

Arbeitsgruppe „Optik II“

Konkretisierung der P1-Handlungsempfehlungen
aus dem Gutachten

*„Die Funktionen des IT-Planungsrats bei normgebenden Verfahren auf dem Gebiet von
IT und E-Government
– Rechtliche Grundlagen, faktische Bestandsaufnahme und Handlungsempfehlungen“ –*

Einleitung

In seiner Sitzung vom Oktober 2013 bat der IT-Planungsrat die AG OptIK II um eine Konkretisierung Ihrer Vorschläge zur Umsetzung der Handlungsempfehlungen aus dem Gutachten zur Optimierung der Informations- und Kommunikationsbeziehungen des IT-PLR.

Der folgende Bericht beinhaltet die Konkretisierung derjenigen Handlungsempfehlungen aus dem Gutachten, die von der AG OptIK II mit der Priorität „P1“ gekennzeichnet wurden.

I. Handlungsempfehlung 1: Standardsetzung

Der IT-PLR gibt der stetigen Erzeugung weiterer verbindlicher Standardbeschlüsse i.S.v. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 IT-Staatsvertrag (IT-StV) in nächster Zeit sehr hohe Priorität. Dabei verlangt er gegebenenfalls von Bund und/oder Ländern auch, solchen Standards entstehende Praktiken und Pläne einzustellen.

Priorität: P1	Geplanter Beginn: Q4 2013	Prognostizierter Zeitaufwand: mittel
---------------	---------------------------	--------------------------------------

Zum Auftrag des IT-PLR gehört eine Homogenisierung der IT-Landschaft mit dem vorrangigen Ziel, wirtschaftliche Vorteile zu erzielen. Die Vergangenheit hat jedoch gezeigt, dass die Festlegung von fachunabhängigen und fachübergreifenden Interoperabilitäts- und Sicherheitsstandards – als einer der wesentlichen Aufgaben des IT-Planungsrates – den Unterbau des IT-PLR vor große Schwierigkeiten stellt. Einerseits wird vielfach eine Unterfinanzierung der mit Standardisierungsaufgaben betrauten Institutionen beklagt, andererseits wird aber auch deutlich, dass vor dem Hintergrund knapper (Länder-)Budgets eine Aufstockung der Finanzierungsmittel nicht ohne eine ganzheitliche Betrachtung der bisher im Umfeld des IT-Planungsrates entstandenen Standardisierungsstrukturen und -prozesse sowie der Identifikation von Optimierungspotenzialen einher gehen kann.

Ein Prozess der systematischen Bedarfserhebung von benötigten Standards in der Verwaltung findet derzeit nicht statt, sondern es werden Themen auf die Standardisierungsagenda gesetzt, die von Bedarfsträgern vorgetragen und vom KoSIT-Beirat gebilligt werden. Dies geschieht eher zufällig und hängt unter anderem davon ab, ob den Bedarfsträgern aus der Verwaltung der Standardisierungsauftrag des IT-Planungsrates überhaupt bekannt ist, was vielfach nicht der Fall ist. Zudem ist eine aktive Ausrichtung der Standardisierungsarbeit an den Zielen NEGS – also die so wichtige **Ausrichtung der operativen Standardisierungsarbeit an die strategischen Vorgaben – derzeit nicht gegeben**. Wichtig in diesem Zusammenhang ist auch die Erkenntnis, dass der Standardisierungsauftrag für den IT-PLR nicht nur darin besteht, Standards für die Verwaltung zu bestimmen, indem vorhandene Marktstandards übernommen oder, wenn solche nicht vorhanden sind, neue Standards zur Marktreife gebracht und verabschiedet werden. Nicht unterschätzt werden sollte auch die zukünftige Aufgabe, einmal festgelegte Standards und Definitionen immer wieder auf ihre Aktualität und Passgenauigkeit hin zu überprüfen und anzupassen sowie im Laufe der Entwicklungsarbeiten ggf. geschaffene Infrastrukturen zu betreiben, zu warten und weiterzuentwickeln. Damit verbunden sind auch Fragen des Geltungsbereiches, der Umsetzungsfristen und des Abstimmungsverfahrens der IT-PLR-Standards.

Die Vermutung, dass Optimierungspotenziale bei der Standardisierungsarbeit existieren, liegt auch deshalb nahe, da bis heute, rund drei Jahre nach der ersten Sitzung des IT-PLR, mit der IT-Sicherheitsleitlinie lediglich ein einziger Standardisierungsbeschluss, der sich vollen Bindungsanspruch beimisst, verabschiedet werden konnte. Das faktische Fehlen „echter“ Standardisierungsergebnisse stellt ein ernstzunehmendes Wirkungshindernis für den IT-PLR dar:

„Das Fehlen oder die Seltenheit von ‚harten Tests‘ wird häufig als faktisches ‚Schweigen‘ des IT-PLR wahrgenommen. Es fördert die Unsicherheit der Praxis, ob man vom IT-PLR überhaupt erwarten dürfe, dass er etwas bewirken könne und wolle. Darin liegt ein ernsthaftes Wirkungsproblem für den IT-PLR, zumal ihm sein Gewicht nicht automatisch kraft rechtlicher Definition zufällt, sondern er aufgrund seiner Eigenschaften als politisches Gremium darauf angewiesen ist, sich dieses Gewicht erst selbst zu erarbeiten.“ („Optik“-Gutachten, S. 42f)

Im Rahmen der empirischen Erforschung der Ursachen für die bisher spärlichen Standardisierungsergebnisse konnten die Gutachter feststellen, dass neben den **objektiv gegebenen Schwierigkeiten der fachlichen Vorbereitung** solcher Beschlüsse und neben **knappen Ressourcen** auch Ursachen vorliegen müssen, die **struktureller Natur** sind und die Standardisierungsarbeit hemmen.

Nach Auffassung der AG „OptIK II“ würde eine **Untersuchung der mit der Standardisierungsaufgabe befassten Strukturen** im IT-Planungsrat wichtige Erkenntnisse für die Standardisierungsarbeit des IT-Planungsrates liefern. Da Standardisierung an sich ja keine neuartige Aufgabenstellung darstellt, sondern bereits seit vielen Jahren von nationalen wie internationalen, staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen betrieben wird, dürfte zudem ein „Blick über den Tellerrand“ helfen, erfolgreiche Strukturen und Prozessmuster zu identifizieren und dem spezifischen Kontext der föderalen Bund-Länder-Zusammenarbeit in Deutschland anzupassen. Dringend erscheint aus Sicht der AG OptIK II auch der **Beschluss einer Strategie für die Auswahl künftiger Standardisierungskandidaten** und, daran anschließend, für deren Einführung, Pflege und Weiterentwicklung, die sich idealerweise an den strategischen Zielen der NEGS ausrichten sollte. Unter den aktuellen Rahmenbedingungen und im Lichte der aktuellen Diskussion sowie auf Grund der komplexen Aufgabenstellung sieht die AG OptIK II jedoch keine Möglichkeit für die gebührende Begleitung dieser Thematik. Sie betont jedoch noch einmal die **Notwendigkeit, dass der IT-PLR künftig dieses Thema, wie bereits vorgeschlagen, im Rahmen einer Organisationsuntersuchung mit entsprechendem Nachdruck und geeigneten finanziellen Mitteln weiter verfolgt.**

II. Handlungsempfehlung 9b: AG- und Unterstützungs-Strukturen

Der IT-PLR wirkt ferner durch die gemeinsame Ermittlung von „best practices“ darauf hin, dass jeweils durch Bund und Länder für einen den Gegebenheiten und Besonderheiten des Mitglieders entsprechenden, aber überall dauerhaft eingerichteten und kompetenten Unterbau für den Vertreter im IT-PLR gesorgt ist.

Priorität: P1	Geplanter Beginn: Q1 2014	Prognostizierter Zeitaufwand: mittel
---------------	---------------------------	--------------------------------------

Die AG OptIK II empfiehlt die Durchführung einer Umfrage bei den einzelnen Mitgliedern, mit folgender Zielsetzung:

Ziel 1: Herstellung von Transparenz durch eine Bestandsaufnahme der Strukturen bei den einzelnen Mitgliedern, die dem IT-PLR als Unterbau dienen.

Ziel 2: Identifikation von verantwortlichen Personen für bestimmte Fachgebiete.

Dadurch soll eine stärkere Netzwerkbildung unter „Spezialisten“ gefördert werden und die Flexibilität des IT-PLR – etwa bei zeitkritischen Fragestellungen, wie sie bereits in der Vergangenheit vorgekommen sind – erhöht werden.

Ziel 3: Identifikation von „good practices“ bei den Mitgliedern.

Im Rahmen dieser Umfrage sollen auch Strukturen erhoben werden, die sich aus Sicht der jeweiligen Befragten bewährt haben und im Sinne von „good practices“ beschrieben werden können.

Umsetzungsvorschlag

Die AG OptIK II schlägt vor, die Strukturen auf Basis eines Fragebogens zu ermitteln und die dabei gewonnenen Informationen dem IT-PLR vorzulegen.

III. Handlungsempfehlung 12: Bezug zu kommunaler Ebene

Der IT-PLR befasst sich in nächster Zeit gezielt auf genereller Ebene mit der Analyse seiner Aufgaben in Bezug auf die kommunale Ebene.

Priorität: P1	Geplanter Beginn: Q2 2014	Prognostizierter Zeitaufwand: mittel
---------------	---------------------------	--------------------------------------

Die AG OptIK II stuft die Einbeziehung der kommunalen Ebene in die Tätigkeit des IT-PLR weiterhin als hochwichtig ein. Sie teilt dabei die Einschätzung des Gutachtens, dass dem IT-PLR eine gezielte Erkundung und Klärung der Frage zu empfehlen sei, welche Relevanz seine Zuständigkeiten und Funktionen faktisch für die kommunalspezifischen Handlungsfelder und Entscheidungsbedarfe haben und haben sollten.

Aufgrund der im Rahmen der letzten IT-PLR-Sitzung geäußerten Bedenken gegen die Erstellung einer Konnexitätsübersicht nimmt die AG OptIK II von diesem Umsetzungsvorschlag Abstand. Stattdessen wird folgender alternativer Vorschlag zur Umsetzung dieser gutachterlichen Handlungsempfehlung unterbreitet:

Umsetzungsvorschlag

Die AG OptIK II regt an, dass in den Bundesländern – sofern noch nicht geschehen – im Vorfeld der IT-PLR-Sitzungen die jeweiligen kommunalen Spitzenverbände bzw. Vertreter bei der Vorbereitung der Beschlussvorschläge angemessen einbezogen werden. Gegebenenfalls sind dafür notwendige Strukturen zu schaffen, über die gleichermaßen die Kommunen informiert, aber auch kommunale Anregungen aufgegriffen werden können.

IV. Handlungsempfehlung 13: Sitzungsgestaltung, Beschlussverfahren

Der IT-PLR verstärkt die Prioritätensetzung bei den Gegenständen seiner Befassung und bei der Gestaltung seiner Sitzungen. Er konzentriert sich bei seinen Sitzungen auf inhaltliche Diskussionen. Er entlastet hierzu seine Sitzungsagenda deutlich, etwa indem für rein informatorische Punkte oder Kenntnisnahmen ausschließlich ein Umlaufverfahren und für die Sitzungen jeweils ein oder zwei Schwerpunktthemen mit weittragender Relevanz festgelegt werden. Bei deren Beratung sollen dann ggf. auch andere mit dem Thema befassten Stellen (je nachdem z.B. Vertreter einer Fachministerkonferenz, bestimmter Bundesministerien oder anderer Behörden) zugegen sein.

Priorität: P1	Geplanter Beginn: Q1 2014	Prognostizierter Zeitaufwand: gering
---------------	---------------------------	--------------------------------------

Das von der AG OptIK beauftragte Gutachten regt insbesondere in seiner Handlungsempfehlung 13 eine **stärkere Nutzung des Umlaufbeschlussverfahrens zur Entlastung der IT-PLR-Sitzungen** an. Eine Entlastung der Sitzungen ist aus Sicht der AG OptIK II bereits durch die verstärkte Nutzung der „grünen Liste“ sowie durch die Einführung der AL-Vorbesprechung erreicht worden.

Die AG OptIK II betont darüber hinausgehend, dass **der IT-PLR aufgrund seiner niedrigen Sitzungsfrequenz prinzipiell nicht in der Lage ist, zu zeitkritischen Vorgängen eine eigene Stellungnahme abzugeben**. Wenn Deutschland zu Dokumenten der Europäischen Union (z. B. Vorschläge für Rechtsnormen oder Mitteilungen zu aktuellen Entwicklungen) Stellung nehmen kann, so gilt das förmliche Verfahren des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG). Dieses Gesetz räumt lediglich dem Bundesrat, nicht jedoch dem IT-PLR ein Mitspracherecht bei der Erarbeitung der deutschen Position ein. Die Stimme des IT-PLR kann daher (vorbehaltlich einer Änderung des EUZBLG) hierbei nur dann Gehör finden, wenn seine Stellungnahme zum Zeitpunkt der Behandlung des jeweiligen Dokumentes in den Bundesratsausschüssen (oder spätestens im Bundesratsplenum) schon vorliegt.

Unter diesen Umständen verbleibt dem IT-PLR in solchen dringenden Fällen nur eine sehr kurze Frist zur Abstimmung einer eigenen Position. Dabei wird häufig eine Position des IT-PLR materiell durch ihn selbst oder durch seine Gremien schon ausformuliert vorliegen. Umso bedauerlicher ist es, wenn es nicht gelingt, diese Position in den gesetzlich normierten Kommunikationsweg zur EU einzuspeisen.

Dies ist im Übrigen schon jetzt kein nur theoretisches Problem: Anfang 2011 befasste sich z. B. der Bundesrat mit einer Kommissionsmitteilung zur Interoperabilisierung europäischer öffentlicher Dienste [KOM(2011) 744 endg. = BR-Drs. 832/10]. Auch der IT-PLR behandelte in seiner 4. Sitzung am 3. März 2011 dieses Thema (Beschluss 2011/10). Die beteiligten Bundesrats-Ausschüsse verschoben die Beschlussfassung dieses Punktes um bis zu zwei Sitzungstermine. Bei zwei dieser vier Ausschüsse gelang es daraufhin, die Anträge zur Position des IT-PLR anzunehmen, so dass sie in die Bundesratsstellungnahme vom 15. April 2011 [BR-Drs. 832/10(B)] einfließen konnte. Dabei bedurfte es für diesen Erfolg eines günstigen IT-PLR-Sitzungstermines und einigen Entgegenkommens in den beteiligten Bundesrats-Ausschüssen. Die Wirksamkeit der Aktivitäten des IT-PLR kann jedoch nicht von sol-

chen Zufälligkeiten abhängig sein, sondern bedarf eines zuverlässigen und praxistauglichen Handlungsrahmens.

Mittelfristig wird zu untersuchen sein, wie durch eine Änderung der gesetzlichen Regelungen des EUZBLG die Einbindung des IT-PLR verbessert werden kann. Unabhängig von dieser – nicht kurzfristig erreichbaren – Ausdehnung der Beteiligungsrechte des IT-PLR müssen jedoch auch die prozeduralen Handlungsmöglichkeiten des IT-PLR für eine Wahrnehmung dieser künftig zu erweiternden Rechte des IT-PLR geeignet sein. Dies gilt um so dringlicher, als der IT-PLR in seiner 11. Sitzung am 6. Juni 2013 mit seinem Beschluss 2013/20 Ziffer 2.b veranlasst hat, dass er künftig besser über Vorhaben der Europäischen Union informiert wird, die seinen Zuständigkeitsbereich berühren. Die danach künftig zu erwartende, intensivere Einbindung in die EU-bezogenen Informationsflüsse muss vom IT-PLR aktiv genutzt werden können, wenn er gegenüber den übrigen hieran beteiligten Partnern als gleichwertiger Entscheidungsträger wahrgenommen werden möchte.

Umsetzungsvorschlag

Vor diesem Hintergrund schlägt die AG OptIK II eine Ergänzung in § 8 GO-ITPLR vor, die neben dem bisherigen Umlaufverfahren nach § 8 Abs. 1 bis 3 ein vereinfachtes und beschleunigtes Verfahren für Eil-Fälle in § 8 Abs. 4 ermöglicht.

Die Regelung zum Umlaufverfahren in § 8 der Geschäftsordnung des IT-PLR (GO-ITPLR) enthält eine Soll-Mindestfrist von vier Wochen in Absatz 2 und vermag das aktuell bestehende Hemmnis für eine effektive Tätigkeit des IT-PLR nicht zu beseitigen.

§ 8 Umlaufverfahren

- (1) ¹Beschlüsse oder Empfehlungen können auch im Umlaufverfahren herbeigeführt werden. ²Der Vorsitzende veranlasst das Umlaufverfahren auf Antrag eines Mitglieds des IT-Planungsrats; § 5 Absatz 2, § 6, § 7 Absätze 3 und 4, § 11 finden entsprechende Anwendung.
- (2) Ein Umlaufverfahren soll die Dauer von vier Wochen nicht unterschreiten.
- (3) ¹Meldet ein Mitglied des IT-Planungsrats während eines laufenden Umlaufverfahrens bei der Geschäftsstelle mündlichen Erörterungsbedarf an, beendet die Geschäftsstelle das Umlaufverfahren und setzt den Beratungspunkt auf die Tagesordnung der unmittelbar folgenden Sitzung des IT-Planungsrats. ²§ 5 Absätze 1 und 3 findet mit der Maßgabe Anwendung, dass die Anmeldung des Tagesordnungspunkts als an dem Tag erfolgt gilt, an dem die Einleitung des Umlaufverfahrens bei der Geschäftsstelle beantragt wurde.

Die AG OptIK II schlägt die Änderung der Geschäftsordnung des IT-PLR um folgenden Absatz 4 vor, so dass Eilentscheidungen in einem speziellen Umlaufverfahren getroffen werden können:

- (4) ¹Ist eine Vorlage so eilbedürftig, dass über sie noch vor der nächsten IT-Planungsratssitzung entschieden werden muss (Eilentscheidung), kann der Vorsitzende eine Entscheidung des IT-Planungsrats im Wege der schriftlichen oder elektronischen Umfrage, die allen IT-Planungsratsmitgliedern zuzuleiten ist, herbeiführen. ²Eine solche Eilentscheidung ist nicht zulässig, wenn ein Mitglied des IT-Planungsrats diesem Vorgehen widerspricht. ³Die Fristen für den Widerspruch gegen eine Eilentscheidung und für die Stimmabgabe nach diesem Verfahren sind zusammen mit der Mitteilung über die Vorlage anzugeben. ⁴Eilentscheidungen werden unverzüglich den Mitgliedern des IT-Planungsrates zugeleitet und in der nächsten IT-Planungsratssitzung bekannt gegeben.

In diesem Zusammenhang ist zwar ebenfalls zu berücksichtigen, dass bei kurzfristigen Positionierungen im Einzelfall die Gefahr einer Übereilung besteht. Die Alternative ist allerdings, dass die Stimme des IT-PLR in dringenden Fällen grundsätzlich ungehört bleibt und nur bei zufällig zeitlich ideal gelegenen Sitzungsterminen Beachtung finden kann. Zudem stellt ein Veto-Recht eines jeden einzelnen IT-PLR-Mitgliedes, mit dem ein Umlaufbeschluss im konkreten Fall verhindert werden kann, eine ausreichende Absicherung gegen die Gefahr der übereilten Entscheidungsfindung dar.

V. Handlungsempfehlung 15: Öffentlichkeitsarbeit

Der IT-PLR macht – inhaltlich die NEGS aufnehmend – die Relevanz seiner Aufgaben für eine zukunftsfähige und effizienzorientierte Entwicklung der Arbeitsstrukturen der Verwaltung deutlich. Der IT-PLR macht daher das Ziel, die Nachhaltigkeit der zu treffenden Weichenstellungen auf den Gebieten von IT und E-Government durch Koordination zu verbessern, mehr als bisher zur Grundlage seiner Informations- und Kommunikationspolitik. Er verdeutlicht auch die demgegenüber bestehenden Nachteile von mangelnder Koordination und Kooperation auf diesen Arbeitsgebieten, wenn möglich anhand von Beispielen und finanziellen Quantifizierungen. Er stellt ferner seine Problemlösungskapazität als fest organisiertes Abstimmungsgremium heraus. Dies wird in der Informationspolitik des IT-PLR jeweils prominent hervorgehoben.

Priorität: P1	Geplanter Beginn: Q4 2013	Prognostizierter Zeitaufwand: mittel
---------------	---------------------------	--------------------------------------

.....

Die AG OptIK II stellt fest, dass der bereits vom IT-PLR beschlossene Handlungsauftrag zur Erstellung eines Kommunikationskonzepts zwischenzeitlich in Angriff genommen wurde. Die weitere Behandlung dieses Themas wird daher der AG „Kommunikationskonzept“ überlassen. Um regelmäßige Information über den Fortschritt der vorgesehenen Maßnahmen wird gebeten.

VI. Handlungsempfehlung 17: Konferenz

Der IT-PLR führt eine jährliche, nach Möglichkeit internationale, Konferenz unter Beteiligung von Verwaltungspraxis und Wissenschaft durch, die relevante Fachfragen des IT-PLR zeitnah und aktuell thematisiert. Hierzu und zu weiteren öffentlichkeitsrelevanten Maßnahmen erhält er ausreichende Mittel.

Priorität: P1	Geplanter Beginn: Q1 2014	Prognostizierter Zeitaufwand: mittel
---------------	---------------------------	--------------------------------------

Bereits in ihrem letzten Bericht hat die AG OptIK II die Öffnung der Fachkongress des IT-PLR **für die Wissenschaft** empfohlen. Ergänzend schlug die AG OptIK II vor, den Fachkongress des IT-PLR nicht nur fortzusetzen, sondern vermehrt als Plattform für die Diskussion zentraler Fragestellungen aus der jeweils aktuellen Arbeit des IT-PLR zu nutzen und dabei auch Entwicklungen außerhalb Deutschlands, insbesondere in Europa, aufzugreifen.

In diesem Zusammenhang möchte die AG OptIK II ausdrücklich darauf hinweisen, dass die vorgeschlagene Erweiterung dieser aktuell rein verwaltungsinternen Veranstaltung nicht den Zugang für die Wirtschaft eröffnen soll. Diese Empfehlung zielt vielmehr darauf ab, den Austausch der Verwaltung mit der Wissenschaft zu ermöglichen und hierfür eine regelmäßige Plattform zu bieten.

Umsetzungsvorschlag

Die AG OptIK II wiederholt die Empfehlung aus ihrem letzten Bericht zur künftigen Ausrichtung des Fachkongresses des IT-PLR.