

**23. März 2017**

Sehr geehrte Frau Dr. Löttsch,

anbei übermittle ich meine Stellungnahme im Vorfeld der Anhörung am 27.3.2017.

## Stellungnahme zum OZG – zur 18/11135 S. 25ff. Prof. Dr. Helmut Krcmar, TU München, März 2017

### Präambel

Durch einen Verbund verschiedener Portale gegenüber dem Bürger und Unternehmen als Nutzer eine attraktive Benutzungsoberfläche für alle eGovernment-Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen, ist nicht nur zu begrüßen, sondern aus Sicht der Staatsmodernisierung erforderlich. Die Geschichte bisheriger Versuche solcher alle Ebenen bundesweit umfassenden digitalen Angebote macht deutlich, dass es ohne den Willen zur Umsetzung bei den Beteiligten, klare Koordination durch Interoperabilitätsstandards (einheitliche Kommunikation anhand von Datenformaten, Prozessmodellen, Softwarearchitekturen, Fachbegriffstaxonomien), Regelungen zur Durchsetzung, sowie Akzeptanz und Förderung von Diversität als marktwirtschaftliche, gesellschaftliche und föderale Rahmenbedingungen nicht funktioniert.

### Zu den einzelnen Paragrafen

#### Zu §1

Zu (1). Eine grundsätzliche Verpflichtung aller Verwaltungsebenen zur Kooperation und Teilnahme in diesem bundesweiten Vernetzungsvorhaben ist erforderlich. Ein Zeitrahmen von fünf Jahren für die Umsetzung ist nicht überhastet.

Aus Sicht des Wirtschaftsinformatikers ist offensichtlich, dass ein Portalverbund, der die im Gesetzentwurf beschriebenen Ziele – einen einfachen Zugang zu sämtlichen bestehenden und neu zu schaffenden Verwaltungsleistungen des Bundes und der Länder zu schaffen, sodass Bürgerinnen, Bürger, Unternehmen und andere Nutzer von jedem beliebigen Verwaltungsportal auf alle Angebote zugreifen und sich dabei mit jedem im Verbund angebotenen Nutzerkonto identifizieren können – nicht nur eine Vernetzung in die Breite sondern auch in die Tiefe, und damit zu den Kommunen, erforderlich macht. Denn eGovernment findet in großen Teilen auf der kommunalen Ebene statt. Eine Freiwilligkeit seitens der Kommunen durch ein Opt-in würde dem Ziel der bundesweiten durchgängigen Vernetzung zuwiderlaufen und den Nutzen des Vorhabens stark beschneiden. Zudem würde solch ein Voranschreiten in verschiedenen Geschwindigkeiten insgesamt eine Entschleunigung des Vorhabens bedeuten.

## Zu §2

Hier wird deutlich, dass es um die Zusammenführung (existierender) elektronischer Verwaltungsdienstleistungen gehen soll, nicht aber um die durchgängige, medienbruchfreie Abwicklung aller Verwaltungsleistungen. Um die Erwartungen der Bürger zu treffen ist darauf hinzuwirken, dass das Portal mehr darstellt als ein Verzeichnis oder eine Suchmaschine für Verwaltungsdienstleistungen.

## Zu §3

Zu (1). Ein Kennzeichen der Digitalen Transformation ist die Ausrichtung von Dienstleistungen an den Bedürfnissen von Nutzern, nicht an denen der Dienstleister. Es daher wichtig, dass der Nutzer im Mittelpunkt steht. Die Studie eGovernment MONITOR der Initiative D21 und des Institute for Public Information Management (ipima) hat 2016 gezeigt, dass für 45 Prozent der deutschen Onliner die als undurchschaubar wahrgenommene Struktur der Online-Angebote gegen eine (intensivere) Nutzung von Online-Behördendiensten spricht (S.11).

Zu (2). Aus Nutzersicht ist Single Sign-on, also der Zugang zu allen Leistungen mit einem Login, zu begrüßen, da sich daraus ein Zugewinn an Komfort und Geschwindigkeit für jeden Einzelnen ergeben wird. Dennoch ist zu beachten, dass es nicht den einen Nutzer gibt, sondern auch unter den Nutzern Vielfalt herrscht: Man kann nicht alle über einen Kamm – oder über eine Benutzeroberfläche – scheren. Gleiches gilt für die Frage, was über einen Mindestdatenbestand hinaus in einem Servicekonto gespeichert und aus ihm heraus verwendet werden kann. Dabei sollen schon in der Konzeptionsphase der Fokus auf transaktionelle statt informative Verwaltungsdienstleistungen gesetzt werden.

## Zu §4

Die Frage, wer wie verbindliche Vorgaben für IT-Komponenten macht, sorgt für eine lebhaftere Diskussion. IT-Komponenten sind nicht abstrakte Objekte in einer Architektur, sondern technische Umsetzungen von IT-Lösungen – also konkrete Produkte und Dienstleistungen, die es zu beschaffen gilt. Bundesweite Festlegungen auf Produktebene, durch wen auch immer, sind durchaus kritisch zu betrachten. Erstens kann diese Entscheidungsgewalt marktverzerrenden Einfluss erreichen und so die Marktdynamik für IT in Deutschland erheblich behindern. Man muss sich Monopolisten ja nicht erziehen – gerade dann nicht, wenn Anwendungen oft die Eigenschaft entwickeln, organisatorisch „festzukleben“, wenn sie einmal im Einsatz sind. Bundesweite Vorgaben auf Produktebene gelten für alle Verwaltungsebenen und führen zu großen Beschaffungsvolumina an Stücken, Lizenzen, usw.. Dies dürfte zu starken Begehrlichkeiten und damit Einflussnahmen führen.

Zweitens birgt eine Festlegung auf eine Instanzierung einer IT-Komponente, in Form eines konkreten Produkts eines Herstellers, die Gefahr erhöhter Herstellerabhängigkeit durch Lock-in-Effekte. Die starke oder zunehmende Abhängigkeit von diesem einen Anbieter kann zu erhöhten Kosten durch Upgrade-Druck, hohen Wechselkosten auf Produkte anderer Hersteller und

allgemein einer eingeschränkten Flexibilität in der Wahl der IT-Komponenten führen. So lassen z. B. die Automobilhersteller regelmäßig die für das gesamte Produktprogramm wichtige Komponenten nicht nur von einem Anbieter liefern. Sie betreiben Dual Sourcing (also mindestens zwei Anbieter), denn nur so kann man im Zweifelsfall glaubhaft machen, dass man einen neuen Lieferanten sucht. Die Innovationskraft der Diversität muss unterstützt und gefördert werden – gerade vor dem Hintergrund der Diskussion um die digitale Souveränität.

Folglich ist auf IT-strategischer Ebene die technische und rechtliche Offenheit der im Portalverbund verbauten IT-Komponenten in der Beschaffung unabdingbar und verpflichtend einzufordern. So können einerseits die potentiell negativen Konsequenzen von Hersteller-Abhängigkeiten von vorne herein reduziert werden. Andererseits wird dadurch die Basis für eine Flexibilität der Ausgestaltung der Architektur von dem Portalverbund und von IT-Komponenten sowie vom dem zugrundeliegenden Kommunikationsnetzwerk erhalten.

Dies bedeutet für Beschaffungen die Orientierung an den drei Offenheitskriterien: a) Anwendungen sind mit dem Recht einzukaufen, den Quellcode selbst oder durch Beauftragung Dritter anpassen und angepasst weiterverwenden zu dürfen (Open Source Software); b) Interoperabilitätsstandards zwischen Anwendungsverfahren und für das Kommunikationsnetzwerk müssen offen sein, d. h. frei von rechtlichen (Urheberrechte, Patente) und technischen (direkte Produktabhängigkeiten) Beschränkungen in der Nutzung. Da solche Standards häufig in offenen Multi-Stakeholder Prozessen entstehen, ist auf international anerkannte Standards sowie auf die Erfahrung von einschlägigen Gesellschaften (etwa World Wide Web Consortium, Open Source Business Alliance) und Standardisierungsorganisationen zurückzugreifen; c) Schnittstellen der einzelnen Portale sowie übergreifenden IT-Komponenten, welche in dem Kommunikationsnetzwerk angesprochen werden, sind offen zu gestalten, d. h. deren frei zugängliche Dokumentation erlaubt es auch Entwicklern von Drittanbietern Verknüpfungen zwischen Portalen und IT-Komponenten zu realisieren.

Auf dieser Basis ließe sich eine Dual Sourcing Strategie der öffentlichen Verwaltung formulieren: Für alle IT-Komponenten müssen immer mindestens zwei Angebote zweier Anbieter „gelistet“ sein, wovon eines die genannten Offenheitskriterien erfüllen muss. Dadurch entsteht die strategisch notwendige Flexibilität, um alte gegen neue technische Lösungen austauschen zu können. Eine Verpflichtung zur Nutzung gelisteter Komponenten besteht, wenn eine Institution erklärt, keine Erfüllung der definierten Interoperabilitätsstandards erreichen zu können.

Basierend auf diesen Ausführungen sollte der Sachverstand des IT-Planungsrats „einvernehmlich“ eingebunden werden. Der IT-Planungsrat ist zu ertüchtigen, nicht zu entmachten. Zur Ertüchtigung gehört z. B., dass der IT-Planungsrat insgesamt auch mit Personen über mit ausgewiesenen IT-Fachkenntnisse besetzt sein sollte. Darüber hinaus braucht der IT-Planungsrat einen Unterbau, der IT-strategische Fachexpertise bündelt und Lösungen „aus einem Guss“ vorbereiten kann. Gleichmaßen ist die Entscheidungsfindung so vorzubereiten, damit technologische-strategische Entscheidungen und politische Aushandlung identifiziert werden können. Der Gefahr langer Entscheidungsprozesse muss mit organisatorisch-

prozessualen Maßnahmen begegnet werden, z. B. durch die Einführung von Entscheidungen mit einfacher Mehrheit. Die IT schreitet in verschiedenen Geschwindigkeiten voran, deshalb ist auch Einstimmigkeit nicht notwendig, sondern: Den Schnellen und Mutigen sei erlaubt schnell und mutig zu sein; den Langsamen und Vorsichtigen soll dies nicht zum Nachteil gereichen, indem sie ein Strategie des „fast-followers“ anwenden.

#### Zu §5

In Bezug auf IT-Sicherheit gilt meine Einschätzung aus §4 gleichermaßen; vor dem Hintergrund der Diskussion um die Digitale Souveränität jedoch ausdrücklicher mit der Aufforderung lokalen Unternehmen Entwicklungsmöglichkeiten nicht zu beschneiden. Hierzu kann verstärkt auf quellenoffene Software und offene Standards zurückgegriffen werden, um das Vertrauen und damit die Akzeptanz in der Nutzung bei Bürgern und Unternehmen zu steigern.

#### Zu §6

Zu (1). Da es sich um ein großes Kommunikationsnetzwerk handeln wird, mit vielen heterogenen Knoten-Systemen, ist es unabdingbar, auch hier eine zukunftsfähige Basis für die einheitliche Kommunikation sicherzustellen. Dies bedeutet analog zu den Ausführungen in §4, dass die Interoperabilitätsstandards nicht selbst zu Hürden werden dürfen, indem sie bestimmte Anwendungen und Schnittstellen bestimmter Hersteller bevorzugen oder gar voraussetzen. Es müssen flächendeckend offen gestaltete Schnittstellen und Standards zum Einsatz kommen, an die sich Hersteller mit geringem eigenem Aufwand anschließen können. Homogenität in der Vernetzung erlaubt Diversität in den Knoten.

Bei der Verwendung offener Standards ist zu beachten, dass keine für die Öffentlichkeit nicht einsehbaren Bestandteile in Standards enthalten sein dürfen. Zudem sind aus Prozesssicht Standards zu bevorzugen, deren Erstellung und Weiterentwicklung mit einer transparenten Governance entsteht.

Zu (2). Es ist klar, dass bestehende Systeme eingebunden werden müssen und diese nicht immer einfach erneuert werden können. Eine Grundspannung zwischen Legacy-Systemen und der Einführung neuerer, IT-architektonisch zeitgemäßer Lösungen lässt sich nicht vermeiden. Was man tun kann ist, sie von vorneherein – bei der Beschaffung von IT-Komponenten in den Ländern oder Ressorts als auch für den Portalverbund – durch Architektur- und Schnittstellenvorgaben in der Diversität zu beschränken. Wiederum sind hier offene Lösungen zu bevorzugen, die das Erreichen von Interoperabilität ermöglichen bzw. vereinfachen.

#### Zu §7

Was bedeutet „Bund und Länder bestimmen jeweils eine öffentliche Stelle“? Sind das  $16+1=17$  Stellen, oder  $1+1=2$ ? 17 Stellen sind in der Regel informatorisch nicht vonnöten und durch eine frühzeitige Rahmensetzung lässt sich diese Zahl auch reduzieren.

Zu §8

Zu (2). Die Akzeptanz von De-Mail ist, wie der eGovernment MONITOR zeigt, äußerst gering und kann daher nicht als ausschließlicher Zugangskanal fungieren. Es ist erfolgskritisch, den Bürgern – soweit zulässig – auch mit einer „normalen“ Email-Adresse einen Kommunikationszugang zu ermöglichen. Zusätzlich ist zu empfehlen, dass der Portalverbund sich technisch in die Lage versetzt, auch verschlüsselte Emails zu verarbeiten.

### **Schlussbemerkung**

Die Digitalisierung lebt davon, dass Mutige neue Dinge voranbringen; sie ist vom Ausprobieren geprägt. Wie einen Raum, den man zum ersten Mal betritt, bedeutet eGovernment Exploration. Wenn die organisatorischen Strukturen Exploration verhindern, wird eine Volkswirtschaft auf einen bestimmten Stand festgesetzt. Der Föderalismus als Struktur wäre von Nachteil, wenn stete Einstimmigkeit gefordert wird. Der Föderalismus ist aber von Vorteil, wenn er Wettbewerb ermöglicht und Raum zum Ausprobieren lässt. Die Reduktion von Vielfalt soll die Effizienz des Gesamtsystems steigern. Daher ist Interoperabilität entscheidend. Jedoch bedeutet Interoperabilität nicht die Zentralisierung der Datenbasis, sondern die Zentralisierung der Festlegung der Schnittstellendefinition zu dieser Datenbasis.

Mit freundlichen Grüßen,

Prof. Dr. H. Krcmar