

Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein
Herr Reinhold Schiedemann

Per E-Mail: reinhold.schiedemann@fimi.landsh.de

Unser Zeichen: Bü/Pf - 10.70.60 mx-zö
(bei Antwort bitte angeben)

Datum: 13.01.2010

Diskussionsentwurf Nationale E-Gov-Strategie Ihr Schreiben vom 05. Januar 2010

Sehr geehrter Herr Schiedemann,

zu dem uns überlassenen Papier „Eckpunkte einer nationalen E-Government-Strategie“, 2. Diskussionsfassung vom 24. Dezember 2009, nehmen wir wie folgt Stellung:

A. Grundsätzliches

Insgesamt wirft der Entwurf folgende Fragen auf, die sich derzeit nicht beantworten lassen:

1. Dialog auf Augenhöhe – fehlende Mitentscheidungsmöglichkeit der Kommunen – Entscheidungsverantwortung von Bund und Ländern

In dem Dokument sollen die Ziele auch für die Kommunen für verbindlich erklärt werden.

Auch die in Schleswig-Holstein in den vergangenen Jahren gemachten Erfahrungen zeigen eindeutig, dass eine sinnvolle und wirtschaftliche Einführung von E-Government-Lösungen nur verwaltungsübergreifend koordiniert möglich ist. Eine Ausweitung des E-Government muss daher im engen Dialog auf Augenhöhe mit allen beteiligten Ebenen erfolgen. Der Ansatz hierfür, die Grundlagen in einer nationalen E-Government-Strategie zu legen, ist richtig. Jedoch ist aus dem Diskussionsentwurf nicht erkennbar, inwieweit Bund, Länder und Kommunen zur Umsetzung verpflichtet sind.

Allerdings wird der vorgelegte Diskussionsentwurf der Anforderung eines engen Dialoges auf Augenhöhe nicht gerecht. Für die Umsetzung der Strategie

müssen bundesweit technische und organisatorische Standards verbindlich festgelegt werden, die besonders die Kommunen mit ihren zahlreichen bürger- und unternehmensbezogenen Verwaltungsleistungen betreffen werden. Allerdings wird die bundesweite Festlegung der Standards ohne Mitbestimmungsrecht der Kommunen im IT-Planungsrat von Bund und Ländern erfolgen, da die Kommunalen Spitzenverbände dort lediglich Gaststatus haben werden. Den Ländern fällt dann die Aufgabe zu, die Beschlüsse des IT-Planungsrates in ihren „Verwaltungsräumen“ umzusetzen. Nach allgemeinem Verständnis sind damit auch die Kommunen gemeint.

Der Entwurf verkennt also, dass Bund und Länder das Recht bestimmen und auch ausschließlich Bund und Länder über die zur Verfügung stehenden Finanzen entscheiden. Die Kommunen sind diesen Entscheidungen letztlich unterworfen und haben nur im Anwendungsbereich des Art. 49 Abs. 2 der Landesverfassung beschränkte Schutzmöglichkeiten vor Überforderung.

Es kann daher nicht funktionieren, die Kommunen zur Erklärung allgemeiner Ziele zu bewegen, über deren Ausgestaltung, konkrete Zielerreichung und Finanzierung ausschließlich Bund und Länder entscheiden.

Konkrete Mitentscheidungsmöglichkeiten der Kommunen gehen aus der Strategie nicht hervor.

Daher ist es unerlässlich, dass parallel zur Arbeitsaufnahme des IT-Planungsrates von Bund und Ländern bzw. zur Veröffentlichung der nationalen E-Government-Strategie die schleswig-holsteinische E-Government-Vereinbarung fortgeschrieben und das notwendige Abstimmungsverfahren im Rahmen des E-Government-Gesetzes zwischen den Kommunalen Landesverbänden und dem Finanzministerium vereinbart wird.

2. Zuständigkeit für die E-Government-Strategie

Das Papier lässt die Frage offen, durch wen oder auf welche Weise die Kommunen die in dem Papier enthaltenen Erklärungen über Ziele etc. abgeben sollen. Rechtsverbindliche Erklärungen können die einzelnen Gebietskörperschaften nur unmittelbar selbst abgeben. Politische Erklärungen für die Mitglieder des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages/Städteverbandes Schleswig-Holstein können ausschließlich der SHGT bzw. der Städteverband nach entsprechender Beschlussfassung abgeben. Insbesondere die Kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene sind hierzu nicht ermächtigt.

Weiterhin ist zu klären, ob die Umsetzung einer nationalen E-Government-Strategie vollumfänglich in das Aufgabenspektrum des IT-Planungsrates fällt, da die Umsetzung der im Diskussionspapier genannten Eckpunkte über die im Staatsvertrag festgelegten Aufgaben des IT-Planungsrates hinausgehen. So ist der Planungsrat neben der o. g. Standardisierung lediglich für die Koordination der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, den Aufgaben nach dem IT-NetzG und der Steuerung einzelner, gesondert zugewiesener E-Government-Projekte zuständig.

3. Finanzierung

Die in der Strategie benannten Ziele setzen erhebliche Investitionen voraus. Insbesondere hinsichtlich der Kommunen fehlt jede Aussage dazu, wie dies geleistet werden soll.

4. Voraussetzung: Ausreichende Versorgung mit Breitbandanschlüssen

Die Ziele sind nur erreichbar, wenn alle Bürger über leistungsfähige Breitband-internetanschlüsse verfügen. Hiervon sind wir noch weit entfernt. Der Entwurf verweist hierzu pauschal auf die Breitbandstrategie der Bundesregierung. Für uns ist jedoch nicht erkennbar, dass der Bund außer kraftvoller Erklärungen den Ausbau der Breitbandversorgung tatsächlich ausreichend voranbringt. Sei es die Ausgestaltung der aktuellen Förderprogramme, die Entscheidungen der Regulierungsbehörde oder der Einsatz von Investitionsmitteln des Bundes: Auf keinem Gebiet ist der konkrete Willen des Bundes erkennbar, einen Quantensprung beim Ausbau der Breitbandversorgung zu erreichen.

B. Einzelregelungen

Zu den Regelungen des Strategiepapiers im Einzelnen haben wir folgende Anmerkungen:

Ziff. 3 S. 7

- Ziff. 3 erste Strichaufzählung: Dieses würde die Ausweitung des Prinzips des einheitlichen Ansprechpartners auf alle Verwaltungsbereiche bedeuten. Hierzu müssen allerdings die rechtlichen Grundlagen geschaffen werden. Außerdem muss geklärt werden, wer die Aufgaben des EA außerhalb des Geltungsbereiches der EG-DLRL wahrnehmen soll. Zudem müssen die Ressourcen der EA entsprechend erweitert werden. Es entstehen erhebliche zusätzliche Kosten.
- Ziff. 3 zweite Strichaufzählung: Dieses erfordert für alle Verwaltungsverfahren eine Festlegung auf bestimmte Netze oder Kommunikationswege wie im Meldewesen oder für die Kommunikation mit dem EA.
- Ziff. 3 vierte Strichaufzählung: In welchem Maße müssen Kommunen zukünftig Möglichkeiten zur elektronischen Bürgerbeteiligung einrichten?
- Ziff. 3 fünfte Strichaufzählung: Durch die Schaffung neuer Geschäftsmodelle für Unternehmen darf das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in das E-Government nicht erschüttert werden. So darf es keinesfalls zur Überlassung persönlicher Daten an Unternehmen kommen. Die Nutzung des neuen Personalausweises (ePA) in geschäftlichen Online-Anwendungen zur datenschutzkonformen Identifizierung der Geschäftspartner kann jedoch helfen, die Akzeptanz des ePA zu fördern und die Verbreitung zu beschleunigen. Dadurch werden dann auch E-Government-Lösungen, die darauf basieren, profitieren.

Ziff. 4.1 Orientierung am Nutzen

- Teilziel 1: Wenn die Umsetzung der Breitband-Strategie unter Federführung des Bundes erfolgt, stellt sich die Frage, welche Rolle die Landesstrategie künftig spielen wird. Wer trägt die Kosten der von Ländern und Kommunen durchzuführenden Kampagne zur Förderung der Medienkompetenz?

- Teilziel 2: Durch die Einrichtung von Shared Services für Bund, Länder und Kommunen können sich eventuell Verpflichtungen zur oder Auflagen bei der Nutzung bestimmter Lösungen ergeben, die über den IT-Planungsrat gesteuert werden, ohne dass die Kommunen ein effektives Mitspracherecht haben (s. o.).
- Teilziel 3: Das Ziel einen Bürger-EA bis 2015 umzusetzen ist sehr ambitioniert. Dabei auf die Kooperation aller Verwaltungsebenen zu setzen ist nach den Erfahrungen mit der Umsetzung der EG-DLRL nicht realistisch, da bundesweit zahllose unterschiedliche rechtliche und technische Lösungen entstanden sind, die sicherlich nicht kurz- oder mittelfristig zu Gunsten einer abgestimmten Lösung aufgegeben werden (können). Die Nutzung des IMI ist für Schleswig-Holstein bereits flächendeckend über den EA geregelt; auf Wunsch können einzelne Verwaltungen auch direkt auf IMI zugreifen.

Im Übrigen scheint das Konzept nicht zu Ende gedacht und blendet die derzeitige tatsächliche Rolle der Kommunen aus. Derzeit haben die Bürger im Prinzip für die allermeisten Verwaltungsverfahren einen Einheitlichen Ansprechpartner, nämlich ihre Gemeinde bzw. örtliche Kommunalverwaltung. Dies geht soweit, dass dort selbst Angelegenheiten der Sozialversicherung (Rentenanträge etc.) abgewickelt werden können.

Es muss also die Frage beantwortet werden, welche Rolle als Anlaufstelle für die Bürger die Gemeinde-, Stadt- und Amtsverwaltungen spielen sollen.

Das Ziel „Ausweitung des Projektes D 115“ kann keinesfalls erklärt werden, solange das Verhältnis von Kosten und Nutzen nicht beantwortet ist. Nach unserer derzeitigen Einschätzung würde D 115 in Schleswig-Holstein sowohl für die öffentliche Verwaltung also auch für die Bürger erhebliche Mehrkosten verursachen.

- Teilziel 4: Der Text lässt den Glauben erkennen, der unmittelbare menschliche Kontakt ließe sich durch die elektronische Kommunikation ersetzen. Dies entspricht nicht dem Menschenbild, das den bürgernahen Dienstleistungen unserer schleswig-holsteinischen Kommunalverwaltungen zu Grunde liegt. Sowohl im ländlichen Raum als auch in den Städten wollen die Kommunen bürgernahe Ansprechpartner „aus Fleisch und Blut“ bieten.

Angesichts der Seltenheit von Autofahrten zu Kommunalverwaltungen und des gigantischen Strombedarfs für immer leistungsfähiger werdende Rechenzentren der öffentlichen Verwaltung ist der Hinweis auf die Einsparung von CO₂-Emissionen absurd.

Weiterhin wirft das Teilziel 4 die Frage auf, welche Rolle die qualifizierte elektronische Signatur in Zukunft noch spielen wird.

Zur weiteren Digitalisierung von Prozessketten müssen vor allem rechtliche Voraussetzungen geschaffen werden. Hierzu zählen insbesondere die Regelungen zur elektronischen Datenübermittlung und der Einsatz von elektronischen Signaturen im Schriftverkehr. Dabei sollte auch darüber nachgedacht werden, ob das Schriftformerfordernis noch in allen Fällen berechtigt ist. Das angedachte gemeinsame Kompetenzzentrum für "Digitale Verwaltung" sollte

eine Einrichtung des IT-Planungsrates werden, um diesen bei seiner Entscheidungsfindung effektiv beraten zu können. Die Akzeptanz der Identitätsfunktionen von ePA wird mit den Kosten und der Praktikabilität der Umsetzungen stehen und fallen (ein Umstand, der bisher auch die breite Einführung digitaler Signaturen verhindert hat).

DE-Mail als Mittel zur sicheren elektronischen Kommunikation befindet sich noch in der Erprobung und ist bei Datenschützern nicht unumstritten. Außerdem löst DE-Mail nicht das Problem des Schriftformerfordernisses und die damit verbundene qualifizierte elektronische Signatur, da DE-Mail lediglich eine Transportverschlüsselung zwischen den beteiligten Providern bietet.

Ziff. 4.2 Wirtschaftlichkeit / Effizienz

- Teilziel 6: Dieses Teilziel kann nur erreicht werden, wenn die o. g. rechtlichen Rahmenbedingungen und eine unkomplizierte Möglichkeit der Zusammenarbeit von Kommunen mit anderen im IT-Bereich geschaffen wird.
- Teilziel 7: Es ist nicht sinnvoll, wenn die Sicherstellung eines einfachen, schnellen und für die Unternehmen kostengünstigen elektronischen Ablaufs in alleiniger Verantwortung der zuständigen Gebietskörperschaft liegt, da Unternehmen mit mehreren Standorten ggf. mit unterschiedlichsten Lösungen konfrontiert werden. Außerdem stünde dieses den übrigen Teilzielen der Strategie, die möglichst standardisierte Lösungen anstreben, entgegen.
- Teilziel 8: Die Standardisierung wird Auswirkungen auf die Kommunen haben, ohne dass diese ein Mitspracherecht im IT-Planungsrat haben.

Ziff. 4.3 Transparenz und Datenschutz

- Teilziel 10: BSI-Grundschutz ist ein anerkannter Standard für die Datensicherheit. Eine Zertifizierung aller kommunalen IT-Systeme nach diesem Standard ist selbst mittelfristig weder finanziell noch organisatorisch leistbar. Selbst große IT-Dienstleister wie Dataport müssen erhebliche Anstrengungen unternehmen, um für diese Zertifikate zu erlangen (bisher nur für einzelne Verfahren durchgeführt).
- Teilziel 11: Um den Bürgerinnen und Bürgern einen Überblick geben zu können, welche Daten wo über sie gespeichert sind, wird es nicht ausreichen, wenn Bund und Länder hierfür ein Konzept entwerfen. Zahlreiche Daten sind bei den Kommunen gespeichert. Diese müssen daher in die Konzepterarbeitung mit einbezogen werden. Außerdem dürfen sich für Kommunen durch die Umsetzung eines solchen Konzeptes keine zusätzlichen Verpflichtungen ergeben. Über das IFG in Schleswig-Holstein haben die Bürgerinnen und Bürger bereits heute das Recht, von den Verwaltungen zu erfahren, welche Daten dort über sie gespeichert sind.
- Teilziel 12: Die Einführung von Statusanzeigen, die den durch die jeweilige Gebietskörperschaft erzielten Fortschritt in Verwaltungsprozessen verdeutlicht, bedeutet für die Mehrheit der Kommunen einen zusätzlichen Aufwand, dem ein kaum erkennbarer Nutzen entgegensteht.

Ziff. 4.4 Gesellschaftliche Teilhabe

Die Kommunen sind vorbildlich, was die politischen Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger betrifft. Zur Umsetzung dieses Zieles sehen wir in erster Linie Bund und Länder gefordert.

Ziff. 4.5 Zukunftsfähigkeit / Nachhaltigkeit

- Teilziel 17: Bedeutet das Ziel zur Erreichung der Klimaziele, dass es für Kommunen künftig konkrete Vorgaben für die Hardwareausstattung in Richtung Green-IT geben wird? In jedem Fall ist mit erheblichen Kosten für neue Hardware zu rechnen.

Ziff. 4.6 Leistungsfähige IT-Unterstützung

- Teilziel 18: Erwächst aus der stärkeren Nutzung von IT-Dienstleistungszentren für die Kommunen eine Pflicht zur Zentralisierung?
- Teilziel 21: Die Umsetzung zusätzlicher Verfügbarkeitsanforderungen kann vielen Kommunalverwaltungen Probleme bereiten, da sie weder personell noch technisch darauf vorbereitet sind. Weiterhin steigen die IT-Kosten damit erheblich. Hierdurch wird sich der Druck zur Zentralisierung erhöhen.

Mit freundlichen Grüßen



Jochen von Allwörden
Städteverband Schleswig-Holstein



Jörg Bülow
Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag