Verwaltungshandeln von öffentlichen und Kommunalverwaltungen ist heute überwiegend IT- bzw. EDV-gestützt. Dabei bilden insbesondere die Fachverfahren, einen durch Rechtsnormen definierten Verwaltungs- und Fachbereichbereich mittels IT ab und gewährleisten so die Rechtssicherheit und Rechtskonformität, die Effektivität und Nachhaltigkeit des kommunalen Verwaltungshandelns.

Die rechtsnormative Trennung, Arbeitsteilung und fachliche Spezialisierung der Amts- und Fachbereichsstruktur erfordert einen hohen Grad an Spezialisierung bei den Fachverfahren. Darüber hinaus ist in den letzten zehn, fünfzehn Jahren ein beschleunigter Prozess zu beobachten, der einerseits durch eine zunehmende Ausdifferenzierung von Rechtsnormen gekennzeichnet ist und andererseits durch eine weiter steigende Differenzierung und Spezialisierung bei den technisch-softwareseitigen Anforderungen bzw. bei der Datenverarbeitung im kommunalen Sektor ganz allgemein (Datenschutz, Open Data, OSCI, Datentransfer, DMS, GIS, usw. usf.). Hinzu kommt ein Strukturwandel in den Kommunalverwaltungen selbst. Alle Lebensbereiche sind von Informations- und Kommunikationstechnologien durchdrungen oder ohne diese gar nicht (mehr) denkbar. Die Lebenswelt und Alltagserfahrungen von Bürgerinnen und Bürgern spiegeln sich in ihrer Erwartungshaltung auch der Verwaltung gegenüber wider. Dem Bürger ebenso wie Unternehmen ist es im Grunde egal, welches Fach- oder Sachgebiet für ihr Anliegen zuständig ist. Stichwort: Lebenslagen-Modell oder one-Stop Government. Und: Bestenfalls kann man alles online erledigen. Diesem Innovationsdruck haben die Kommunalverwaltungen Stand gehalten bzw. sich diesem gestellt – in weiten Teilen mit Erfolg. Unterstützt wurden Sie dabei von sowohl privatwirtschaftlichen als auch öffentlich-rechtlichen IT-Dienstleistern und Fachverfahrensherstellern.

Die in den vergangenen Jahren identifizierten Defizite bei der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung betrafen und betreffen zunächst den Bereich eGovernment – und zwar in einem engeren Sinn. Beispielfhaft seien hier der eGovernment-MONITOR 2015 und 2016 genannt oder die Studien, Diskussionspapiere, Fallstudien und Gutachten von Fraunhofer FOKUS bzw. vom Kompetenzzentrum Öffentliche IT (ÖFIT). Eine genauere Betrachtung dieser Publikationen zeigt jedoch, dass vor dem Hintergrund der Ergebnisse zu den geringen Nutzerzahlen, zu kaum vorhandenen Mehrwerten für Bürger und Unternehmen und den im Ganzen unbefriedigenden eGovernment-Angeboten eine fast ausnahmslos technikindizierte Ursachenforschung betrieben und darüber hinaus auf den gesamten Bereich des öffentlichen IT-Sektors ausgeweitet wird. Politische Weichenstellungen, föderale Bedingungsgefüge oder gesellschaftliche, strukturelle, wirtschaftlich-ökonomische Aspekte und Prozesse finden dabei kaum oder keine Berücksichtigung.

Schließlich wird als Ursachen für die Defizite allenthalben die vermeintlich monolithische Grundstruktur der kommunalen Fachverfahren und Fachanwendungen, deren nicht vorhandene Interoperabilität infolge nicht vorhandener oder nicht standardisierter Schnittstellen identifiziert. Dem könne nur mit einheitlichen, zentralen Basiskomponenten¹ und/oder mit einer IT-Konsolidierung bis auf die Applikationsebene auch in den Kommunalverwaltungen begegnet werden². Oder - wie das Digitalisierungsprogramm des IT-PLR nahelegt - mit Basiskomponenten und damit verbundenen, zentralen Anwendungen bzw. Fachverfahren einschließlich der Integration in einen Portalverbund, in dem die Online-Portale von Bund, Ländern und Kommunen miteinander verknüpft sind bzw. werden.

Interoperabilität statt zentraler Fachanwendungen

Die nicht durchgängige Interoperabilität kommunaler Fachverfahren ist in einigen Bereichen auch aus unserer Sicht durchaus kritisch zu betrachten. Die Lösung des Problems kann aber nicht darin liegen, die bundesdeutsche Fachverfahrenslandschaft durch zentrale Verfahren zu ersetzen.

Dafür gibt mehrere Gründe: Zum einen sehen wir eine wesentliche Ursache für die Probleme - und darauf weisen wir seit Jahren immer wieder hin - in fehlenden oder inadäquaten Standards und Schnittstellendefinitionen bzw. in den Unzulänglichkeiten, in der mangelnden Lenkung und Koordinierung der IT-Standardisierungsprozesse³. Dem ist allein mit einer Restrukturierung und Neuausrichtung dieser Prozesse zu entgegen. Aus diesem Grund begrüßen wir ausdrücklich die auch vom IT-Planungsrat initiierten Schritte für eine Neuordnung in diesem Bereich.

Zum anderen erfordert schon allein auf der Grundlage der unterschiedlichen, durch unser politisches System mit seiner föderalen Struktur definierten Aufgaben und Zuständigkeiten von Bund, Ländern und Kommunen unterschiedliche IT-Lösungen. Das gilt insbesondere für den kommunalen IT-Sektor. Kommunales Verwaltungshandeln unterliegt den Hoheitsrechten der kommunalen Selbstverwaltung (Verwaltungshoheit, Finanzhoheit usw.). Darüber hinaus wird es zusätzlich durch regionale, landes- und kommunalpolitische, landesrechtliche und auch strukturell-territoriale Bedingungsgefüge

¹ Vgl. Bürokratieabbau durch Digitalisierung: Kosten und Nutzen von E-Government für Bürger und Verwaltung, Gutachten für den Nationalen Normenkontrollrat, Dokumentation, 2015.

² Vgl. Fraunhofer FOKUS (Hg.) (2014): IT-Konsolidierung in der Öffentlichen Verwaltung. Mit Fallstudien von DATAPORT, Berlin.

³ Vgl. ÖFIT/Fraunhofer FOKUS: (Hg.) (2014): IT-Standardisierung in der Öffentlichen Verwaltung - ein Diskussionspapier, Berlin.

beeinflusst. Das heißt, das divergente Verwaltungshandeln und die entsprechenden Geschäfts- und Verwaltungsprozesse lassen sich nicht durch (bundes-)einheitliche Verfahren abbilden.

Wettbewerb ist die Voraussetzung für Innovation

Mit Blick sowohl auf das Digitalisierungsprogramm des IT-PLR auch auf den Gesetzentwurf zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen stellen sich zudem eine Reihe wettbewerbs-, kartell- und vergaberechtliche Fragen.

Wir sehen nicht nur die Gefahr einer staatlich geförderten Monopolbildung mit nicht abzuschätzenden Auswirkungen, sondern auch die grundlegenden Funktionsmechanismen des Marktes auf der Grundlage von Angebot und Nachfrage in Frage gestellt.

Ausgangspunkt für die zukünftige Fachverfahrenslandschaft ist, folgt man dem Digitalisierungsprogramm des IT-PLR, ein zweistufiges, allein von den Arbeitsgruppen des IT-PLR durchgeführtes Auswahlverfahren, in dessen Anschluss Musterprozesse entwickelt werden, die wiederum für die Entwicklung und Adaption künftiger Fachanwendungen und -verfahren dienen sollen. Eine solche Vorgehensweise bevorzugt nicht nur einen Verfahrenshersteller, sondern führt unweigerlich zu einem Wettbewerbsvorteil und damit zu einer Wettbewerbsverzerrung, die sowohl aus vergabe- als auch aus kartellrechtlicher Sicht bedenklich erscheinen.

Allein Markt und Wettbewerb garantieren die Bereitstellung bedarfsgerechter Angebote an Produkten und/oder Dienstleistungen. Für den öffentlichen und kommunalen IT-Sektor sind das sowohl Fachverfahren zur Gewährleistung eines rechtssicheren Verwaltungshandelns und ergänzende Softwarelösungen als auch Dienstleistungen wie die Pflege und Wartung der Software und IT-Infrastruktur, die Anwenderbetreuung oder der Betrieb. Das schließt auch - auf der Grundlage etwa eines normativen Handlungsrahmens - die Notwendigkeit zur Interoperabilität oder Schnittstellenoffenheit von Anwendungen ein ebenso wie z. B. Anforderungen an die Nutzerfreundlichkeit oder die Software-Ergonomie. Ergebnisse eines funktionsfähigen Wettbewerbs sind niedrige Preise, eine hohe Produktqualität, Innovation und Fortschritt.

In diesem Zusammenhang erscheint uns die Differenzierung zwischen Fach- und eGovernment-Anwendung im Rahmen des Digitalisierungsprogramms und im Entwurf zum Onlinezugangverbesserungsgesetz zu unscharf bzw. nicht hinreichend definiert – nicht allein aufgrund der unterschiedlichen Nutzer- bzw. Zielgruppen. Digitale Verwaltungsleistungen lassen sich nicht eins-zu-eins in Verwaltungsportalen online abbilden (vgl. OZG §1 Abs. 1).

Die gegenwärtigen Defizite bei der Akzeptanz und Nutzung von eGovernment-Angeboten haben im Wesentlichen keine technischen bzw. verfahrenstechnischen Ursachen, sondern vernachlässigen insbesondere die Bedürfnisse, die Lebenswelt und die Alltagserfahrungen ihrer potentiellen Nutzer, nämlich der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen. Aus unserer Sicht ist eGovernment allein auf der Grundlage einer föderalen und kooperativen IT-Infrastruktur mit definierten Kommunikationsstandards und Schnittstellen möglich. Der Bedarf allerdings kann und darf nicht von Staat und Politik definiert oder formuliert werden.

Sicherheit, Verfügbarkeit und Datenschutz

Die Sicherheit und Verfügbarkeit der Daten bei zentrale Lösungen und Verfahren sehen wir als besonders kritisch. Die Sicherheitsrisiken und die Störanfälligkeit einer zentralen Datenhaltung liegen auf der Hand. Dem kann nur mit dezentralen, standardisierten und zertifizierten Lösungen (Rechenzentren usw.) begegnet werden. Allein sie garantieren ein hohes Maß an Sicherheit und Verfügbarkeit. Angriffe und Störungen, welcher Art auch immer, bleiben lokal begrenzt.

Auf der Applikationsebene sehen wir dessen ungeachtet aber die Notwendigkeit für einen Paradigmenwechsel. Der heute der öffentlichen IT zugrunde liegende Datenschutzbegriff stammt aus einer Zeit, in der das Internet noch in den Kinderschuhen steckte. Einige seiner Prinzipien sind in unserer heutigen Informationsgesellschaft nicht mehr durchsetzbar. Gerade hier sehen wir den Staat in der Pflicht ein zukunftsweisendes Datenschutzkonzept zu entwickeln und über alle Ebenen der deutschen Verwaltung hinweg zu etablieren.

In Zeiten von Facebook, Whatsapp, Instagram und Co. bilden die Paradigmen des gegenwärtigen Datenschutzes nicht mehr das reale Schutzbedürfnis von Bürgerinnen und Bürgern ab - ungeachtet der besonderen Schutzwürdigkeit personenbezogener Daten. Vor diesem Hintergrund brauchen wir dringend ein zeitgemäßes Regulativ, das einerseits die persönlichen Interessen des Einzelnen schützt, andererseits aber nicht als Deckmantel zur Verhinderung von Verwaltungshandeln bzw. eGovernment dient und den notwendigen Komfort für eine Akzeptanz von eGovernment-Angebote ermöglicht.

Digitale Gewaltenteilung

Im Auftrag des DATABUND haben Prof. Dr. Dirk Heckmann und Dr. Wilfried Bernhardt im vergangenen Jahr eine Studie vorgelegt, die sich aus einer rechtswissenschaftlichen und politischen Perspektive mit dem Problem der Einflussnahme des Staates auf den IT-Markt beschäftigt; denn - so die Autoren - "die Abgrenzung staatlicher Einflussmaßnahme auf den IT-Markt hat eine hohe rechtliche Relevanz, ist unterdessen aber bislang kaum geklärt."⁴ Im Ergebnis der wissenschaftlichen Bestandsaufnahme entwickeln die Autoren die Leitidee einer digitalen Gewaltenteilung und das Leitbild des kooperativen, vertrauenswürdigen und nachhaltigen IT-Staates – insbesondere auch um den Anschluss im internationalen Vergleich nicht zu verlieren.

Entsprechend dieses Leitbildes sollte sich die Gewaltenteilung nicht allein auf die staatlichen Gewalten der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung beschränken, sondern "die Kompetenzen und Kräfte der Privatwirtschaft mit ihren IT-Unternehmen, Softwareentwicklern und anderen Innovatoren in dieses Gefüge einbeziehen". Diese Teilhabe werde sich nachhaltig auf die IT- und Projektsteuerungskompetenz des Staates auswirken. In diesem Sinn ist ein Zurückhaltungsgebot des Staates gegenüber den privaten Akteuren im IT-Markt im Interesse von Innovation und Nachhaltigkeit dringend erforderlich.

⁴ Heckmann, Bernhardt (2016): Digitale Gewaltenteilung als Marktverantwortung. Kriterien zur rechtlichen Abgrenzung staatlicher und privatwirtschaftlicher Entfaltungsmöglichkeiten auf dem Markt der IT-Herstellung und IT-Services.

Maßnahmen

Vor dem Hintergrund des Leitbildes eines kooperativen, vertrauenswürdigen und nachhaltigen IT-Staates ist eine zukunftsfähige digitale Verwaltung und ein effektives, flächendeckendes und nutzerorientiertes eGovernment nur unter Berücksichtigung der folgenden Punkte möglich.

eGovernment braucht eine Vision für die digitalisierte Verwaltung der Zukunft

Deutschland bemüht sich seit vielen Jahren, mit modernen Software- und Online-Technologien die Effektivität und Nachhaltigkeit des digitalen Verwaltungshandelns auf der Bundes-, Landes- und Kommunalebene zu verbessern. Aus Sicht des DATABUND e.V. wird - auch mit Blick auf das Digitalisierungsprogramm und den Entwurf des Onlinezugangverbesserungsgesetzes - aber vor allem eines benötigt: Eine von fachlicher Kompetenz geprägte und an den Alltagserfahrungen und an den Bedürfnissen des Bürgers und der Unternehmen orientierte Zielvorstellung wie die Schnittstelle (in einem übertragenen Sinn) zwischen Staat und Bürger bzw. zwischen Staat und Unternehmen unter den Rahmenbedingungen der Digitalisierung aussehen soll. Solange ein solches Zielkontinuum nicht formuliert ist, können sich keine funktionierenden Strukturen entwickeln und etablieren, wird ein zielgerichteter Ausbau der digitalen Verwaltung nicht gelingen.

Nutzung vorhandener Anwendungen

Die heute z. B. im Melde-, Gewerbe- oder Personenstandswesen eingesetzten Verfahren von sowohl öffentlich-rechtlichen als auch privatwirtschaftlichen Softwareherstellern ermöglichen bereits heute über die entsprechende Infrastruktur (DVDV, Intermediäre, Schnittstellen) eine bundesweite Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürger bzw. Unternehmen sowie zwischen Verwaltungen, Behörden und anderen Organisationen.

Vor diesem Hintergrund sollte das Hauptaugenmerk auf interoperablem eGovernment in einer föderalen IT- und Fachverfahrenslandschaft auf der Grundlage praxistauglicher Standards und Schnittstellendefinitionen liegen – und nicht auf staatlich verordneten, zentralen Verfahren.

Dafür bedarf es eines nachhaltigen, zukunftsweisenden und normativ untersetzten Handlungsrahmens, der sich sowohl dem Föderalismus verpflichtet sieht als auch dem hohen Gut der kommunalen Selbstverwaltung.

IT-Konsolidierung als integrativer Ansatz

Im Ergebnis des Strukturwandels in den Kommunalverwaltungen werden die klassischen Fachämter und Sachgebiete mehr und mehr zu einem integrativen Bestandteil einer vernetzten Verwaltung. Bestes Beispiel sind die Bürgerämter und Bürgerservices. Das Einwohnermeldeamt von früher gibt es längst nicht mehr. Dieser ganzheitliche Ansatz (Lebenslagen) der Verwaltungen versuchen viele Fachverfahrens- und Softwarehersteller, seit einigen Jahren sowohl softwareseitig als auch organisatorisch innerhalb der Anwendungen abzubilden bzw. über Schnittstellen und Services zu ermöglichen. Das betrifft insbesondere auch Softwareprodukte aus dem Bereich DMS und eAkte.

Einbeziehung von IT-Dienstleistern, Fachverfahrensherstellern und Experten aus Kreis- und Kommunalverwaltungen

Mit Blick auf die Organisationsstruktur und Aufgaben der Arbeitsgruppen des IT-PLR erscheint es unerlässlich, die Arbeitsgruppen sowohl für IT-Dienstleister, Software- und Fachverfahrenshersteller - nicht nur im Rahmen der Schnittstellendefinitionen - als auch für Experten aus den Kreis- und Kommunalverwaltungen zu öffnen. Ohne deren Verwaltungserfahrung sowie Fach- und Sachkenntnis kommunalen Verwaltungshandelns erscheint ein Ausbau der digitalen Verwaltung kaum vorstellbar.

Zusammenarbeit

Als Interessenvertretung der mittelständischen IT-Dienstleister und Fachverfahrenshersteller hat der DATABUND e.V. seit seiner Gründung 2006 immer wieder versucht, auf die Defizite beim eGovernment hinzuweisen und eine Verbesserung der Situation vor allem im Bereich der kommunalen IT voranzutreiben. Im Rahmen dieses Positionspapiers möchten wir dem Bund und dem IT-Planungsrat abermals unsere Zusammenarbeit anbieten: Der Verband und seine Mitgliedsunternehmen verfügen über fachliches Know-how und langjährige Erfahrungen im kommunalen und öffentlichen IT-Sektor.