Verwaltungsdigitalisierung

Die unendliche Geschichte

[01.12.2022] Deutschland war bei der Verwaltungsdigitalisierung einmal sehr weit vorne und hatte mit Media@Komm und BundOnline 2005 wegweisende Digitalisierungsprogramme gestartet. Ein Blick zurück in die noch immer aktuelle Zukunft.

Ende der 1990er-Jahre herrschte grenzenlose Euphorie über den digitalen Fortschritt. Allerorten war von New Economy und neuem (Börsen-)Markt die Rede, unzählige Dotcom-Firmen mit vermeintlich revolutionären Geschäftsmodellen tauchten auf – und bald wieder ab. Auch der Staat war vom Hype erfasst und lockte IT-Fachkräfte aus Indien mit einer Greencard ins Land. Auf der Hannoveraner EXPO 2000 gab Bundeskanzler Gerhard Schröder die Losung aus: „Die Daten, nicht die Bürger sollen laufen“ und sein Innenminister Otto Schily verkündete: „Der Digitalminister bin ich.“ Das Editorial der ersten Ausgabe der Fachzeitschrift Kommune21, die anlässlich der CeBIT 2001 erschien, fasst die damalige Stimmung zusammen: „Das Amtsschimmel-Image der öffentlichen Verwaltungen täuscht. Es weht ein frischer Wind durch die Behördenflure. Mit der Vision E-Government bricht in den Rathäusern und Kreisverwaltungen eine neue Ära an. Die Schlagworte lauten virtuelles Rathaus, kommunales Call Center, digitale Vorgangsbearbeitung, elektronische Beschaffung, Bürgerbeteiligung und Wahlen via Internet.“ Der frische Wind nahm sich bisweilen wie ein regelrechter Modernisierungssturm aus, von dem Verwaltung und Politik erfasst wurden. Mit Projekten wie Media@Komm und BundOnline 2005 setzte die Bundesregierung, was die Organisation und Erprobung von Digitalprojekten anbelangte, die Segel in Richtung digitale Welt.

Ambitionierte Anfänge

Aus heutiger Perspektive gleichermaßen bemerkenswert erscheint, wie früh die digitalen Ambitionen in Deutschland begannen und wie lange sie schon andauern. Im Jahr 1998 liefen die Vorbereitungen für das Modellprojekt Media@Komm an, mit dem die Bundesregierung nach Anwendungen für elektronische Signaturen auf kommunaler Ebene suchte. Das Signaturgesetz war im August 1997 verabschiedet worden und zielte auf Rechtssicherheit bei E-Commerce und E-Government durch die Nutzung elektronischer Signaturen. Das war weltweite Avantgarde. Bloß fehlten noch die praktischen Beispiele. Folglich wurde ein Modellwettbewerb aufgelegt, an dem sich 136 Städte und Regionen beteiligten. Im März 1999 wurden die drei Preisträger Bremen, Esslingen sowie der Städteverbund Nürnberg gekürt. Media@Komm lief bis 2003 und stellte den drei Städten 65 Millionen Euro für E-Government zur Verfügung, wovon knapp 30 Millionen aus Mitteln des Wirtschaftsministeriums kamen. Der Rest wurde von den Kommunen und beteiligten Unternehmen aufgebracht.
Erklärtes Ziel war es, „mit einem integrativen Ansatz im städtischen Raum innovative multimediale Dienste und Anwendungen möglichst unter Nutzung der digitalen Signatur zu entwickeln und deren Möglichkeiten und wirtschaftlichen Potenziale zu demonstrieren“. Auf diese Weise sollten rechtsverbindliche Transaktionen zwischen Bürgern, Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung „vollelektronisch und ohne Medienbrüche“ geschehen. Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu), das für die Begleitforschung zuständig war, zählte im Abschlussbericht 300 entwickelte und erprobte Anwendungen, von denen 180 die qualifizierte Signatur einsetzten. Darunter: Registerauskunft, Gewerbeanmeldung, Mahnverfahren, virtuelles Bauamt und die elektronische Akteneinsicht. Etwa zwei Drittel der Anwendungen hatten Bürgerinnen und Bürger zur Zielgruppe, 40 Prozent wandten sich an die Wirtschaft und etwa zehn Prozent

zielten auf den internen Behördenaustausch.

Das weltweit erste Signaturgesetz

Christine Siegfried, damals Projektleiterin am Difu, erinnert sich: „Deutschland hatte das weltweit erste Signaturgesetz, womit die händische Unterschrift ersetzt wurde. Und schnell war klar, dass die Verwaltung ein geeigneter Akteur ist, um Signaturen zu verwenden.“ Im Rahmen von Media@Komm haben dann insbesondere Bremen und Nürnberg Signaturanwendungen in der Verwaltung erprobt. In der Hansestadt Bremen hatte sich 1999 eigens die bremen online services GmbH gegründet (aus der später das Unternehmen Governikus hervorgegangen ist) und das Online Service Computer Interface (OSCI) entwickelt. Das OSCI-Transportprotokoll erlaubt einen rechtsverbindlichen und vertraulichen Datentransfer, indem die Daten nach dem Prinzip des „doppelten Umschlags“ sowohl signiert als auch verschlüsselt werden. Heute zählt OSCI zu den XÖV-Standards, die von der Bremer Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) betreut werden, und findet im innerbehördlichen Datenverkehr weiterhin Einsatz. „Ein zentrales Ergebnis von Media@Komm sind über 100 Anwendungen für die Wirtschaft, die überlebt haben“, sagt Stephan Klein, Geschäftsführer von Governikus. „Die Datenübertragung zwischen Behörden und den Bürgern hat einen hohen Schutzbedarf und alle drei Städte hatten sich auf OSCI verständigt, das von uns in Bremen entwickelt worden ist. Unter Bürgerinnen und Bürgern hat sich die qualifizierte elektronische Signatur dagegen nicht durchgesetzt. Kein Mensch gibt Geld für eine Signaturkarte und ein Lesegerät aus, damit die Verwaltung effizienter arbeiten kann. Das war schon ein Geburtsfehler des Signaturgesetzes, den viel später erst die eIDAS-Verordnung durch Fernsignaturen behoben hat.“ So wurde denn auch in Nürnberg die signaturbasierte Online-Beantragung des Anwohnerparkausweises mangels Nachfrage recht bald wieder abgeschaltet.

Grundvoraussetzungen wurden bereits vor 20 Jahren identifiziert

Der Abschlussbericht von Media@Komm listete 2003 „Zehn Erfolgskriterien des Kommunalen E-Government“ auf. Darunter befinden sich so wohlvertraute Vorschläge wie die Entwicklung eines Leitbilds für E-Government und dessen Verankerung in der städtischen Gesamtstrategie – heute unter dem Slogan „IT als Chefsache“ bekannt. Auch die Organisation eines Change-Prozesses und dessen Verknüpfung mit anstehenden Verwaltungsreformen sowie der Aufbau einer auf Standards basierenden technischen Infrastruktur sind vor 20 Jahren bereits als Grundvoraussetzungen für die Digitalisierung identifiziert worden. Begriffe wie Kundenorientierung, Partizipation und technische Kooperationen machten ebenfalls bereits die Runde. Schon aus diesem Grund ist Media@Komm eine gewisse Nachhaltigkeit nicht abzusprechen. Allenfalls der Gedanke, Digitalisierung zur Daueraufgabe zu erklären, überstieg die damalige Vorstellungskraft. Dabei war der Begleitforschung klar, dass mit einem Modellwettbewerb noch kein Staat zu machen ist.
#bild2 Parallel zu Media@Komm startete im September 2000 „Europas größte E-Government-Initiative“ namens BundOnline 2005. Mit großem Pomp lancierte das Bundesministerium des Innern die Digitalinitiative auf der Weltausstellung EXPO in Hannover. BundOnline 2005 zielte auf die Modernisierung der Bundesverwaltung ab und auf Bürokratieabbau. Innenminister Otto Schily versprach, 355 internetfähige Dienstleistungen für Bürger, Wirtschaft und die Verwaltung bis 2005 online verfügbar zu machen. Er stellte hierfür eine Gesamtfinanzierung von 1,65 Milliarden Euro auf die Beine: „Eine Investition in die Zukunft“. Beliebt war es damals, den Staat als Unternehmen zu verstehen – die Deutschland AG. Von Effizienz, Dienstleistungsperspektive, Wertschöpfungskette und Kundenfokussierung zu reden, erschien ganz selbstverständlich. BundOnline 2005 stimmte in den Chor ein und versprach zudem mehr Wirtschaftlichkeit und Effektivität, indem Bürger und Unternehmen die Verwaltungsleistungen „rund um die Uhr von zu Hause aus“ in Anspruch nehmen können.

BundOnline 2005 erklärt E-Government zur Chefsache

„Die Idee ‚Die Daten sollen laufen, nicht die Bürger' war damals keine Selbstverständlichkeit, sondern – zumindest im öffentlichen Bereich – vollkommen neu", sagt Berlins CIO Ralf Kleindiek, der im Bundesinnenministerium als Projektleiter für BundOnline 2005 zuständig war. „Dass die Dienstleistungen dann zum ersten Mal systematisch erfasst wurden, war ebenfalls ein Novum. Denn die Verwaltung denkt in Prozessen und Hierarchien und sehr viel weniger in Produkten – erst recht nicht aus der Perspektive der Nutzerinnen und Nutzer, seien es Bürgerinnen, Bürger oder die Wirtschaft. Das alles war neu." Neu war auch – vor dem Hintergrund des Wildwuchses technischer Systeme und Software-Lösungen unterschiedlichster Hersteller –, sich über Standardisierung Gedanken zu machen. Mit den „Standards und Architekturen für E-Government-Anwendungen" (SAGA) wurde – auf Bundesebene – eine Grundlage für Interoperabilität geschaffen. Der Abschlussbericht verkündet, dass am 29. August 2005 das Ziel mit 376 E-Government-Leistungen erreicht worden ist. Ende 2005 waren sogar 440 Leistungen fertiggestellt. Darunter befanden sich zahlreiche Behördenportale, Online-Fachinformationsstellen und Online-Datenbanken, aber auch so prominente Verfahren wie die BAföG-Rückzahlung, der Riester-Zulagenantrag oder die E-Vergabestelle des Bundes. Auch der Zugang zur elektronischen Steuererklärung ELSTER wurde vereinfacht.
Darüber hinaus verwies der Schlussbericht auf weitere positive Effekte wie den Abbau direkter Verwaltungskontakte, weniger Bearbeitungsaufwand und geringere Durchlaufzeiten in den Verwaltungen. Gleichsam waren den Gutachtern auch schon die mangelnde Bekanntheit von Online-Anwendungen und erschwerende rechtliche Rahmenbedingungen wie das Schriftformerfordernis aufgefallen. Richtiges Marketing sollte daraus aber nie folgen, und auch an der Schriftform hielten Politik und Verwaltung mit beiden Händen fest. Die Kosten für BundOnline 2005 beliefen sich übrigens laut einer abschließenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtung anstatt auf 1,65 Milliarden lediglich auf 650 Millionen Euro. Etwas vertan hatte man sich auch bei den jährlichen Einsparungen durch E-Government. Sie waren mit 400 Millionen Euro prognostiziert, ließen sich aber nicht verifizieren.
„BundOnline 2005 trug das erste Mal entscheidend dazu bei, dass das Thema E-Government zur Chefsache erklärt worden ist", sagt Martin Schallbruch, damals Leiter des IT-Stabs im Bundesinnenministerium. „Es war der zentrale Auftakt für den Aufbau von Grundlagen und Standardisierungsvorhaben in Deutschland, die nachfolgende Verwaltungsdigitalisierungsprogramme geprägt haben – beispielsweise den Aufbau der KoSIT, zentrale Komponenten wie das Deutsche Verwaltungsdiensteverzeichnis (DVDV) oder auch das innerhalb der Bundesverwaltung etablierte Einer-für-Alle-Prinzip (EfA). So werden auch heute noch einige Basis- und Querschnittsdienste genutzt, zum Beispiel der Government Site Builder oder Profi."

Erfolgsfaktoren galten damals wie heute

Bekanntermaßen war mit BundOnline 2005 die Verwaltungsdigitalisierung nicht abgeschlossen. Sonst hätte es 2016 kaum eines Onlinezugangsgesetzes (OZG) bedurft, in dessen Rahmen nochmals 115 Bundesleistungen angefasst wurden. Eine Digitalisierungsinitiative folgte der nächsten. Nach Media@Komm kam Media@Komm Transfer, der krachend gescheiterte Versuch, die Erkenntnisse der drei Projektstädte in die bundesdeutsche Fläche zu bringen. Nach BundOnline 2005 gab es mit Deutschland Online das erste Bemühen, alle staatlichen Ebenen des föderalen Deutschlands bei der Digitalisierung zu verzahnen. „Rückblickend lässt sich konstatieren, dass unter anderem durch Programme wie BundOnline 2005 der Fokus auf große zentrale Programme der Bundesverwaltung gelegt wurde", sagt Martin Schallbruch. „Der eigentliche Mehrwert der Digitalisierung aus Sicht der Bürger und Unternehmen liegt jedoch häufig in der Kommunalverwaltung. Daher erscheint der heute verfolgte ebenenübergreifende

Ansatz zielführender.“
Doch auch dieser Ansatz ist nicht ganz neu. Mit dem Kooperationsausschuss Automatisierte Datenverarbeitung (KoopA ADV) – quasi dem Vorgänger des IT-Planungsrats – hatte sich bereits im Jahr 1970 ein Gremium gegründet, das explizit für gemeinsame Grundsätze in der Informationstechnologie aller föderalen Ebenen zuständig war. Im KoopA saßen Vertreter von Bund, Ländern und Kommunen, und zwar die mit IT besonders vertraute Fachebene. „Das besondere an KoopA im Unterschied zum IT-Planungsrat war, dass dort die Kommunen mit Sitz und Stimme saßen und von Anfang an durch die Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände und die KGSt repräsentiert waren. Wir waren vollwertige, stimmberechtigte Mitglieder“, erinnert sich Marianne Wulff, damals Programmbereichsleiterin bei der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt). Innerhalb von KoopA hatte sich schnell eine Arbeitsgruppe für E-Government gegründet, die sich mit Umsetzungsfragen beschäftigte und 2006 einen Bericht über „Erfolgsfaktoren für E-Government-Lösungen“ veröffentlichte. Er stützte sich auf die Erfahrungen mit Media@Komm und BundOnline2005. „Wenn man den Bericht heute liest“, so Wulff, „staunt man nicht schlecht, denn die ‚Erfolgsfaktoren‘ gelten fast alle heute noch und sind oft leider kaum oder nicht vollends eingelöst.“

Es bleibt das Umsetzungsproblem

Ausgangspunkt der Empfehlungen war die Frage, wie sich die Bereitschaft der Bürger und Unternehmen steigern lässt, elektronische Services von Bund, Ländern und Kommunen zu nutzen. Die Attraktivität der Angebote selbst galt dabei als wichtigster Nutzungsanreiz, dicht gefolgt vom Verzicht auf Schriftformerfordernisse, „die nicht erforderlich sind“. Öffentlichen Stellen sollte zudem ermöglicht werden, „auf bereits an anderer Stelle elektronisch vorgehaltene Daten von Bürgern und Unternehmen zuzugreifen“. Die Notwendigkeit eines persönlichen Erscheinens sollte überprüft, die E-Government-Infrastruktur vereinheitlicht und Datenaustauschformate standardisiert werden; die Bedienoberflächen von E-Government-Anwendungen sollten sich zudem an marktgängigen Lösungen orientieren.
Seitenlang geht es vor beinahe 20 Jahren mit der Beschreibung der Probleme unserer Gegenwart weiter. Die Einsicht, wir hätten kein Erkenntnis- sondern ein Umsetzungsproblem, ist insofern ebenfalls älteren Datums.

()

Dieser Beitrag ist in der Ausgabe Dezember 2022 von Kommune21 erschienen. Hier können Sie ein Exemplar bestellen oder die Zeitschrift abonnieren.

Stichwörter: Politik, E-Government, Media@Komm, BundOnline 2005, OZG, E-Signatur