

Stellungnahme

Zur Umsetzung der Nationalen E-Government Strategie durch den IT-Planungsrat

23. August 2011

Seite 1

Der BITKOM vertritt mehr als 1.000 Unternehmen, davon 850 Direktmitglieder mit 120 Milliarden Euro Umsatz und 700.000 Beschäftigten. Hierzu zählen Geräte-Hersteller, Anbieter von Software, IT- und Telekommunikationsdiensten sowie Content.

Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation und
neue Medien e.V.

Albrechtstraße 10 A
10117 Berlin-Mitte
Tel. +49. 30. 27576-0
Fax +49. 30. 27576-400
bitkom@bitkom.org
www.bitkom.org

Einleitung

Der IT-Planungsrat hat auf seiner fünften Sitzung am 30. Juni 2011 einen Entwurf eines Umsetzungskonzepts zur Nationalen E-Government-Strategie (NEGS) beraten. Mit Schreiben des Vorsitzenden vom 08.07. hat der IT-Planungsrat BITKOM eingeladen, den aktuellen Umsetzungsstand aus Sicht der ITK-Wirtschaft zu kommentieren. Ergänzend zu seiner Stellungnahme vom Juli 2010 zur Nationalen E-Government Strategie nimmt BITKOM diese Gelegenheit gerne wahr.

Ansprechpartner

Dr. Pablo Mentzinis
Rechtsanwalt
Leiter Public Sector
Tel. +49. 30. 27576-130
Fax +49. 30. 27576-139
p.mentzinis@bitkom.org

BITKOM unterstützt ausdrücklich den umfassenden Ansatz den der IT-Planungsrat mit der Nationalen E-Government-Strategie anstrebt. Ein wichtiger erster Schritt ist, dass der IT-Planungsrat die Fortschritte, die in Deutschland durch die koordinierte Arbeit an einem einheitlichen E-Government entstanden sind, umfassend beschreibt. Diese Bestandsaufnahme findet sich in der Anlage 1b mit dem aktuellen Stand der Maßnahmenvorschläge zur NEGS.

Präsident

Prof. Dieter Kempf

Daneben und darüber hinaus wird der IT-Planungsrat aber auch entsprechend seiner verfassungsrechtlich zugewiesenen Funktion eine gestaltende Rolle wahrnehmen.

Einen wichtigen Schritt in diese Richtung weisen die Priorisierungsentscheidungen des IT-Planungsrats in dem mögliche Maßnahmenswerpunkte zur Umsetzung der Nationalen E-Government-Strategie formuliert werden. Diese Auswahl zu möglichen Maßnahmeswerpunkten findet sich in Anlage 1c.

BITKOM teilt in den meisten Punkten die gewählten Schwerpunkte und legt einige Ergänzungen nahe:

Hauptgeschäftsführer

Dr. Bernhard Rohleder

1 Umsetzungsmaßnahmen müssen steuerbar und messbar sein

BITKOM begrüßt ausdrücklich, dass die zentralen Umsetzungsmaßnahmen einzeln und in ihrer Gesamtheit für den IT-Planungsrat quantitativ und qualitativ steuerbar sein sollen. Zu Recht wird hieraus gefolgert, dass die Einzelmaßnahmen inhaltlich, zeitlich und finanziell dargestellt werden müssen und im Rahme der abgestimmten Budgets realisierbar sein sollen. Hiermit ist auch eine angemessene Finanzierungsgrundlage erforderlich.

Für den Planungszeitraum 2011 und 2012 ist der Finanzplan des IT-Planungsrats festgelegt und unterliegt überdies einem Haushaltsvorbehalt. Mittelfristig ist wünschenswert, dass eine belastbare Planungsgrundlage für den IT-Planungsrat ge-

Stellungnahme

< IT-Planungsrat: Umsetzungsmaßnahmen NEGS >

Seite 2

schaffen wird, damit dieser seine Aufgaben angemessen wahrnehmen kann. Spätestens ab 2013 sollten daher eine belastbare Grundlage zur Finanzierung des IT-Planungsrates geschaffen werden.

2 Der neue Personalausweis und De-Mail als Werkzeuge für digitale Identität

Als ein wichtiges Werkzeug der digitalen Identität wird künftig der Neue Personalausweis dienen; ergänzt durch die rechtssichere Mail mittels De-Mail. Der Zugang zu allen Verwaltungsdiensten von Bund, Ländern und Kommunen sollte durch Single-Sign-On ermöglicht werden, sobald sich der Bürger mit dem Personalausweis angemeldet hat.

Eine elektronische Abwicklung von Verwaltungsangelegenheiten vereinfacht die Personalisierung der Verwaltungsdienstleitungen: Künftig soll es für Bürger und Unternehmen möglich sein, sich rasch einen Überblick zu verschaffen über:

- gestellte Anträge und deren Status
- Schriftverkehr zur verschiedenen Anliegen,
- Bescheide,
- geleistete Gebühren und Abgaben, offene Abgaben und Gebühren und Überblick über demnächst anfallende Gebühren.

Damit dies reibungslos erfolgen kann, gleichgültig ob die es sich um Bundes, Landes oder Kommunalaufgaben handelt, sollte eine gemeinsame Strategie zu Einbindung des neuen Personalausweises mit der elektronischen Identifizierungsfunktion erfolgen.

3 Elektronische Identitäten und E-Government-Gesetz

BITKOM begrüßt nachdrücklich den Willen der Bundesregierung bestehende Hemmnisse für den weiteren Ausbau elektronischer Verwaltungsangebote zu überprüfen.

In zahlreichen Bundes- und Landesgesetzen ist die Schriftform angeordnet. Darüber hinaus finden sich entsprechende untergesetzliche Regelungen in Verordnungen oder Verwaltungsvorschriften in nahezu allen Verwaltungsverfahren und die entsprechenden Formulare enthalten stets ein Unterschriftenfeld. Bisher ist kaum geklärt, in welchen Fällen die Schriftformregelung als Relikt aus der Papierwelt verzichtbar ist.

Mit der Schaffung einer elektronischen Alternative zur handschriftlichen Unterschrift waren bei der Einführung der entsprechenden Regelungen in § 3a Verwaltungsverfahrensgesetz und in § 126 a des Bürgerlichen Gesetzbuches die Erwartung verbunden gewesen, dass sich die qualifizierte elektronische Signatur schon bald durchsetzen werde.

Bis heute hat sich indessen die qualifizierte elektronische Signatur als Authentisierungswerkzeug des Bürgers noch nicht die Verbreitung gefunden, die erhofft wurde. Bürger haben nur wenige Transaktionen mit der Verwaltung. Die Schätzungen bewegen sich zwischen jährlich 1,5 bis zu 4 Behördenkontakten.

Daher sollten die Zugriffsverfahren bei öffentlichen Services einfach bleiben, um die Akzeptanz des E-Government zu erhöhen: Technischen Konzepte sollten sich auf webbasierte Dienste konzentrieren, die sich idealerweise auf einen handelsüblichen Browser beschränken. Die Bürger sind zunehmend mobil und wollen ihre Behörden-

Stellungnahme

< IT-Planungsrat: Umsetzungsmaßnahmen NEGS >

Seite 3

angelegenheiten auch am Arbeitsplatz, auf mobilen Geräten, im Hotel usw. ausführen können.

Die Formen der technischen Umsetzung sind nach dem aktuellen Stand der Technik im Wesentlichen:

- Webanwendungen der Verwaltung, kombiniert mit einer sicheren Identifikation mittels der elektronischen ID des neuen Personalausweises
- Einsatz von De-Mail. Kombination von Absenderbestätigung und sicherer Identifizierung mittels eines „Schriftformbuttons“.

4 IT-Sicherheit als strategische Aufgabe

BITKOM sieht ebenso wie der IT-Planungsrat, dass die IT-Sicherheit ist ein wichtiger Baustein für die erfolgreiche Modernisierung der Verwaltungs-IT ist. Der Aufbau eines föderalen, verwaltungsinternen Warn- und Informationsdienstes (CERT-Verbund) ist in diesem Kontext von besonderer Bedeutung.

5 Festlegung von Sicherheits- und Interoperabilitätsstandards

Die Festlegung von IT-Sicherheits- und IT-Interoperabilitätsstandards ist eine der Hauptaufgaben des IT-Planungsrats. Im Vertrag über die Errichtung des IT-Planungsrats und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern – Vertrag zur Ausführung von Artikel 91c GG“ (IT-Staatsvertrag) werden die Aufgaben des IT-Planungsrats, die bereits in Art. 91 c Grundgesetz aufgeführt sind, konkretisiert.

Zu den Aufgaben gehört unter anderem die Verabschiedung fachunabhängiger und fachübergreifende IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards (§ 1 Abs. 1). Diese Aufgabe wird in § 3 Abs. 1 konkretisiert:

„Für den im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung notwendigen Austausch von Daten zwischen dem Bund und den Ländern sollen gemeinsame Standards für die auszutauschenden Datenobjekte, Datenformate und Standards für Verfahren, die zur Datenübertragung erforderlich sind, sowie IT-Sicherheitsstandards festgelegt werden. Hierbei ist vorrangig auf bestehende Marktstandards abzustellen.“

6 Aufbau zentraler Servicefunktionen für Kollaboration

Zur Verbesserung von Wirtschaftlichkeit und Effizienz der öffentlichen Verwaltung ist der Einsatz moderner IT-gestützter Plattformen voranzutreiben, welche die Zusammenarbeit räumlich verteilter Verwaltungen in sicheren Umgebungen fördert. Dazu gehört insbesondere der Aufbau einer zentralen Servicefunktion für Kollaboration (einschließlich Videokonferenzsystemen) zum Beispiel in den Netzen des Bundes und denen der Länder.

7 Binnen-PKI für die öffentliche Verwaltung

Eine querschnittliche Herausforderung für alle Verwaltungsebenen und alle Fachresorts ist der Übergang von der bisherigen hybriden Aktenführung hin zum einem vollständig elektronischen Dokumentenmanagement.

Das Nebeneinander von elektronischen Dokumenten und Papierdokumenten verteuert und behindert elektronische Workflows. Diese Herausforderung betrifft gleichermaßen Bund, Länder, Kommunen; die Schaffung einer gemeinsamen wettbewerbsoffe-

Stellungnahme

< IT-Planungsrat: Umsetzungsmaßnahmen NEGS >

Seite 4

nen PKI als Grundlage für Dokumentenmanagement und Archivierungssysteme könnte somit eine Aufgabe des IT-Planungsrats sein.

Eine wichtige Basis für Dokumentenmanagementsysteme der Verwaltungsebenen und die Mitzeichnungsverfahren bei mehrstufigen Verwaltungsentscheidungen ist der Einsatz von elektronischen Signaturen. Elektronische Signaturen gewährleisten im Binnenverhältnis die Integrität, Authentizität und eine beweissichere Unterschrift sowie Zeitstempelfunktionen. Auch die Archivierung erfordert eine langfristige Überprüfbarkeit. Diese lässt sich durch Zertifikate sicherstellen. BITKOM empfiehlt daher den Aufbau einer interoperablen wettbewerbsoffenen Public Key Infrastructure (PKI) für die knapp 5 Millionen öffentlich Bediensteten in Deutschland.

Einige Berufsgruppen wie etwa Notareⁱ oder auch einige Verwaltungsverfahren wie das elektronische Abfallnachweisverfahrenⁱⁱ oder der elektronische Handel mit Emissionszertifikatenⁱⁱⁱ liefern Modelle für moderne vollelektronische Verfahren. Um Interoperabilität der Lösungen in Bundesbehörden, Ländern und Kommunen zu gewährleisten und Zertifikate ohne Umwege anerkannt werden können, bedarf es einer gemeinsamen wettbewerbsoffenen PKI und eine zukunftsgerichtete Signaturpolitik von Bund, Ländern und Kommunen.

8 Open Data Strategie von Bund, Ländern und Gemeinden

Zu Recht unterstreicht der IT-Planungsrat die wachsende Bedeutung von frei verfügbaren Daten der öffentlichen Hand. Öffentliche Daten sollen den Bürgern und Unternehmen grundsätzlich frei und in maschinenlesbaren Formaten als Rohdaten über offene Schnittstellen zugänglich gemacht werden. Ausnahmen werden restriktiv ausgelegt und gelten für personenbezogene Daten und nachweislich sicherheitsrelevante Daten.

In Deutschland gibt es bereits umfangreiche auch veröffentlichte Datensammlungen, z.B. bei den statistischen Ämtern auf Bundes- und Landesebene oder zu Umweltdaten. Diese Datensammlungen sind jedoch häufig unbekannt, schwer zu finden, zum großen Teil nicht maschinenlesbar und enthalten Restriktionen hinsichtlich der Verwendung der Daten. Oft sind die Verwendungsvorgaben (Lizenzrichtlinien) kaum zu finden. Deutschland braucht ein Open Data Angebot, das folgende Mindestanforderungen erfüllt:

- Ein einheitlicher Zugang über ein gemeinsames Portal von Bund, Ländern und Gemeinden
- Maschinenlesbare Daten in Rohdatenformat
- Primärdaten – in hoher Granularität
- Klare Lizenzrichtlinien (ggf. unterschieden in nicht kommerzielle Wiederverwendung und Verwendung für kommerzielle Zwecke –Gebühren sollten maximal der Höhe der inkrementell anfallenden Kosten entsprechen)
- Bereitstellung in verschiedenen Formaten
- Kein Copyright, Patent- oder Markenschutzrecht auf öffentliche Daten

Folgende Datenarten sollte ein Open Data Katalog enthalten:

- Umwelt- und Klimadaten (Luft, Wasser, Erde, z.B. Feinstaub, Pollen...)

Stellungnahme

< IT-Planungsrat: Umsetzungsmaßnahmen NEGS >

Seite 5

- Infrastrukturdaten (Radwege, öffentliche Toiletten, Krankenhäuser, Apotheken...)
- Verkehrsdaten (Verkehrsaufkommen, Baustellen, Sperrungen, und ähnliche)
- Nahverkehr (Verspätungen, Umleitungen, Sonderfahrten, Fahrpläne)
- Öffentliche und kulturelle Einrichtungen (Ämter, Theater, Museen, Denkmäler, Kitas, Schulen...)
- Verbraucherschutzdaten (Testergebnisse, Kontrollergebnisse)
- Wohndaten (Mietspiegel, Grundstückspreise, Immobilien...)
- Eventdaten (Märkte, Feste, Veranstaltungen)
- Entsorgung (was, wo, wie, wann)
- Recht (Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften...)
- Stadtplanung (Flächennutzungsplan, Bauvorhaben, Verkehrswege)
- Bevölkerung (statistische Daten)

Nicht alle diese Datensets können sofort bereitgestellt werden, da z.T. erst Prozesse dafür aufgesetzt werden müssen. Eine moderne, innovative Verwaltung kann die Zuverfügungstellung von offenen Daten aber nach und nach in den relevanten Workflows integrieren. Eine schnelle Umsetzung eines nationalen Datenportals ist wünschenswert, ein Anfang kann mit den bereits in maschinenlesbaren Formaten verfügbaren Daten gemacht werden, weitere Datensätze sollten nach und nach ergänzt werden.

Die technischen Anforderungen sind gering, für Open Data gibt es bewährte Lösungen. Insbesondere bietet sich ein Cloud Hosting an (Public oder Private Cloud), um bei geringen eigenen Investitionen eine hohe Skalierbarkeit zu gewährleisten. Die laufenden Kosten für ein Cloud gehostetes Datenportal sind gering. Datenschutzprobleme gibt es dabei nicht, da Open Data Portale grundsätzlich keine personenbezogenen Daten enthalten sollen. Datenschutzbeauftragte sind selbstverständlich in die Entscheidungsprozesse über die zu veröffentlichten Daten mit einzubeziehen.

Mit dem Wettbewerb "Apps4Deutschland" unter der Schirmherrschaft des BMI und unterstützt von BITKOM werden Bürger und Unternehmen aufgefordert, neue innovative Anwendungen auf Basis der öffentlichen Daten zu entwickeln. Die Ergebnisse dieses Wettbewerbs bieten Geschäftspotenziale für Entwickler, vor allem aus kleinen und mittleren Unternehmen mit einem Vermarktungspotenzial, das weit über die regionalen Verwaltungsgrenzen hinaus reichen kann.

Der Weltmarkt für Apps wird für 2012 mit 15 Milliarden € geschätzt. Auch hier bietet sich in Deutschland noch ein breites Handlungsfeld für Innovations- und Wachstumsimpulse. Neben einem positiven Effekt für Innovation und Wachstum werden dabei auch bürgerzentrierte Dienste entwickelt, für die in der Verwaltung keine Entwicklungsressourcen zur Verfügung stünden. Das Leistungsangebot der Verwaltung kann daher über einen „Verwaltung als Plattform“ Ansatz qualitativ und quantitativ gesteigert werden, ohne dass dazu zusätzliche Mittel erforderlich sind.

Die Verfügbarkeit von Open Data führt auch zu mehr Transparenz, damit auch zu mehr Akzeptanz bei der Bevölkerung. Gleichzeitig gibt es Effizienzverbesserungen und Potenziale für mehr Effektivität in den Verwaltungen – was zur Kostensenkung in Verwaltungen beiträgt. Die Förderung von Innovation und Wirtschaftswachstum führt

Stellungnahme

< IT-Planungsrat: Umsetzungsmaßnahmen NEGS >

Seite 6

zu mehr Steuereinnahmen, Arbeitsplätze und zur Stärkung des Standorts Deutschland als Land der Ideen. Offene Daten können in diesem Zusammenhang durchaus als geldwerte Subvention betrachtet werden. Letztlich sind offene Daten auch eine Grundlage für den Ausbau partizipativer Angebote, denn nur gut informierte Bürger können sich sinnvoll an politischen Entscheidungsprozessen beteiligen.

9 Standards für die elektronische Beschaffung

Elektronische Beschaffungsverfahren unterscheiden von Kommune zu Kommune, von Land zu Land und von Ministerium zu Ministerium. Für Unternehmen, die bundesweit anbieten, sollte eine weitere Harmonisierung der Verfahren erreicht werden. Hierdurch ließe sich der Wettbewerb stärken, da auch technologische Barrieren einen Kostenfaktor bei Angeboten darstellen.

ⁱ Zum Einsatz der elektronischen Signatur im Notariat

<http://www.elrv.info/de/signaturkarte/informationen-zur-elektronischen-signatur.php>

ⁱⁱ Hierzu insbesondere die Mitteilung der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) lfd. Nr. 27 - Vollzugshilfe zum abfallrechtlichen Nachweisverfahren; zum elektronischen Abfallnachweisverfahren und dem Einsatz der qualifizierten elektronischen Signatur vgl. ab S. 67 ff. <http://www.zks-ab->

[fall.de/nn_7576/DE/Service/Publikationen/Informationsschriften/M27,templateld=raw,property=publicationFile.pdf/M27.pdf](http://www.zks-ab-fall.de/nn_7576/DE/Service/Publikationen/Informationsschriften/M27,templateld=raw,property=publicationFile.pdf/M27.pdf) (abgerufen am 18. August 2011)

ⁱⁱⁱ Umweltbundesamt, DEHSt – Deutsche Emissionshandelsstelle; zur virtuellen Poststelle und dem Einsatzfeld der qualifizierten elektronischen Signatur http://www.dehst.de/DE/Service/Haeufig-gestellte-Fragen/Virtuelle-Poststelle/virtuelle-poststelle_node.html abgerufen am 18. August 2011)