Interview

Die Wucht der Digitalisierung

[25.07.2018] Unter neuer Führung strebt die AKDB eine andere Unternehmenskultur an. Kommune21 sprach mit den Vorständen Rudolf Schleyer und Gudrun Aschenbrenner über ihre Ziele und die Gründe, warum jetzt die Stunde der kommunalen IT-Dienstleister schlägt.

Herr Schleyer, seit Februar dieses Jahres stehen Sie gemeinsam mit Frau Aschenbrenner an der Spitze der Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern (AKDB). Haben Sie sich schon eingearbeitet?

Rudolf Schleyer: Ich bin ja in den Themen drin, und dennoch erfahre ich in der Tiefe und im Detail manches zum ersten Mal. Und erstaunlicherweise fällt es gar nicht so leicht, die Dinge loszulassen – auch wenn ich inzwischen immer seltener in meinem alten Büro auftauche, das nun meine Vorstandskollegin bezogen hat (lacht). Der Mensch ist halt ein Gewohnheitstier. Frau Aschenbrenner hat mir aber die Erlaubnis erteilt, dass ich erscheinen darf.

Gudrun Aschenbrenner: Jederzeit.

Sie sind ja schon seit 2004 Vorstandsmitglied, was hat sich geändert?

Schleyer: Der Verantwortungsbereich hat sich geändert. Als Vorstandsvorsitzender muss ich feststellen, dass die Themenfülle doch überraschend ist. Denn im Moment kommt sehr viel auf uns zu. Digitalisierung ist kein Schlagwort mehr, sondern in die Realisierungsphase getreten. Für uns als kommunaler IT-Dienstleister rücken damit sehr viele Themenfelder in den Fokus, zu denen wir einen Beitrag leisten können und müssen.

Frau Aschenbrenner, wie unterscheidet sich die Vorstandsposition von Ihrer bisherigen Tätigkeit als Leiterin der Abteilung Zentrale Services?

Aschenbrenner: Das mit der Themenfülle kann ich nur bestätigen. Ich bin seit fünf Jahren bei der AKDB, neben der Leitung der Abteilung Zentrale Services sind nun weitere Aufgaben hinzugekommen. In der Vorstandsposition ist die Taktung höher und ich lerne sehr viel Neues. Die Gesamtverantwortung ist natürlich auch größer.

Was haben Sie sich für Ihre Amtszeit vorgenommen?

Schleyer: Wir haben neue Justierungen vorgenommen und definiert, wie wir uns die Unternehmenskultur vorstellen. Die AKDB ist in der Struktur traditionell sehr auf den Vorstand ausgerichtet. Aber ein Unternehmen, das sich in einem sich schnell verändernden Markt bewegt, muss aus unserer Sicht intern agiler aufgestellt sein. Das gelingt nur, wenn Menschen neben und unter der Vorstandsebene Verantwortung tragen. Hier werden wir an einer neuen Kultur des Unternehmens arbeiten.

Die AKDB will also schnellere Entscheidungswege schaffen?

Aschenbrenner: Richtig. Wir wollen mehr Verantwortung nach unten geben. Nur wenn Mitarbeiter einen gewissen Freiraum haben und nicht immer auf den Vorgesetzten oder den Vorstand angewiesen sind, können Entscheidungen schnell gefällt werden. Ziel ist es also, Hierarchien abzubauen.

Die Bedeutung der kommunalen IT-Dienstleister wird weiter wachsen. Das sagte der langjährige Vorstandschef Alexander Schroth bei seiner Verabschiedung. Warum ist das so?

Schleyer: Wir sind in einer Phase angekommen, in der Verwaltungsprozesse nicht mehr nur IT-gestützt ablaufen, sondern die IT diese Prozesse selbst definiert und gestaltet. Der IT-Betrieb ist zudem immer komplexer geworden und die Fähigkeit der Verwaltungen, diese Komplexität durch adäquat ausgebildete Mitarbeiter zu beherrschen, ist angesichts des Fachkräftemangels deutlich gesunken. Ein sicherer IT-Betrieb ist deshalb künftig nur noch durch spezialisierte Institutionen möglich, hier schlägt die Stunde der kommunalen IT-Dienstleister. Nicht zuletzt: Themen wie Portalverbund und Onlinezugangsgesetz (OZG) sorgen dafür, dass alle Kommunen in gleicher Weise Online-Dienste für ihre Bürger anbieten müssen. Eine Stadt wie München wird das in eigener Kompetenz und Verantwortung schaffen, aber die vielen kleineren Gemeinden – in Bayern haben 75 Prozent der Kommunen weniger als 7.500 Einwohner – werden damit massiv überfordert. Hier müssen wir als IT-Dienstleister im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung Lösungen bereitstellen.

Heißt das nun, dass der IT-Betrieb bald komplett bei den kommunalen IT-Dienstleistern landet – Millionenstädte mal außer Acht gelassen?

Aschenbrenner: Das kann man nicht ausschließen. Grundsätzlich ist die zentrale Zusammenfassung von IT-Services und -Betrieb eine logische Folge der beschriebenen Entwicklung. Es ist in der Tat nicht zu unterschätzen, wie hoch die Komplexität der IT geworden ist.

Schleyer: Und das betrifft nicht nur die kleinen Gemeinden. Zu uns kommen auch IT-Leiter der Landratsämter und sagen: Perspektivisch können wir uns vorstellen, den IT-Betrieb komplett auszulagern, macht uns dafür ein Angebot. Dazu haben wir das Angebot Next Generation Outsourcing gestartet, das auf eine hohe Nachfrage trifft. Selbstzweck der Kommunen ist es ja nicht, IT zu betreiben.

Früher wurde das als Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung gesehen. Hat sich das geändert?

Schleyer. Ja. Natürlich wird es immer kommunale IT-Abteilungen geben, die vieles selbst leisten können. Aber bei vielen Kommunen ist die schiere Notwendigkeit da, den IT-Betrieb an professionelle Dienstleister auszulagern. Insbesondere, weil qualifiziertes Personal kaum noch bezahlt werden kann und zudem immer schwerer zu gewinnen ist. Hier sind wir gefordert, skalierbare Angebote zu machen.

Aschenbrenner: Auch das Thema Verfügbarkeit hatte früher eine andere Dimension. Wenn die IT ausfiel, konnte man ja mit Papierakten weiterarbeiten. In Zeiten der Fachverfahren und elektronischen Aktenführung sind die Folgen beispielsweise eines Server-Ausfalls viel gravierender. Das kann sich auf die Arbeit der gesamten Verwaltung auswirken.

Warum ist das Thema Digitalisierung gerade jetzt so virulent geworden?

Schleyer: Die Geschwindigkeit der Digitalisierung im täglichen Leben hat enorm zugenommen. Diesem Tempo muss sich die öffentliche Verwaltung anpassen. Aus dem täglichen Erleben erwächst der Anspruch, Dienstleistungen der Behörden auch online zu erledigen. Natürlich sind die Anforderungen an Sicherheit und Datenschutz bei der öffentlichen Hand ungleich höher als bei der Privatwirtschaft. Zwischen einem Online-Shop, der Schuhe versendet, und einer Behörde, die Personalausweise ausstellt, gibt es doch graduelle Unterschiede. Aber der grundsätzliche Anspruch der Bürger ist da, und das trifft die öffentlichen Verwaltungen jetzt mit voller Wucht.

„In der öffentlichen Verwaltung ist ein gewaltiger Digitalisierungsprozess im Gang, der viel zu wenig wahrgenommen wird.“
Der Freistaat Bayern ist am Pilotprojekt zur Errichtung eines Online-Gateways für die intelligente Verknüpfung der Portale von Bund und Ländern beteiligt. Welche Rolle spielt die AKDB beim Portalverbund?

Schleyer: In Bayern gibt es im bundesweiten Vergleich die meisten kommunalen Bürgerportale. Das liegt nicht nur daran, dass die AKDB eine hervorragende Lösung entwickelt hat. Der Freistaat hat beschlossen, den Betrieb der Basisdienste zu finanzieren. Die Herausforderung lautet nun, diese Portale mit den Lösungen in anderen Bundesländern kompatibel zu machen. Gemeinsam mit dem norddeutschen IT-Dienstleister Dataport werden wir einen Prototypen mit einem konkreten Anwendungsfall vorstellen. Das Ziel: Mit einem in Bayern eröffneten Bürgerkonto können auch die Dienste der Freien und Hansestadt Hamburg genutzt werden. Wenn der Portalverbund steht, wird es keine Rolle mehr spielen, wo das Nutzerkonto eröffnet wurde. Es wird also Länderkonten geben, die untereinander interoperabel sind.

Wie kann es gelingen, dass bundesweit alle Kommunen an den Portalverbund andocken?

Schleyer: Für Interoperabilität der Servicekonten zu sorgen, ist noch relativ einfach. Zwei oder drei Nutzerkonten pro Bundesland zu verknüpfen, wäre kein Problem. In Bayern gibt es ja eh nur eines, die BayernID gilt für Dienste des Freistaats und der Kommunen. Es gibt aber Überlegungen, das Zusammenwirken der Portale auf einem deutlich komplizierteren Weg zu lösen.

Was wird konkret überlegt?

Schleyer: Es wird diskutiert, die Verbindung nicht über die Nutzerkonten, sondern über die Portale herzustellen. Das würde bedeuten, jeden einzelnen Dienst einer Kommune mit jedem denkbaren Nutzerkonto kompatibel zu machen. Dafür habe ich allerdings noch keine überzeugende Lösung gesehen. Da der einfache Weg über die Interoperabilität, wie wir ihn jetzt mit Dataport gehen, funktioniert, werden komplizierte Strukturen hinfällig. Wir sind hier sehr weit fortgeschritten. Ein ganz wichtiger Aspekt: Diese Konzeption entspricht genau den Anforderungen des Onlinezugangsgesetzes.

Wie unterstützt die AKDB ihre Kunden bei der Umsetzung des OZG?

Aschenbrenner: Es gibt ja den Leistungskatalog mit etwa 575 Verwaltungsleistungen, die online-fähig sind. Davon werden rund 135 Services unmittelbar den Kommunen zugeordnet. Die AKDB bietet den Kommunen jetzt schon über 80 Online-Services an, die sie den Bürgern zur Verfügung stellen können.

Welche Online-Dienste sind besonders nachgefragt?

Schleyer: Nach wie vor ist die Beantragung eines Kfz-Wunschkennzeichens der am meisten genutzte Dienst. In Wahljahren werden Briefwahlunterlagen sehr häufig online bestellt. Zudem werden Dienstleistungen rund um das Einwohnermeldewesen stark nachgefragt. Wir stellen fest, dass die Dienste dann erfolgreich sind, wenn sie einen Nutzen sowohl für die Bürger als auch für die Verwaltung bringen.

Wie ist die Authentifizierung geregelt, gibt es andere Verfahren als den neuen Personalausweis?

Schleyer: Die einfachste Form der Authentifizierung ist via Benutzername und Passwort. Für viele Verwaltungsdienstleistungen reicht das aus. Leider schreiben die gesetzlichen Vorgaben oftmals die Schriftform vor. In die digitale Welt übersetzt heißt das, der neue Personalausweis muss verwendet werden. Und das ist bekanntermaßen eine Hürde für Online-Services. Bayern erlaubt im E-Government-

Gesetz einen Zwischenweg, nämlich die Authentifizierung über authega.

Wie funktioniert das Verfahren?

Schleyer: Es entspricht technisch in etwa der Authentifizierung beim ELSTER-Verfahren für die Steuererklärung. Man meldet sich im Portal an und lädt ein Software-Zertifikat herunter. Innerhalb weniger Tage erhält der Nutzer einen Brief mit einer PIN für die Freischaltung des Dienstes. Den PIN-Brief kann man sich übrigens sparen, wenn man einen neuen Personalausweis hat. authega wird federführend von der AKDB realisiert. Ab diesem Sommer wird authega als Authentifizierungsverfahren in der BayernID bereitstehen und ermöglichen, dass man sich ohne Lesegerät und nur mit dem Software-Zertifikat online ausweisen kann.

Wie stehen die Chancen, dass so ein Verfahren für den Portalverbund gilt?

Schleyer: Ich gehe davon aus, dass es möglich sein wird, das ELSTER-Zertifikat zu verwenden. Hier gibt es allerdings noch eine rechtliche Hürde, weil die Nutzung der Steuer-ID zweckgebunden ist.

Werden die Bürger den Portalverbund auch rege nutzen?

Aschenbrenner: Solange der Personalausweis rechtlich zwingend für bestimmte Dienste genutzt werden muss, werden wir keinen Durchbruch sehen. Wir sind aber sehr zuversichtlich, dass die einfachere Handhabung den Erfolg bringt, das zeigt sich an den Nutzerzahlen des ELSTER-Verfahrens. Die Bereitschaft der Kommunen, Online-Dienste anzubieten, ist jedenfalls da.

Schleyer: Wir betrachten E-Government vor allem aus Sicht der Bürger und Unternehmen. Es sollte aber auch gesehen werden, was sich in den Verwaltungen selbst verändert hat. Hier gibt es substanzielle Fortschritte, beispielsweise im Meldewesen, wo heute der Datenaustausch zu jedem Vorgang automatisiert läuft. Allein in Bayern werden 27 Millionen Online-Abfragen im zentralen Einwohnerbestand gezählt. Auch bei der Kfz-Zulassung läuft vieles digital. In der öffentlichen Verwaltung ist bereits heute ein gewaltiger Digitalisierungsprozess im Gang, der von außen viel zu wenig wahrgenommen wird. Wir können durchaus mit Selbstbewusstsein auf die Fortschritte blicken. In Bayern haben wir weit über 1.000 E-Akte-Installationen, es gibt praktisch kein Fachverfahren mehr, bei dem nicht elektronische Akten geführt werden.

Die AKDB hat eine Gesellschaft für kommunalen Datenschutz (GKDS) gegründet. Welche Aufgaben hat die GKDS?

Aschenbrenner: Mit der GKDS decken wir den Beratungsbedarf rund um die DSGVO. Wir sehen insbesondere, dass die Nachfrage nach externen Datenschutzbeauftragten steigt. Bisher war es möglich, im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit einen gemeinsamen Datenschutzbeauftragten zu bestellen, jetzt kann man ihn sozusagen „einkaufen“, und das bieten wir an. Zudem erstellen wir Bedarfsanalysen, erklären, wie ein Verzeichnis der Datenverarbeitungstätigkeit geführt wird und schulen die Mitarbeiter zum Thema Datenschutz.

Die AKDB hat im vergangenen Jahr außerdem die neue Produktgeneration SYNERGO auf den Markt gebracht. Welche Vorteile hat die Neuentwicklung für die Kommunen?

Schleyer: Die neue Produktgeneration SYNERGO hat eine durchgängige Verfahrenslogik, was eine hohe Wiedererkennung sicherstellt. Die Prozesse unterschiedlicher Fachverfahren können auf einer Oberfläche bereitgestellt werden. Es ist im Bürgerbüro sehr wichtig, dass für verschiedene Vorgänge nicht mehr jedes

einzelne Programm geöffnet werden muss. Zudem gibt es eine zentrale Benutzerverwaltung für alle Fachverfahren, was die IT-Administration deutlich erleichtert. Bei der Software-Entwicklung sind wir schneller und effizienter, weil viele Programmteile wiederverwendet werden können.

Was entgegnen Sie der Kritik, dass öffentlich-rechtliche Unternehmen Wettbewerbsvorteile haben?

Schleyer: Den Vorwurf der Wettbewerbsverzerrung höre ich immer wieder. Was die AKDB betrifft, unterliegen auch wir dem Wettbewerb. Wie nehmen an Ausschreibungen teil und haben die gleichen Bedingungen wie alle anderen. Ich gebe auch zu bedenken, dass es in vielen Bereichen nur deshalb noch Wettbewerb gibt, weil die AKDB entsprechende Fachverfahren anbietet. Wenn wir kein Kfz-Verfahren, kein bundesweit verbreitetes Einwohnerwesen entwickeln würden, dann hätte sich der Markt auf ein oder zwei Anbieter reduziert. Dann hätten wir die gleiche Situation wie beim Personenstandswesen und ich glaube nicht, dass Monopole für die öffentlichen Verwaltungen erstrebenswert sind. Die Existenz der AKDB und der anderen öffentlich-rechtlichen Software-Entwickler ist also völlig legitim.

Wie soll Ihre Bilanz nach fünf Jahren aussehen?

Aschenbrenner: Wir wollen schneller werden, dem Druck der Digitalisierung standhalten und Innovationstreiber bleiben. Dabei werden wir mit unseren Mitarbeitern die Produkte kreieren, die den wirtschaftlichen Erfolg sichern.

Schleyer: Wir haben das auf einen einfachen Nenner gebracht: Was unsere Leistungen betrifft, wollen wir erste Wahl sein und eine AKDB schaffen, die begeistert. Wenn das in fünf Jahren zutrifft, waren wir erfolgreich.

()

Dieser Beitrag ist in der Ausgabe Juli 2018 von Kommune21 erschienen. Hier können Sie ein Exemplar bestellen oder die Zeitschrift abonnieren.

Stichwörter: Unternehmen, Rudolf Schleyer, Gudrun Aschenbrenner