

Vorläufige Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Online-Zugangs zu Verwaltungsleistungen

29. November 2016

Seite 1

Bitkom vertritt mehr als 2.300 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 1.500 Direktmitglieder. Sie erzielen mit 700.000 Beschäftigten jährlich Inlands-umsätze von 140 Milliarden Euro und stehen für Exporte von weiteren 50 Milliarden Euro. Zu den Mitgliedern zählen 1.000 Mittelständler, 300 Start-ups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Hardware oder Consumer Electronics her, sind im Bereich der digitalen Medien oder der Netzwirtschaft tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 78 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, 9 Prozent kommen aus Europa, 9 Prozent aus den USA und 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom setzt sich insbesondere für eine innovative Wirtschaftspolitik, eine Modernisierung des Bildungssystems und eine zukunftsorientierte Netzpolitik ein.

Zusammenfassung

Bitkom begrüßt den Gesetzesentwurf zur Verbesserung des Online-Zugangs zu Verwaltungsleistungen. Der Portalverbund erscheint als nachvollziehbare Lösung für den sehr schleppend verlaufenden Ausbau von E-Government-Angeboten im föderalen System. Das Vorhaben sollte zügig und ambitioniert in Angriff genommen werden. Technisch-organisatorische Details sind zu klären. Relevante Formate und Standards müssen länderübergreifend gelten.

Bitkom hält es für besonders wichtig, dass die Portallandschaft einen ungehinderten und fairen Wettbewerb zulässt. In zentralisierten Strukturen besteht die Gefahr, dass sich Monokulturen herausbilden, die keinerlei Innovationswettbewerb ausgesetzt sind. Wirtschaftlichere Lösungen haben dann keine Chance oder entstehen gar nicht erst. Durch entsprechende Ausschreibungen muss der Wettbewerb zwischen privaten und auch zwischen privaten und öffentlichen Auftragnehmern gewährleistet sein.

Aufgrund der extrem kurzen Frist zur Stellungnahme von zwei Werktagen ist lediglich eine vorläufige Stellungnahme möglich. Eine endgültige Stellungnahme wird nachgereicht.

Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation
und Neue Medien e.V.

Felix Zimmermann

Bereichsleiter Public Sector

T +49 30 27576-526

f.zimmermann@bitkom.org

Albrechtstraße 10
10117 Berlin

Präsident
Thorsten Dirks

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

Vorläufige Stellungnahme Gesetzesentwurf Online-Zugang zu Verwaltungsportalen

Seite 2|5

Vorläufigkeit der Stellungnahme aufgrund zu kurzer Frist

Die zur Einreichung von Stellungnahmen zum „Entwurf eines Begleitgesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften“ eingeräumte Frist ist vollkommen überraschend und absurd kurz bemessen. Am 24. November 2016 gegen 10:30 Uhr ist im Bitkom die Nachricht zur schriftlichen Verbändeanhörung per E-Mail zugegangen. Die Rückmeldefrist wurde festgelegt auf Montag den 28. November 2016 um 12:00 Uhr.

Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass innerhalb von zwei Werktagen eine sach- und interessengerechte Beurteilung des Gesetzesentwurfs unter Einbeziehung der einschlägigen Gremien in den Verbänden möglich ist. Dies insbesondere dann nicht, wenn zuvor keine gezielte Befassung der Verbände z.B. mit Teilen des Entwurfes im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses vorgenommen worden ist. Eine Einbeziehung der Verbände „pro-forma“ ist weder zielführend, noch in der Sache dienlich oder im Interesse der Bundesrepublik Deutschland. Vorliegend geht es nicht nur um die Beantwortung einer isolierten Einzelfrage, sondern um den Zusammenhang des Art. 9 mit unterschiedlichen Regelungsgebieten im Schnittmengenbereich zwischen Haushalt, Infrastruktur, Verkehr und Digitaler Verwaltung. Der gesamte Entwurf umfasst 125 DIN-A4-Seiten zzgl. 21 Seiten zur Grundgesetzänderung.

Eine angemessene Meinungsbildung in den Verbänden benötigt bei allem nachvollziehbaren politischen Druck ein gewisses Maß an Raum und Zeit für die Auseinandersetzung, Abstimmung und Kommunikation. Damit Anhörungen nicht nur als Feigenblatt dienen, sind entsprechende Kommentierungsfristen einzuräumen. Diese sollten sich am Umfang und der Reichweite der gesetzgeberischen Maßnahmen bemessen.

Da Stellungnahmen vom zuständigen Gremium durch Beschluss für die Verwendung nach außen legitimiert werden müssen, kann hier lediglich eine erste Einschätzung als vorläufige Stellungnahme erfolgen.

Pflicht zur Digitalisierung von Verwaltungsleistungen

Nach Art. 9 § 1 des Gesetzesentwurfs sollen Bund und Länder ab einem noch zu bestimmenden Datum dazu verpflichtet sein, Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten.

Bitkom begrüßt diese Regelung. Als Digitalverband tritt Bitkom für eine moderne Verwaltung ein, die ihr gesamtes Leistungsspektrum gegenüber Bürgern, Unternehmen und anderen Verwaltungseinheiten in digitaler Form erbringt. Medienbrüche müssen abgeschafft werden. Dazu gehört neben der Digitalisierung der Verwaltung nach außen, dass sie sich nach innen digitalisiert. Mit einer breit gefächerten Pflicht von Bund und Ländern zur Digitalisierung von Verwaltungsleistungen nach außen wird zugleich die interne Digitalisierung der Verwaltung gefördert. Daraus resultierende Skaleneffekte tragen zu erheblichen Ressourceneinsparungen bei.

Es ist richtig, ein bestimmtes Datum als Stichtag für den Abschluss der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen festzuhalten. Hierbei sollte ein ambitioniertes und in wenigen Jahren bemessenes Ziel festgehalten werden. Die dazu erforderlichen Technologien sind auf dem Markt längst verfügbar.

Vorläufige Stellungnahme Gesetzesentwurf Online-Zugang zu Verwaltungsportalen

Seite 3|5

Das Gesetz könnte nach Ansicht des Bitkom einen Schritt weiter gehen: Zur wirksameren Förderung des Digitalisierungsvorhabens sollte der Gesetzgeber einen positiv-rechtlichen Anspruch der Bürger und Unternehmen auf digital über die Verwaltungsportale zugängliche Verwaltungsleistungen festlegen. Mit der derzeitigen Formulierung im Gesetzesentwurf setzt der Gesetzgeber lediglich einen freiwilligen Digitalisierungsimpuls, ohne dass es zu rechtlich durchsetzbaren Ansprüchen oder sogar Sanktionen kommen kann.

Portalverbund für Bund und Länder

Nach Art. 9 § 1 des Gesetzesentwurfes sollen Bund und Länder ihre in Verwaltungsportalen angebotenen Leistungen ab einem noch festzulegenden Stichtag zu einem Portalverbund miteinander verknüpfen.

Bitkom begrüßt das Vorhaben der Bundesregierung, mit dem geplanten Portalverbund für eine bundesweit einheitliche Portallandschaft der Verwaltung sorgen zu wollen. Eine Schwäche der bestehenden E-Government-Angebote ist die zum Teil sehr heterogene Umsetzung. Dies ist etwa bei den jeweiligen Bundesländerportalen des Einheitlichen Ansprechpartners zu beobachten.

Elektronische Services der Verwaltung für Bürger und Unternehmen müssen dringend nutzerfreundlich werden, um die notwendige Akzeptanz zu erfahren. Hierfür ist richtigerweise ein gewisses und sorgsam geplantes Maß an Vereinheitlichung und Standardisierung des Zugangs erforderlich. Insbesondere der gebündelte Zugang unter Verwendung strukturell ähnlicher Navigationselemente und Menüs wird es den Nutzern erheblich vereinfachen, die richtige Verwaltungsleistung mit der richtigen Zuständigkeit aufzufinden.

Bei der Realisierung sind mitunter hohe redaktionelle Aufwände etwa bei der Seiten- und Linkpflege zu berücksichtigen. Hierfür müssen technische Lösungen eingeplant werden und entsprechendes Personal ist zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus sollten moderne Suchtechnologien zum verbesserten Auffinden von Inhalten zum Einsatz kommen. Abgesehen von der angestrebten Verlinkung von Verwaltungsportalen sollte die Portallösung auch offen für die Implementierung anderer moderner Verfahren zur Nutzerführung sein, etwa für Chat-Bots.

Freiwilliges Nutzerkonto

Der Gesetzesentwurf regelt Nutzerkonten in Art. 9 § 2 Abs. 5 als „zentrale Identifizierungskomponente, die eine staatliche Stelle anderen Behörden zur Identifizierung der Nutzer zu Zwecken der Inanspruchnahme von Leistungen der öffentlichen Verwaltung bereitstellt. Die Verwendung von Nutzerkonten ist für die Nutzer freiwillig.“ Nach Art. 9 § 3 Abs. 2 des Entwurfs soll das Nutzerkonto eine einheitliche Identifizierung im Portalverbund ermöglichen.

Bitkom stimmt der Bundesregierung zu, dass ein Nutzerkonto der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen für eine sinnvolle Funktion des geplanten Portalverbunds benötigt wird. Es ist richtig und wichtig, dass ein grundlegendes Setting an nutzerbezogenen Daten nach dem „Once-Only-Prinzip“ nur einmal erhoben und dauerhaft gespeichert wird, um späteren Verwaltungsvorgängen zur Verfügung zu stehen. Ein wesentlicher Vorteil von Nutzerkonten ist, dass das Mehrfachausfüllen von Formularen entfällt.

Vorläufige Stellungnahme Gesetzesentwurf Online-Zugang zu Verwaltungsportalen

Seite 4|5

Zukünftig sollte für Bürgerinnen und Bürger über freiwillige Nutzerkonten hinausgegangen werden. Nutzerkonten sollten verpflichtend eingerichtet und mit der per Default freigeschalteten eID-Funktion des Personalausweises verknüpft sein.

Mehr an bundesstaatlichen Kompetenzen

Der Gesetzesentwurf steht im Zusammenhang mit der vorgesehenen Grundgesetzänderung nach Art. 1 Nr. 1 des „Referentenentwurfs über ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes“. Es soll Nr. 34 in Art. 74 Abs. 1 GG neu eingefügt werden, wodurch die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes auch „den informationstechnischen Zugang zu Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern einschließlich der informationstechnischen Anwendungen, Standards und Sicherheitsanforderungen“ beinhalten wird. Entsprechende Gesetze sollen nach einem neu gefassten Art. 74 Abs. 2 GG mit Zustimmung des Bundesrats vom Bundestag beschlossen werden.

Bitkom begrüßt die Grundgesetzänderung. Sie ist der richtige Schritt, um die vereinheitlichte Struktur des Portalverbunds auch zukünftig sicher zu stellen. Der technischen Zentralisierung des Zugangs zu Verwaltungsangeboten muss zugleich auch die Bündelung der gesetzgeberischen Kompetenz folgen. Gleichzeitig wird die Verantwortlichkeit der jeweiligen Verwaltungen in den Ländern für ihr konkretes Verwaltungsangebot richtigerweise aufrechterhalten.

Vorgabe von IT-Komponenten

Nach Art. 9 § 4 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs wird die Bundesregierung bei der Ausführung von Bundesgesetzen dazu ermächtigt, die Verwendung bestimmter IT-Komponenten im Sinne von Art. 9 § 2 Abs. 6 des Gesetzesentwurfs durch Rechtsverordnung verbindlich vorzugeben. Darüber hinaus darf der IT-Planungsrat die Verwendung bestimmter IT-Komponenten beschließen. IT-Komponenten sind nach Art. 9 Abs. 6 des Gesetzesentwurfs „IT-Anwendungen, Basisdienste und die elektronische Realisierung von Standards, Schnittstellen und Sicherheitsvorgaben, die für die Anbindung an den Portalverbund, für den Betrieb des Portalverbundes und für die Abwicklung der Verwaltungsleistungen im Portalverbund erforderlich sind“.

Bitkom begrüßt die Regelung grundsätzlich. Bei der Konsolidierung und technischen Zusammenlegung digitaler Verwaltungsleistungen im gesamten Bundesgebiet sind erhebliche Einsparpotenziale realisierbar. In Bezug auf Schnittstellen und Sicherheitsvorgaben ist dies nachvollziehbar. Auch die Vorgabe von Basisdiensten und IT-Anwendungen ist sinnvoll. Diese sollten sich jedoch wiederkehrend einem Wettbewerb stellen müssen. Nur so haben neue und wirtschaftlichere Entwicklungen die Chance, zukünftig in die Portallandschaft integriert zu werden.

Aus Perspektive der kleinen und mittelständischen Unternehmen muss der Gefahr entgegnet werden, dass bei der Festlegung von Schnittstellen, Sicherheitsanforderungen und Standards keine praxisfernen und unverhältnismäßig hohen Hürden errichtet werden. Diese könnten zwangsläufig zu einer strukturellen Benachteiligung von KMU in der Umsetzungsphase führen. Wünschenswert ist insoweit eine KMU-freundliche Umsetzung, die Wettbewerb

Vorläufige Stellungnahme Gesetzesentwurf Online-Zugang zu Verwaltungsportalen

Seite 5|5

ermöglicht und „vendor-lock-ins“ verhindert. Dabei sollten freie und proprietäre Lösungen gleichberechtigt im Wettbewerb zueinander stehen können.

Es sollte geprüft werden, ob auf erfolgreiche internationale Standards etwa für Architekturen und Komponenten aufgesetzt werden kann. Auch im Hinblick auf einen zukünftigen Ausbau der digitalen Verwaltung nach dem „E-Government Action-Plan“ der Europäischen Kommission wären nationale Alleingänge bei Standardisierungsfragen hinderlich.

Fairer Wettbewerb für Innovationen vom Markt

Es ist dringend anzunehmen, dass im Zusammenhang mit der Portallandschaft ein echter Wettbewerb zwischen den Unternehmen der Privatwirtschaft untereinander und darüber hinaus auch im Verhältnis zu Anbietern der öffentlichen Hand besteht und erhalten bleibt.

Dies gilt nicht nur für die Architekturen und Komponenten, die auf Bundesebene entwickelt und vorgegeben werden. Da der größere Anteil an relevanten E-Government-Anwendungen für Bürgerinnen und Bürger auf kommunaler Ebene zu implementieren ist, gilt dies auch hierfür. Eine konsolidierte Portallandschaft neigt sowohl bei den Basisdiensten, als auch den einzelnen IT-Anwendungen zur Monokultur. Das verhindert Innovationen und führt langfristig zu teuren und schlechten digitalen Verwaltungsangeboten. Dem Markt würde signalisiert, dass es sich nicht lohnt, neue und innovative E-Government-Angebote zu schaffen. Aussicht auf Geschäft mit der öffentlichen Hand bestünde nicht.

Es sind daher zwingend Maßnahmen zu ergreifen, damit unterschiedliche Lösungen im Portalverbund gegeneinander antreten können. Dies kann etwa durch eine intelligente technische Standardisierung und Offenheit für die Implementierung erreicht werden. Leistungen müssen darüber hinaus periodisch neu ausgeschrieben werden. Dabei ist darauf zu achten, dass keine „vendor-lock-ins“ entstehen. Es muss die Möglichkeit bestehen, den Anbieter zu wechseln, sofern er bei einer Ausschreibung im Vergleich zum Bestandsanbieter das wirtschaftlichere Angebot abgibt. Hierbei ist wichtig, dass ein transparenter und fairer Wettbewerb zwischen privaten Unternehmen und insbesondere öffentlichen Anbietern gewährleistet wird. Es sollte auch geprüft werden, inwieweit der Zuschlag im Vergabeverfahren mehreren Bietern erteilt werden kann, sog. Multi-Vendor-Strategien.