



STELLUNGNAHME

Interoperabilität statt Zentralisierung

Zum Digitalisierungsprogramm
des IT-Planungsrates

Stand: 7. Februar 2017

Interoperabilität statt Zentralisierung. Zum Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates

Inhalt

Management Summary.....	2
1 Ziel dieses Papiers	3
2 Was wir unterstützen.....	4
3 Was wir fragen.....	5
3.1 Unklarheit der Definition von „Lösung/Anwendung“	5
3.2 Entstehung von Monopolen.....	5
3.3 Fragen der Wirtschaftlichkeit.....	6
3.4 Fehlende Infrastrukturen (Bandbreiten bei Massenbetrieb).....	8
3.5 Wettbewerbs-/kartellrechtliche und vergaberechtliche Fragen	8
3.6 Organisation des Umsetzungsprogramms (Papier der GSITPLR).....	8
4 Unsere Empfehlung zum weiteren Vorgehen.....	9
5 Unsere Grundgedanken zu interoperablem E-Government in einer föderalen IT-Infrastruktur.....	10
5.1 Einleitung	10
5.2 Auf Basis definierter Standards und Schnittstellen kooperieren: Interoperabilität und Vernetzung im Leistungsverbund sicherstellen ...	10
5.3 Nutzerfreundlichkeit aus Kundensicht reflektieren und gestalten	12
5.4 Musterprozesse als Blaupausen für Lösungsentwicklung forcieren	12
5.5 Sicherheit und Verfügbarkeit über einen Mix aus zentralen und dezentralen Betreibern gewährleisten.....	12
5.6 Lösungen integriert anbieten	13
5.7 Vorhandene technisch-organisatorische Lösungen nutzen.....	14
5.8 Föderalen IT-Dienstleisterverbund (FITDV) aufbauen.....	14

Management Summary

Die Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister - Vitako – will mit den folgenden Ausführungen die Umsetzbarkeit und Akzeptanz des Digitalisierungsprogramms des IT-Planungsrats unterstützen, um die gemeinsame Entwicklung von E-Government in Deutschland zu beschleunigen. Die im Digitalisierungsprogramm formulierten Prinzipien enthalten eine Reihe von Ansätzen, die im Rahmen der föderalen Struktur in Deutschland die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung befördern können.

Wie begrüßen ausdrücklich:

- die Motivation für ein **beschleunigtes und gemeinsames Handeln**
- die Zielsetzung, nutzerfreundliche digitale Verwaltungsdienstleistungen für alle Bürgerinnen und Bürger und die Wirtschaft über eine **interoperable föderale IT-Infrastruktur** anzubieten
- die Entwicklung von **Servicekonten** für Bürger und Unternehmen
- den geplanten **Portalverbund** als gemeinsames Projekt von Bund, Ländern und Kommunen
- die **Standardisierung von Prozessen und Schnittstellen** und die Entwicklung von Blaupausen.

Allerdings ergeben sich aus den vorliegenden Dokumenten zahlreiche offene Fragen, die beantwortet werden müssen. Dies betrifft unter anderem:

- Unklarheiten in der Definition von „Lösung/Anwendung“
- die Gefahr der Entstehung von Monopolen mit erheblichen Nachteilen
- Fragen der Wirtschaftlichkeit im Sinne von entstehenden Kosten, verlorenen Investitionen und der Projektfinanzierung
- noch fehlende Infrastrukturen (Bandbreiten bei Massenbetrieb)
- offene wettbewerbs-/kartellrechtliche und vergaberechtliche Fragen
- die Organisation des Umsetzungsprogramms (besonders die Zusammensetzung und Aufgaben der Arbeitsgruppen).

Wegen der vielen noch nicht oder nicht abschließend beantworteten Fragen, die sich besonders aus dem Umsetzungspapier der GSITPLR zum Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrats ergeben, empfehlen wir zum weiteren Vorgehen, auf bereits laufende Vorhaben des IT-Planungsrats aufzusetzen, um schnell erste Ergebnisse im Rahmen des Digitalisierungsprogramms erzielen zu können. Konkret schlagen wir vor

- **eine Konzentration auf die Projekte Portalverbund und Servicekonten**, weil besonders die Bereitstellung von Servicekonten für Bürger und Unternehmen die Zugänglichkeit zu und die Akzeptanz von E-Government-Lösungen erheblich verbessern würde, sowie – ergänzend -
- ein Pilotprojekt Portalverbund mit den angedachten sechs Anliegen durchzuführen, **um daraus ein Modell für E-Government im Rahmen der angestrebten interoperablen föderalen IT-Infrastruktur abzuleiten.**

Wir entwickeln zudem weitere Empfehlungen zum Vorgehen, um bereits vorhandene „gute“ Lösungen weiterverwenden zu können, bereits getätigte Investitionen zu schützen und damit insgesamt die Entwicklung der interoperablen föderalen IT-Infrastruktur zu befördern und finanzierbar zu halten.

In einem letzten Kapitel beschreiben wir in sechs Abschnitten die Prinzipien und Erfahrungen, die aus Sicht der kommunalen IT-Dienstleister wichtig sind, wenn Bund, Länder und Kommunen gemeinsam das Ziel des IT-Planungsrates erreichen wollen, in Deutschland eine interoperable E-Government-Landschaft in einer föderalen IT-Infrastruktur zu schaffen (Digitalisierungsprogramm).

Kritischer Erfolgsfaktor ist dabei aus unserer Sicht, nicht zentrale, sondern **interoperable, vernetzte** Lösungen – juristisch, organisatorisch und technisch – zu kreieren oder weiterzuentwickeln. Dies erleichtert auch die interoperable Integration und Anpassung von Lösungen (Blaupausen) an jeweils unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen in den Bundesländern.

Weitere zentrale Gedanken sind unter anderem die Kooperation auf der Basis definierter Standards und Schnittstellen, die Entwicklung von Musterprozessen als Blaupausen für eine beschleunigte und innovative Entwicklung im Wettbewerb, die Gewährleistung von Sicherheit und Verfügbarkeit in einem Mix aus zentralen und dezentralen Lösungen sowie die Nutzung von bereits vorhandenen Lösungen.

1 Ziel dieses Papiers

Die Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-tako - unterstützt die Ziele des Digitalisierungsprogramms des IT-Planungsrates ausdrücklich. Ziel der folgenden Ausführungen ist es, die Umsetzbarkeit und die Akzeptanz des Programms zu unterstützen, um E-Government in Deutschland zu beschleunigen.

In diesem Papier setzt sich Vitako mit den Ansätzen des Digitalisierungsprogramms des IT-Planungsrates und seiner Umsetzung auseinander. Diese ergeben sich aus dem Zusammenspiel der Unterlagen „Digitale.Verwaltung.Jetzt“, „Arbeitsstrukturen und –Prozesse des Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates“ und „Portalverbund sowie Bürger- und Unternehmenskon-ten/Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates“.

Zunächst werden wir die aus unserer Sicht ausgesprochen begrüßenswerten Ansätze, Überlegungen und Projekte würdigen (Kap. 2). Im Anschluss daran nehmen wir Stellung zu den zahlreichen nicht oder nicht abschließend behandelten Fragestellungen, die sich besonders aus dem Umsetzungspapier der GSITPLR ergeben.

Nicht beantwortet sind vor allem finanzielle, rechtliche und organisatorische Fragen, die in einer föderalen Struktur, die in einem strikten Rechtsrahmen handelt, zwingend zu klären sind, um Aufwände und etwaige Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden (Kap 3).

Um die Weiterentwicklung von E-Government in Deutschland zu beschleunigen, entwickeln wir in Kapitel 4 konkrete Empfehlungen zum weiteren Vorgehen und bieten Zusammenarbeit in der weiteren Diskussion und Umsetzung an. In Kapitel 5 entwickeln wir Lösungsvorschläge zu den Facetten einer föderalen, interoperablen IT-Infrastruktur, in deren Rahmen gemeinsame Projektergebnisse anschlussfähig, finanzierbar und akzeptiert in die Fläche gebracht werden können.

2 Was wir unterstützen

Die in dem Papier „Digitale.Verwaltung.Jetzt“ dargestellte Motivation für ein **beschleunigtes und gemeinsames Handeln** ist gut und richtig. Die Zielsetzung, nutzerfreundliche digitale Verwaltungsdienstleistungen für alle Bürgerinnen und Bürger und die Wirtschaft über eine **interoperable föderale IT-Infrastruktur** anzubieten, begrüßen wir ausdrücklich.

Die in „Portalverbund sowie Bürger- und Unternehmenskonten/Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrats“ beschriebene Notwendigkeit von „Bürger- und Unternehmenskonten“ (**Servicekonten**) und die „intelligente Verknüpfung“ der verschiedenen Verwaltungsportale unter Berücksichtigung der föderalen Strukturen unterstützen wir ebenfalls. Dies umso mehr als der **Portalverbund** als gemeinsames Projekt von Bund, Ländern und Kommunen verstanden wird.

Den konstruktiven Ansatz des Digitalisierungsprogramms einer **Standardisierung von Prozessen und Schnittstellen** begrüßen wir – diesen Ansatz verfolgt u.a. das Projekt FIM mit den generischen Prozessblaupausen, auf das aufgebaut werden kann. Generische Musterprozesse, die sowohl „als Vorlage für die Umsetzung des Anliegens (...)“ als auch als Blaupause für zukünftige Adaptionen“ dienen können, können eine Beschleunigung des Digitalisierungsprozesses in Verwaltungen unterstützen. Auch dies begrüßen wir.

Insgesamt enthalten die im Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates formulierten Prinzipien eine Reihe von Ansätzen, die im Rahmen der föderalen Struktur in Deutschland eine Beschleunigung der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung unterstützen können. Fraglich sind aus unserer Sicht allerdings der Weg und der immer deutlichere zentrale Lösungsansatz, mit dem diese Ziele erreicht werden sollen.

3 Was wir fragen

Aus den vorliegenden Dokumenten ergeben sich zahlreiche offene Fragen, die beantwortet werden müssen. Dies begründet sich wie im Folgenden dargestellt.

3.1 Unklarheit der Definition von „Lösung/Anwendung“

Es bleibt unscharf, was genau eine E-Government-Anwendung des IT-Planungsrates umfasst:

- lediglich ein einheitliches Look-and-Feel an der Kundenschnittstelle?
- eine Gesamtlösung im Sinne einer Prozessdefinition vom Auslöser bis zum Bescheid (dies kann eine hohe Komplexität erreichen, wie Vitako im Projekt „Sparen mit E-Government“ (2016) am Beispiel der Anmeldung eines erlaubnispflichtigen Gewerbes nachgewiesen hat (vgl. Ebd. S. 9-11))?
- die Bereitstellung von Fachverfahren (also etwa Meldeverfahren, Gewerbeverfahren) mit Bürgerschnittstelle?
- die Bereitstellung von Prozessblaupausen als empfohlener Standard (FIM)?

Dies ist dringend zu klären.

3.2 Entstehung von Monopolen

Im Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates wird nicht nur der konstruktive Ansatz einer Standardisierung von Prozessen und Schnittstellen verfolgt. Es wird im Ansatz vielmehr auf eine „**Vereinheitlichung**“ hingearbeitet. Die Einbettung **einer** bestehenden Lösung für jedes Anliegen, die dann von allen Verwaltungen genutzt werden soll, in Verbindung mit einer Empfehlung des IT-Planungsrates zur Digitalisierung dieses Anliegens, ist aus unserer Sicht sehr kritisch und lässt zahlreiche Fragen offen.

Die Integration **eines** Verfahrens im Rahmen eines vom Planungsrat finanzierten Projektes in die interoperable föderale IT-Infrastruktur ist ein entscheidender Marktvorteil für dieses Verfahren. Für alle anderen Verfahren zur Erledigung dieses Anliegens bedeutet dies zumindest mittel- bis langfristig das Aus.

Wir sehen hier die **Gefahr weiterer Monopole für einzelne Verwaltungsverfahren**. Der fehlende Wettbewerb führt dazu, dass der Anbieter Preise diktieren kann, beliebige Preissteigerungen für Pflege und Wartung durchsetzen kann – so geschehen beim Personenstandsverfahren Autista des Verlags für Standesamtswesen, welches das einzige in diesem Markt im Einsatz befindliche Verfahren ist. Zudem hemmen Monopole in der Regel die Innovationsgeschwindigkeit.

Die Erfahrungen der Kommunalen IT-Dienstleister zeigen, dass Wettbewerb zwischen verschiedenen Softwareanbietern die Qualität verbessert und Kosten für den Endkunden – die öffentliche Verwaltung – senken hilft. Dies hat sich in den Aufgabenbereichen erwiesen, in denen mehrere Angebote verfügbar sind. Dies gilt beispielhaft:

- im Meldewesen mit derzeit noch sechs Verfahren, absehbar drei, davon ein privatwirtschaftlicher Anbieter,
- im Kindergartenbereich mit derzeit mindestens vier Verfahren, davon ein privatwirtschaftlicher Anbieter,
- im Kfz-Wesen mit vier Verfahren, davon ein privatwirtschaftlicher Anbieter, außerdem drei weitere kleine Anbieter

und für die meisten der anderen kommunalen Fachaufgaben wie Jugend, Soziales, Bauen, Gewerbe.

Mit der jetzigen Ausrichtung des Digitalisierungsprogramms wird der Entwicklung von Monopolen Vorschub geleistet, mit den skizzierten Nachteilen. Dies sollte unbedingt vermieden werden.

3.3 Fragen der Wirtschaftlichkeit

Die finanziellen, technischen und organisatorischen Konsequenzen einer Vereinheitlichung und Zentralisierung von E-Government-Lösungen scheinen noch nicht in allen Facetten beleuchtet worden zu sein. Dazu einige Anmerkungen:

- Die Bereitstellung von nur einer Lösung durch einen IT-Dienstleister erfordert – auch bei größeren Unternehmen – im Vorfeld der Bereitstellung **Neuinvestitionen** in Hardware und IT-Basiskomponenten. Bei den abnehmenden Betreibern von IT-Infrastrukturen (Landes- und Kommunalbehörden, IT-Dienstleister) müssen IT-Komponenten angepasst werden. Letztlich handelt es sich um Konsolidierungsprojekte, und welche Kosten in Geld und Zeit entstehen, zeigen alle anderen Konsolidierungsprojekte. Besonders eindrücklich sind etwa die Zahlen aus der „IT-Konsolidierung Bund“. Sicherlich sind auf lange Sicht Einsparungen zu erzielen; dies muss aber sauber kalkuliert werden, worauf sich aber keinerlei Hinweise finden.
- Investitionen in elektronische Services, die IT-Dienstleister und/oder Kommunen bereits getätigt haben, werden durch die Verpflichtung auf lediglich eine Lösung förmlich „zunichte gemacht“.
- Für die „ausscheidenden Verfahren“ bestehen in der Regel längerfristige vertragliche Verpflichtungen der IT-Dienstleister gegenüber den nutzenden Verwaltungen (abzuschreibende Projektkosten, Lizenzkosten, Personal). Diesen Verpflichtungen werden zumindest die von der öffentlichen Hand getragenen Dienstleister nachkommen müssen, was aber wirtschaftlich bei wegfallender Geschäftsbasis nicht möglich sein wird. Hier sind damit negative Ergebnisse unvermeidlich, die die Träger/Eigentümer werden tragen müssen. Es bleibt unausgesprochen, in welcher Weise hier **Investitionsschutz** gewährleistet werden soll.
- Viele Kommunen bieten elektronische Informationen und E-Services bereits für mobile Endgeräte an (Apps). Bei der notwendigen Entscheidung für eine

zentrale Lösung werden diese Apps unbrauchbar. Neue Apps erfordern **neue Investitionen** in solche mobilen Lösungen.

- Für die neue, zentrale Lösung entstehen besonders im kommunalen Umfeld **Integrationskosten**, denn die Lösung muss in komplexe, stark vernetzte IT-Infrastrukturen integriert werden (wegen der Schnittstellen zu anderen Fachverfahren, zu Querschnittsverfahren wie ERP-Systeme, GIS-Systeme etc.).
- Nicht unterschätzt werden darf der technische und organisatorische Aufwand in jeder zuständigen Stelle (**Organisationsprojekt-Kosten**). Arbeitsabläufe ändern sich nicht durch die Bereitstellung einer IT-Anwendung, besonders wenn es prozessuale und strukturelle Schnittstellen zu vor- oder nachgelagerten Prozessen gibt. Dies erfordert zum einen organisatorische Arbeit, aber auch die Anpassung von betroffenen IT-Komponenten außerhalb der Anwendung.
- Die Bereitstellung von nur einer Lösung erfordert außerdem einen nicht zu unterschätzenden **Planungs- und Koordinierungsaufwand**. Besonders die technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen müssten eng mit den Ländern und Kommunen abgestimmt werden.
- Auch die **Kosten für eine zentrale Realisierung mit entsprechender Verfügbarkeit und Sicherheitsinfrastruktur** dürfen nicht unterschätzt werden. Sie dürften keinesfalls geringer sein als bei einer dezentralen Konzeption, wie sie der heutigen Verwaltungspraxis entspricht, die ja parallel zu den zentralen Online-Verfahren weiter aufrechtzuerhalten ist. Das gilt umso mehr, als die für die Realisierung der zentralen Konzeption notwendige Integration aller Prozesse zusätzliche Kommunikationswege erfordert, die völlig neu definiert und konzeptioniert werden müssten.
- In den vorliegenden Papieren wird lediglich die Finanzierung der Programmsteuerung durch den Bund klar beschrieben. Die **Finanzierung der eigentlichen Projektarbeit** bleibt weitestgehend offen. Die Erfahrung der Vergangenheit bei der Finanzierung von gemeinsamen länderübergreifenden Projekten hat gezeigt, dass derartige Finanzierungen nicht einfach und stets zeitaufwendig in der Abstimmung sind. Angesichts dieser finanziellen Unklarheit ist es fraglich, wie bei Themen mit großem Handlungsdruck eine zeitnahe Umsetzung stattfinden kann. Andererseits macht der Bund mit der Finanzierung der Programmsteuerung klar, welche Bedeutung er dieser beimisst. Die Wahrnehmung der kommunalen Interessen bei der Programmsteuerung ist unklar.

3.4 Fehlende Infrastrukturen (Bandbreiten bei Massenbetrieb)

Auch bezogen auf die Bandbreiten und die vorhandenen Kommunikationsbeziehungen ergeben sich Bedenken, denn auch wenn heute schon alle Verwaltungen über das Verbindungsnetz erreichbar sind, dürften erhebliche Mehrkosten für die erforderliche Erhöhung der Bandbreiten bei Massenbetrieb entstehen.

3.5 Wettbewerbs-/kartellrechtliche und vergaberechtliche Fragen

Die Integration eines Verfahrens mit einer anschließenden Empfehlung des IT-Planungsrates wird in den vorliegenden Papieren wettbewerbs-/vergaberechtlich nicht behandelt.

Vermutlich wird diese Situation die Verwaltungen (oder ihre öffentlich getragenen IT-Dienstleister) nicht davon entbinden, für alle Beschaffungen vergaberechtlich saubere Verfahren durchzuführen.

Offen bleibt auch, wie eine Markt beeinflussende Entscheidung für eine einzige Lösung kartellrechtlich zu bewerten ist.

3.6 Organisation des Umsetzungsprogramms (Papier der GSITPLR)

1. Zu Struktur und Arbeit der „Arbeitsgruppen“:

- Die Zusammensetzung der Arbeitsgruppen ist „freiwillig und offen“. Was bedeutet das?
- Die „gesetzte“ Einbindung von Fachexperten des Bundes und der Länder, IT-Dienstleistern bzw. Lösungsanbietern und Fachexperten für Basis-komponenten stellt nicht sicher, dass die Anforderungen der Kommunal-ebene im Entscheidungsprozess ausreichend berücksichtigt werden.
- Die Mitglieder der Arbeitsgruppen sind alle auch von eigenen wirtschaftlichen Interessen getrieben. Es ist in höchstem Maße unwahrscheinlich, dass eine Arbeitsgruppe, unter anderem bestehend aus Vertretern konkurrierender Anbieter, in der Lage sein wird, sich auf eine Lösung zu einigen. Jeder Wettbewerber – und wohl auch jeder Nutzer einer bestimmten Lösung - wird seine Lösung präferieren, um seine wirtschaftliche Zukunft nicht zu gefährden beziehungsweise seine gewohnten Prozesse nicht ändern zu müssen.
- Die Erwartung, dass diese Arbeitsgruppen in der Lage sein werden, eine Lösung für ein Anliegen zu präferieren, geht an der Lebensrealität vorbei. Sie würde nämlich bedeuten, dass bei konkurrierenden Lösungen zweier beteiligter Anbieter ein Anbieter die Lösung des anderen Anbieters empfehlen müsste und damit seine eigene wirtschaftliche Zukunft gefährdet (wahrscheinlich könnte man einem Mitarbeiter, der dies im Namen der eigenen Firma macht, fristlos kündigen).

2. Die Arbeitsgruppen sind durch ihre „Offenheit“ in der Zusammensetzung letztlich unberechenbar und haben keine besondere und ausgewiesene

Qualifikation. Derartigen Arbeitsgruppen ein Urteil zur Überprüfung von „Garantie des Betriebes und der Fortentwicklung“ zu überlassen, halten wir für nahezu sträflich. Die Aufgabe der Überprüfung von Dienstleistern auf ihre Kompetenz hin kann eine derartig zufällige Gruppe nicht ernsthaft erledigen.

Ein solches Vorgehen würde alle Anstrengungen öffentlicher IT-Dienstleister hinsichtlich Benchmark-Untersuchungen mit externen Partnern ad absurdum führen; es verkennt zudem die umfangreichen Prüfungsrechte von Rechnungshöfen, Rechnungsprüfungsämtern und Datenschützern und unterschlägt das Verfahren von Jahresabschluss sowie der damit zusammenhängenden Testate durch Wirtschaftsprüfer.

4 Unsere Empfehlung zum weiteren Vorgehen

Wegen der vielen noch nicht oder nicht abschließend beantworteten Fragen, die sich besonders aus dem Umsetzungspapier der GSITPLR zum Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrats ergeben, empfehlen wir zum weiteren Vorgehen:

- **Konzentration auf die Projekte Portalverbund und Servicekonten**, weil besonders die Bereitstellung von Servicekonten für Bürger und Unternehmen die Zugänglichkeit zu und die Akzeptanz von E-Government-Lösungen erheblich verbessern würde.
- Pilotprojekt Portalverbund mit sechs Anliegen durchführen, **um daraus ein Modell für E-Government im Rahmen der angestrebten interoperablen föderalen IT-Infrastruktur abzuleiten**.
- **Bestandsaufnahme vorhandener integrierter E-Government-Lösungen** in Bund, Ländern und Kommunen (einige haben wir in diesem Papier genannt; die Anwendung Elterngeld des Bundesfamilienministeriums ist ein weiteres. Bei der Bestandsaufnahme ist Vitako gern bereit zu unterstützen), um auf der Basis noch zu definierender, möglichst messbarer Kriterien für Nutzen und Akzeptanz daraus schnell „gute“ Lösungen für einen breiten Roll-Out bereitstellen beziehungsweise entwickeln zu können. Voraussetzung ist die **Schaffung von Mindeststandards/Adaptern, die der IT-Planungsrat empfiehlt**. Ziel muss es sein, dass die E-Government-Lösungen (etwa „Kindergartenanmeldung“) beliebiger Hersteller mit Portalen im Portalverbund kommunizieren können.
- **Nutzung vorhandener Prozessanalysen und -modelle** (zum Beispiel so in den Vitako-Projekten „Positivliste“ und „Kosten senken mit E-Government“ durchgeführt) für die Entwicklung von Blaupausen, die organisatorische und technische Komponenten sowie erforderliche Rechtsänderungen enthalten.
- **Entwicklung eines Konzepts für einen föderalen IT-Dienstleistungsverbund**.
- Beschleunigung der **Entwicklung von standardisierten Datenaustauschformaten und Schnittstellen**.

Für weitere Gespräche und Weiterentwicklung der Konzepte und Lösungen stehen die Mitglieder von Vitako gern bereit.

5 Unsere Grundgedanken zu interoperablem E-Government in einer föderalen IT-Infrastruktur

5.1 Einleitung

Im Folgenden stellen wir dar, welche Prinzipien und Erfahrungen aus Sicht der kommunalen IT-Dienstleister wichtig sind, wenn Bund, Länder und Kommunen gemeinsam das Ziel des IT-Planungsrates erreichen wollen, in Deutschland eine interoperable E-Government-Landschaft in einer föderalen IT-Infrastruktur zu schaffen (Digitalisierungsprogramm).

Erfolgsfaktor ist nach unserer Überzeugung, nicht zentrale, sondern **interoperable, vernetzte** Lösungen – juristisch, organisatorisch und technisch – zu entwickeln, zu unterstützen oder weiterzuentwickeln. Dies erleichtert auch die interoperable Integration und Anpassung von Lösungen (Blaupausen) an jeweils unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen in den Bundesländern.

Im Überblick betreffen unsere Überlegungen folgende Punkte, die in den folgenden Abschnitten ausführlicher dargestellt werden:

- Auf Basis definierter Standards und Schnittstellen kooperieren: Interoperabilität und Vernetzung im Leistungsverbund sicherstellen (5.2).
- Musterprozesse als Blaupausen für Lösungsentwicklung forcieren (5.3).
- Sicherheit und Verfügbarkeit über einen Mix aus zentralen und dezentralen Betreibern gewährleisten (5.4).
- Lösungen integriert anbieten (nachfrageorientiert, in Portalfunktionalitäten eingebettet, mit Fachverfahren verknüpft) (5.5).
- Vorhandene technisch-organisatorische Lösungen nutzen (5.6).
- Föderalen IT-Dienstleisterverbund aufbauen (5.7).

5.2 Auf Basis definierter Standards und Schnittstellen kooperieren: Interoperabilität und Vernetzung im Leistungsverbund sicherstellen

Die Entwicklung zur digitalen, vernetzten Verwaltung wird nur dann gelingen, wenn der Prozess der **Standardisierung** beschleunigt und weiter professionalisiert wird. Darin sind wir mit dem Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates einig.

Unter dem Stichwort E-Government werden seit Jahren immer mehr Verwaltungsleistungen über das Internet angeboten. Die föderale Struktur in Deutschland erfordert in vielen Fällen eine intensive Kommunikation zwischen unterschiedlichen Behörden. Die Abbildung papiergebundener Geschäftsprozesse auf IT-gestützte Verfahren erfordert eine wesentlich formale Definition dieser Ab-

läufe und der dafür notwendigen unterliegenden kommunikationstechnischen Einrichtungen. Daher besteht ein allgemeiner Konsens, dass der **Standardisierung von Kommunikationsbeziehungen sowohl auf fachlicher als auch auf technischer Ebene** eine strategische Bedeutung zukommt (vgl. Standardisierungsagenda IT-Planungsrat).

Die öffentlichen IT-Dienstleister beteiligen sich seit Jahren aktiv an diesem Standardisierungsprozess. Ihnen kommt eine strategische Funktion bei der Umsetzung von E-Government-Services und den dafür notwendigen kommunikationstechnischen Verfahren zu.

Gerade auf kommunaler Ebene hat die Zusammenarbeit im IT-Bereich lange Tradition. Bündelungen von IT in gemeinsamen Einrichtungen gewährleisten, dass die IT in Kommunen bezahlbar, beherrschbar und sicher ist. Konsolidierungen sind seit Jahren im Gange. Entweder wurden strukturelle Einheiten zu einer verschmolzen oder kooperative Modelle entwickelt. Dezentral muss heute übersetzt werden mit „Wenige für Viele“. Viele Kommunen nutzen wenige informationstechnische Lösungen im Verbund mit ihrem IT-Dienstleister. Dabei stehen die IT-Dienstleister selbst inzwischen in einem regen Leistungsaustausch beziehungsweise kaufen Leistungen auch von privaten Anbietern zu. Der Ausbau von Kooperationen und weitere Konsolidierung - auch Ebenen übergreifend -- sind wünschenswert und erforderlich. Doch nur rigoros zentrale Lösungen (eine für alle) zu präferieren, ist der falsche Weg.

Wir empfehlen daher nicht zentrale, sondern **interoperable, vernetzte** Lösungen – juristisch, organisatorisch und technisch. Dies erleichtert auch die interoperable Integration und Anpassung von Lösungen (Blaupausen) an jeweils unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen in den Bundesländern.

Standardisierte Datenaustauschformate, nicht monopolistische Softwarelösungen müssen das Ziel sein. Zentralistische Ansätze führen in einem föderalen System, in dem die verschiedenen politischen und Verwaltungsebenen jeweils spezifische Aufgaben wahrnehmen, durch die zunehmenden Kommunikationsnotwendigkeiten in der Regel zu weiterer Bürokratisierung auf der Prozessebene. Bestes Beispiel ist das - inzwischen historische – zentralistische i-KFZ-Konzept des Kraftfahrtbundesamtes (2014), das jetzt mit einem dezentralen Ansatz gemeinsam von Verfahrensanbietern, Portalbetreibern und Nutzern (Zulassungsstellen) umgesetzt wird. Diskussionen in anderen Fachlichkeiten gehen in eine ähnliche Richtung, ohne dass die Konsequenzen im Vollzug immer zu Ende gedacht sind.

Die erfolgreiche Vernetzung dezentraler Lösungen über standardisierte Datenaustauschformate und Schnittstellen mit den Konsequenzen hoher Performanz, hoher Sicherheit und Verfügbarkeit wird seit langem zum Beispiel im Meldewesen und im Personenstandswesen nachgewiesen.

5.3 Nutzerfreundlichkeit aus Kundensicht reflektieren und gestalten

Maßgebliche Prinzipien und Konzepte des E-Government müssen auch weiterhin gelten: Kundenorientierung, Single-Sign-on, One-Stop-Government, lebenslagenorientierte Verwaltung, mobile Zugänglichkeit. Diesen Prinzipien sind schon heute viele E-Government-Services verpflichtet, indem sie ganzheitliche Lösungen anbieten, indem sie bestimmte Querschnittsfunktionen im Sinne von Bürgern und Unternehmen nur einmal (in Portalen) anbieten et cetera.

Im Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates sind die Nutzer und Kunden, sprich die Kommunen, Bürger und Unternehmen, als Mitglieder der Arbeitsgruppen nicht vorgesehen. Doch entstehen solche am Nutzer ausgerichteten Lösungen nur im Wettbewerb. Die zu erreichenden Mindeststandards schaffen die auch von den kommunalen IT-Dienstleistern unterstützte bundesweite Einsatzmöglichkeit.

5.4 Musterprozesse als Blaupausen für Lösungsentwicklung forcieren

Eine beschleunigte Weiterentwicklung von E-Government in Deutschland kann durch die Entwicklung von Musterprozessen für verschiedene Anliegen unterstützt werden. Insofern teilen wir die Aussage im Digitalisierungsprogramm des Planungsrates, der zufolge **Musterprozesse** unter anderem **als „Blaupause“ für zukünftige Adaptionen** dienen sollen. Derartige Musterprozesse können eine gute Basis für Erweiterungen und Verbesserungen darstellen.

Bezogen auf „wichtige“ E-Government-Services sind die kommunalen IT-Dienstleister gern bereit, derartige Arbeiten zu unterstützen. Allerdings sollten die Blaupausen eher generisch bleiben, um besonders die Back Office-Prozesse in den Verwaltungen flexibel gestalten zu können – dies ist wesentliches Erfolgskriterium für die Akzeptanz derartiger standardisierter Modelle.

5.5 Sicherheit und Verfügbarkeit über einen Mix aus zentralen und dezentralen Betreibern gewährleisten

Die Einrichtung eines zentralen Verfahrens bei nur einem Dienstleister ist hinsichtlich der Sicherheit und Verfügbarkeit besonders kritisch zu sehen. Die Auswirkungen eines zentralen Verfahrens bei Nichtverfügbarkeit und die Konsequenzen einer angegriffenen Sicherheitslücke sind per se problematischer als bei einer Verteilung auf mehrere Betreiber.

Bereits heute existieren zahlreiche Verfügbarkeitsprobleme bei zentralen Anwendungen wie etwa im Kfz-Wesen beim Kraftfahrtbundesamt. Sie können heute hingenommen werden, da die dezentralen Systeme das Problem meist auffangen können. Während der Ausfall einer dezentralen Systemkomponente in seiner Konsequenz allenfalls regionale Bedeutung hat, wäre dies bei einem zentralisierten Verfahren nicht mehr der Fall. Auch in Bezug auf Informationssicherheit können zentrale Lösungen von Nachteil sein. Denn im Unterschied zu dezentralen Systemen bieten sie für Angreifer einen Single-Point-of-Contact. An

die Diskussionen zur Realisierung eines zentralen Bundesmelderegisters und die damit entstehenden technischen Anforderungen und Probleme zur Gewährleistung der erforderlichen Sicherheit und Verfügbarkeit sei an dieser Stelle erinnert. Letztlich wurde genau aus Gründen der Sicherheit und Verfügbarkeit im Meldewesen von einer zentralen Lösung beim Bund zu Recht Abstand genommen.

Aus langjähriger Erfahrung empfehlen die kommunalen IT-Dienstleister daher, dezentralen Lösungen den Vorzug vor zentralen zu geben. Denn **dezentrale Lösungen (Rechenzentren, Register, Softwarelösungen) - in einer bestimmten Konzentration und Größenordnung - sind Garant für Sicherheit und Verfügbarkeit**. Zentralisierte Lösungen sind angreifbarer als in der Fläche verteilte. Die Risiken von großen Schäden sind sehr viel höher als bei verteilten, allerdings interoperablen und vernetzten Lösungen. Dem entsprechen die Lösungen im Meldewesen und beim Melderegister Nationalen Waffen-Register (NWR): dezentrale Verantwortung, zentrale Spiegelung.

Standardisierung mit Zentralisierung gleichzusetzen, ist im Grunde eine Bankrotterklärung: nicht Kooperation, Austausch von Lösungen, Ringen um Standards, sondern Zwang als Weg. Dies entspricht weder den Grundregeln in einem föderalen System noch den Absichten von Art. 91 c GG.

5.6 Lösungen integriert anbieten

Wegen der zahlreichen Leistungen für Bürger und Unternehmen verfolgen viele Kommunen bei der Entwicklung von E-Government-Dienstleistungen seit langem einen integrierten Ansatz, der die Zusammenführung aller E-Government Angebote einer Kommune in einem Portal vorsieht, das Bürgern und Unternehmen einen einheitlichen Zugang zu den verschiedenen Verwaltungsleistungen der Kommunen bietet. In den Portalen sind bestimmte Funktionalitäten wie Authentifizierung (unter anderem mit Hilfe der Online-Ausweis-Funktion des neuen Personalausweises) oder E-Payment-Möglichkeiten integriert, sodass Bürger und Unternehmen von dort aus sehr komfortabel auf verschiedenste Verwaltungsleistungen zugreifen können. Viele Kommunen fühlen sich dabei dem Lebenslagenkonzept verpflichtet, das darauf abzielt, elektronische Angebote aus der Nachfragesituation von Bürgern und Unternehmen heraus zu bündeln („Ein neues Kind ist angekommen“, „Rund ums Fahrzeug“).

Um Effizienz und Prozess-Kostensenkungen zu erreichen, hat sich zudem die Integration der E-Services für Bürger oder Unternehmen mit erstens den einschlägigen Fachverfahren über standardisierte Schnittstellen sowie zweitens mit Querschnittsverfahren wie etwa ERP-Systemen oder Geoinformationssystemen bewährt. Eine derartige Integration von Front Office- und Back Office-Komponenten wird über die Nutzung von standardisierten Datenaustauschformaten und Schnittstellen ermöglicht – die zentrale Bereitstellung einer Anwendung ohne derartige Integration erhöht den Aufwand für die Verknüpfung ganz ungemein.

5.7 Vorhandene technisch-organisatorische Lösungen nutzen

Dabei scheint uns eine Anlehnung an die heute bereits existierenden **Strukturen im Meldewesen und beim Personenstandsregister**, die mit bundesweiten Verzeichnisdiensten und Intermediären schon heute eine bundesweite Kommunikation zwischen Bürgern und Behörden ermöglichen, zielführend. Diese Strukturen sind außerordentlich performant und redundant, da sie nicht auf zentrale Komponenten angewiesen sind.

Auch die **Erfahrungen aus i-KFZ** lassen sich gegebenenfalls übertragen: Dezentrale Softwareanbieter, Portalbetreiber und Anwender der Lösungen haben sich in einem Kommunikationsprozess auf gemeinsame Komponenten, Schnittstellen zwischen Portalen und Fachverfahren und Sicherheitsanforderungen geeinigt. Das Zusammenspiel von zentralen Komponenten (KBA) und dezentralen Lösungen könnte darauf untersucht werden, ob es ein Modell für andere Verfahren sein könnte. Dies gilt gegebenenfalls auch für das **Asylverfahren**, wenn die Anforderungen der Länder und Kommunen noch stärker berücksichtigt werden.

5.8 Föderalen IT-Dienstleisterverbund (FITDV) aufbauen

Für die Organisation von Entwicklung und Betrieb von Anwendungen des IT-Planungsrates schlagen wir den Aufbau eines (**strategischen**) „**Leistungsnetzwerks**“ vor. **Das Leistungsnetzwerk ist ein** auf Dauer angelegter organisatorischer Verbund rechtlich selbstständiger Organisationen, die in Wertschöpfungsketten zusammenarbeiten nach dem Prinzip „**möglichst Wenige für möglichst Viele**“.

Die Aufgaben des Leistungsnetzwerks sind nach unseren Überlegungen:

1. Der föderale IT-Dienstleisterverbund (FITDV) ist Umsetzungspartner (Auftragnehmer) für den IT-Planungsrat (IT-PLR):
 - Er setzt Vorhaben im Auftrag des IT-PLR um.
 - Er managt/betreibt gemeinsame Infrastrukturen/Anwendungen.
 - Er treibt Architekturplanung und Standardisierung voran und fungiert als Innovationslabor.
 - Er berät bei der Vorhabenplanung und entwickelt eigene Initiativen.
2. Der FITDV organisiert den internen Leistungsaustausch:
 - Der FITDV betreibt gemeinsame Vorhabenplanungen, Vergaben und Beschaffungen.
 - Er verantwortet Application-Service-Provider-Betrieb und stellt Betriebsinfrastrukturen (Cloud) bereit.
 - Er integriert Anwendungen in ebenübergreifenden Prozessen.
 - Er betreibt gemeinsame Personalentwicklung, Ausbildung und Qualifizierung.
3. Der FITDV steht für die Einhaltung von Regeln der Zusammenarbeit:

- Der FITDV steht für transparente Information sowie Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse.
- Er organisiert den internen Wettbewerb und führt Benchmarking-Projekte durch.
- Er vermittelt den Leistungsaustausch und ist nicht selbst Produzent.

Der föderale IT-Dienstleisterverbund bündelt die Stärken der jeweiligen Mitglieder und ermöglicht auf diese Weise einen Lösungs- und Betriebsverbund, der eine interoperable föderale IT-Infrastruktur zum Leben erweckt.