

Neuartige offene IT-gestützte Formen der Zusammenarbeit beim Regierungs- und Verwaltungshandeln. 5. TICC Round Table Wissenschaft trifft Politik, Stuttgart, 24.1.2013 (Dr. D. Klumpp, instkomm e.V.)

Bei einem vom Veranstalter Jörn von Lucke und dem TICC geforderten „zehnminütigen Zuruf und Impuls“ zum gesamten Themenkomplex von E-Government bis Open Government bleibt erfahrungsgemäß nicht einmal Zeit für eine zynismus-relativierende Vorbemerkung. Andererseits gilt: Wenn man nicht gerade ein Kandidat für ein wichtiges öffentliches Amt ist, darf man nach eigenem bestem Wissen und Gewissen wenigstens dann "Wahrheiten offen aussprechen“, wenn man „niemanden vor's Schienbein tritt“, was hiermit in vollem Umfang und vollem Ernst zugesichert sei. Erfahrungsgemäß reagieren aber engagierte Akteure selbst auf konstruktive Hinweise je nach ihrer Zuständigkeit zuallererst mit empörtem „aber wir tun doch!“ – dies ist zu berücksichtigen.

Als teilnehmender Beobachter der Diskussion über E-Government seit der ersten weltweiten Multimedia-Enquete-Kommission 1995 im Stuttgarter Landtag will ich zunächst einräumen, dass die damaligen Vermutungen wie zum Beispiel

1. „Verwaltung muss völlig anderen Regeln folgen als die Wirtschaft“,
2. „Baden-Württemberg könnte für Deutschland und Deutschland wiederum für Europa eine Vorreiterrolle beim E-Government einnehmen“ und
3. „E-Government kann für Verwaltungen wie Bürger Zeit und Geld sparen“ allesamt im Vermutlichen hängengeblieben sind.

Der erste Punkt war 1999 von der KGSt auf einer Veranstaltung hier in Stuttgart den präsentierenden IKT-Unternehmen deutlich gemacht worden: Verwaltungsmodernisierung muss zwingend auf Gesetzen und Vorschriften basieren, weder Wettbewerb noch Gewinnstreben haben hier eine strukturierende Chance. Optimistisch wurde in den Folgejahren vermutet, dass sich auch der Wettbewerb zwischen den Kommunen und Bundesländern zugunsten von gemeinsamen infrastrukturellen Ansätzen mithilfe einer Overlay-Verwaltung dämpfen lassen könnte. Die systembedingte Tendenz der alten EDV wie der neuen IKT zur Zentralisierung könnte samt der inhärenten Tendenz zu Monopolen und Quasimonopolen durch eine modernisierte Vergabep Praxis im Griff gehalten werden. Dafür stand das Modell PPP. Den damaligen Vermutungen hatte ich damals noch eine – inzwischen vielzitierte – Ahnung hinzugefügt, derzufolge die Public-Private-Partnership nicht mehr bedeutet als ein wechselseitiges „ich dachte du zahlst?“.

Entstanden sind seitdem in Bund, Ländern und Gemeinden überwiegend fraktalisierte, fraktionierte und partikuläre IKT-Lösungen, nicht einmal eine einheitliche Signaturorganisation oder eine hinreichende elektronische Langzeitarchivierung wurde erreicht. Es entwickelte sich angesichts der wachsenden Finanzknappheit nicht das angestrebte Kooperationsklima. Dennoch kann gesagt werden, dass unsere Behörden nach über einem Jahrzehnt Anstrengung praktisch vollständig „digitalisiert“ sind: Es gibt dort praktisch keine Schreibmaschinen mehr und die meisten Karteikarten sind inzwischen eingescannt, ruhen auf Festplatten und warten auf den Transfer in eine Government Cloud. Letzteres ist deswegen wichtig, weil einer Cloudarchitektur vor allem voraus- bzw. nachgesagt wird, sie brächte erhebliche Kosteneinsparungen.

Qualitätsminderung per Gesetz ist undenkbar

Der zweite Punkt einer Vorreiterrolle des Standorts erledigte sich dadurch, dass sowohl die vermuteten Exportchancen der weltweit bis heute sehr gut beleumundeten deutschen Verwaltung als auch der befürchtete Importdruck mit Verwaltungsdienstleistungen durch präsumtiv innovativere Nachbarländer ausblieben. Die Erfolge Estlands mit seinem infrastrukturellen hundertprozentigen Internetzugang einschließlich Internet-Wahlen oder die gemäß einer Cap-Gemini-Studie von 2009 erfolgte hundertprozentige Umstellung Maltas wie Portugals auf Online-Verwaltung kann nur von Ländern nachvollzogen werden, die eine entsprechende nachziehende Gesetzgebung auch für weniger zuverlässige oder gar zertifizierte Verwaltungsprozesse zustande bringen. Unsere Freunde in Österreich versuchen hier mit dem Rückenwind des EU-Rankings ihr Möglichstes, aber weder in Frankreich noch in Deutschland sind die Gesetzgeber bislang auch nur im Ansatz bereit, die E-

Verwaltung auf dasselbe Qualitäts- und Sicherheitsniveau wie etwa beim E-Commerce herabzustufen. Selbst ein Sparkassendirektor kann auf ein längeres Reklamationsüberleben setzen als ein gewählter Politiker.

Die EU-Kommission veranlasste die Verwaltungen mit innovationsbetontem Zeitdruck durch Verordnungen und die Wissenschaft mit aufgeteilter Projekt-Finanzierung, wieder mehr Synergien mit der IT-Wirtschaft zu suchen. Jedes erfolgreich erscheinende philanthropische Sponsoringprojekt irgendwo auf der Welt lässt sofort die Erwartung aufkeimen, dass der Finanzierungskegel für IKT-Infrastrukturen nicht an die öffentliche Hand gereicht wird, in der Sprache der Politik: „das ist Aufgabe und Chance des Marktes“. Der messbare Erfolg von Amazon & Co beweise mit der instantanen Akzeptanz durch die Nutzer doch, dass die digitale Lebenswelt (worunter bis zum höchsten Gericht vielfach nur ein Internetanschluss mit unverständlichen Mindestgeschwindigkeiten verstanden wird) kein starres Gerüst von Gesetzes- und Qualitätsvorschriften braucht. Es geht doch nachvollziehbar auch nur mit festen guten Vorsätzen für Datenschutz und Datensicherheit, mit Selbstverpflichtungen der Inhalteanbieter und nicht zuletzt mit erhofften Kompetenzsprüngen der Nutzer. In der Sprache der Politik: Regulierung kann sich auf Missbrauchsaufsicht beschränken.

Dass die physikalischen Eigenschaften der Netzkommunikation und der Computertechnik auch 2013 noch nicht einmal im Ansatz verstanden sind, wurde am letzten Sonntag deutlich. Wenig beachtet (und übrigens auch nicht über Google auffindbar) wurde in der Öffentlichkeit bei der spannenden Landtagswahl in Niedersachsen am 20. Januar, dass die Landeswahlleiterin wegen Überlastung des (gewiss smarten) Landesservers die einzelnen Stimmenausergebnisse aus den Wahlkreisen nur mithilfe des guten alten Telefons mit gehöriger Verspätung bekam, immerhin nicht von einem Fahrradboten.. Wenn es einer sicheren Prognose bedarf, dann kann man jetzt schon sagen, dass dies bei der nächsten Landtagswahl in Hannover in fünf Jahren wieder genauso sein wird. Die beiden Begriffe des „shared medium“ und des „best effort“ sind positiv konnotiert, nämlich als „gemeinsames Medium“ und als „bestmögliche Leistung“, obwohl sie in Wirklichkeit „benutzerzahlabhängige Aufteilung“ und „so gut es eben geht“ bedeuten.

E-Government Einsparpotential von „kann“ über „soll“ zum „muss“

Dass drittens Verwaltungen wie Bürger durch E-Government erheblich Zeit und Geld sparen können, wandelte sich über der Zeitachse von „kann“ über „soll“ zum „muss“. Gewiss ist in der Rückschau erinnerlich: Die öffentliche Hand hatte im Jahr 2000 nur kein Geld, heute hat sie hingegen hohe Schulden. Dies entschuldigt, dass aus der Verwaltung selbst prinzipiell kein einziger finanzierungswilliger Vorschlag mehr kommen kann. Die Verwaltung ist vielmehr gezwungen, die Gebühren für die Bürger so anzupassen, dass diese es wenigstens bei den durchschnittlich drei Behörden-Interaktionen pro Jahr als „noch unterhalb der Schmerzschwelle“ empfinden. Wer als Bürger schuldhaft mehr als durchschnittliche Behörden-Aktionen pro Jahr nachfragt (die Palette reicht vom eingesessenen Hausbesitzer bis zum temporären Aufenthaltstitelbesitzer), braucht sich nicht zu beschweren. In anderen Ländern sind weit höhere Gebühren für obrigkeitliche Genehmigungen fällig, und diese müssen sogar vorher bar entrichtet werden.

Zur Halbzeit dieses Impulses ist festzuhalten, dass die Verwaltungen in Bund, Ländern und Gemeinden Vorschlägen Dritter, doch zusätzliches Geld für die Verwaltungsmodernisierung auszugeben, mit dem kurzen Hinweis auf die allgemeine Finanzkrise ein zeitsparendes Argument auf ihrer Seite haben. Hartnäckig vorgebrachten Vorschlägen wird der politische Konsens vorgehalten, wonach Modernisierungskosten in der Verwaltung zwingend mit Kosteneinsparungen bei den öffentlich Bediensteten verbunden sein müssen. Solche Vorschläge können nur aus der Wirtschaft kommen, die ähnlichen Nullsummen-Zwängen unterliegt. Die Wissenschaft bringt solche Vorschläge nicht zustande, weil sich ihr Leitbild längst unter Realitätsdruck vom intellektuellen Erkenntnisgewinn zum finanziellen Selbsterhaltungsgewinn gewandelt hat, wie ihn zum Beispiel jeder Hochschulkanzler mit guten Argumenten zum Ausdruck bringt.

Diese bei E-Government schon eingespielten Mechanismen können bei *neuen* Themen nicht ohne weiteres zur Anwendung kommen, auch wenn es sich wie zum Beispiel „Open Government“ durchaus ähnlich anhört oder liest. Gegen Open Government, kann kein Politiker als erstes den notwendigen Bürokratieabbau ins Feld führen, genauso wenig wie gegen Open Data, Open Source, Open Content, Open Access und Open Education. Die

gesamte Begriffsbatterie rund um das Adjektiv „open“ korreliert hoch mit Demokratie, Selbstbestimmung, Selbstverantwortung. Niemand kann also etwas gegen „Open“ haben.

Aktuell halten die oft genannten Großprojekte – vom Berlin-Flughafen über Hochspannungsnetzbau bis hin zu Stuttgart 21 – die öffentliche gutbürgerliche Empörung über die Politik und die Verwaltung auf öffentlicher Temperatur, so dass sich ein Blick auf die Rolle der von Wahlen abhängigen Politiker richten muss. Bei realistischer Betrachtung besteht die Rolle der gewählten Politiker bei großen öffentlichen Projekten aus drei Teilen: Erstens möglichst publikumswirksame *konkrete* Projektankündigung, während der Bauzeit zweitens die regelmäßige Betonung der möglichst *mittelständischen Arbeitsplatzschaffung* und drittens die möglichst publikumswirksame Eröffnung des *erfolgreichen* Großprojekts. Alle drei Punkte sind geradezu kongruent mit „Legitimation“ und „Transparenz“.

In der Alltagswirklichkeit lässt sich die Realität bekanntlich nicht derart kurz darstellen. Bevor ein Politiker eine konkrete Projektankündigung vorstellen kann, muss das Projekt in seinen wesentlichen Punkten schon ausgearbeitet sein. Danach sind selbst professionell eingebrachte Änderungen schwierig. Wenn zum Beispiel eine Stadtplanung einen Fernbahnhof mit Anbindung an das transeuropäische Netz anstatt in die Nähe des Flughafens, sondern ausgerechnet mitten in eine Stadt (womöglich noch in einem Talkessel) legen will, bleiben nur noch offene Bürger-Diskussionen über die Notwendigkeit und Zahl von Glaskuppeln, die es ermöglichen, dass (Zitat Heinz Dürr) „die grünen Hügel Stuttgarts den Ankommenden grüßen können“. Eine recht triviale Einsicht ist: Wenn man ungenau zielt, kann man getrost jede weitere Störgröße wie Seitenwind oder sogar die Erdgravitation vernachlässigen.

Anschaffungskosten sinken, laufende Kosten steigen.

Dennoch sind die Open-Government-Ansätze nicht nur für die Politik auch deswegen wichtig, weil dafür der Einsatz neuer IKT, vom Laptop bis zum Smartphone unabdingbar ist. Zu diesen neuen Techniken rund um das 30 Jahre alte Internet haben sich aber gerade aus Sicht der betrieblichen Ökonomie einige strukturelle Besonderheiten herausgestellt, die in der gebotenen Begeisterung für Innovationen gerne verschwiegen werden. Es gilt: Der für die Herstellung und Verkauf von IKT (Hardware und Software) erforderliche Aufwand für Arbeitskräfte wird strukturell *überschätzt*. Hingegen wird die Pflege und Instandhaltung strukturell unterschätzt. Insbesondere der Service und die sonstigen Folgekosten bei Anwendern. Anschaffungskosten sinken, laufende Kosten steigen. Sinkende Anschaffungskosten für Arbeitgeräte mag der große Finanzvorstand in der Privatwirtschaft genauso wie der kleine Stadtkämmerer in der öffentlichen Verwaltung. Beide verabscheuen jedoch steigende laufende Kosten, je kreditfinanzierter, desto mehr.

Nur ein Beispiel dafür: Die Beantwortung schon der einfachsten Hotline-Frage „mein Computer funktioniert nicht, was tun?“ auch mit nur wenigen notwendigen Nachfragen bis zur Antwort „Netzstecker einstecken!“ verursacht mit dem abschließenden Eintrag „Anwender-Problem gelöst“ einen geschätzten Arbeitsaufwand von mindestens 20 Euro beim Dienstleister. Die Kosten beim Dienstleister sind wenigstens in Zahlen zu fassen. Beim Anwender ist dies nur möglich, wenn dieser Arbeitsprozess explizit in Minutenaufwand abgerechnet wird, was in der Praxis nur ausnahmsweise der Fall ist. Man kann diese Arbeitskosten wegen des Rebound-Effekts selbst bei voller Ausnutzung von Outsourcing und Arbeitsplatzverlagerung in die weite globale Welt nicht in vollem Umfang einsparen.

Völlig aus der Statistik gedrängt, aber leider nicht aus der Kostenrechnung, werden die softwaretypischen vielfachen „Updates“ und sonstige *arbeitsprozessfremde Tätigkeiten* wie Backups, Datenverwaltung, Speicher- und Lesbarkeitskontrollen, ganz zu schweigen vom zeitfressenden Datensortieren. Ja, es geht um Faktoren schneller, am Montagmorgen 50 ausgedruckte Briefe nach schnellem Überfliegen auf vier Prioritätshaufen zu legen, als dasselbe mit 50 elektronischen Mails am Display zu tun. Nein, das ist kein Plädoyer für alte Zeiten oder gar für das Internetausdrucken. Die E-Mail holt den Vorsprung des Briefs nämlich im gesamten Prozess mit der Beantwortung leicht wieder auf, denn fünf spontan eingetippte Zeilen ohne jede Formalität sind schneller beim Bürger zurück. Nur die E-Mail gestattet auch die höflich schnelle automatische Rückmeldung, derzufolge „wir Ihre Anfrage dankend erhalten haben und diese in Kürze zu Ihrer Zufriedenheit beantworten werden“. Auch

dafür gibt es erkennbar die instantane Akzeptanz, zu deren Charakteristik es gehört, dass der Einzelne angesichts des Nutzens nicht über langfristige Folgen nachdenken muss.

Schutzmechanismen sind gesellschaftskonstituierend

Dennoch gilt: jemand muss über den Einzelnen hinaus nachdenken und auch handeln. Unser in Jahrhunderten gewachsenes Verständnis der Staatsfindung und Gesellschaftsbildung erzwingt es geradezu, dass für neue Risiken neue Schutzmechanismen für die Schützensbedürftigen ebenso entwickelt und erarbeitet werden, so wie neue Chancen in gemeinsamer kooperativer Anstrengung herauszuarbeiten und zu fördern sind.

Es mag schwer fallen, sich in der Begeisterung für die „digitale Netzwelt“ vorzustellen, dass alle einzelnen Benutzer „schützensbedürftig“ sind und dringend einen umfassenden *Nutzerschutz* brauchen, der wieder lernbare und berechenbare Gewissheiten für Datenschutz und Verbraucherschutz bringt. Es mag schwer fallen, für einen Standort einen verbindlichen Innovationsrahmen aufzustellen, der für die weltweit bereitstehenden IKT-Importangebote eine klare Vorgabe macht. Aber ein Standort, der alleine für die öffentliche IKT über ein Jahresbudget von 18 Milliarden Euro verfügt, hat die Macht, darüber zu bestimmen, welche Systeme und Dienste mit welchen Anforderungen und Spezifikationen auf seinen Markt kommen. Es mag schwer fallen, die in der Wirtschaft durchaus hinzunehmende *Disintermediation*, also den Bedeutungsverlust von Vermittlern, auch im Bereich der Verwaltung oder der Bildung zu übernehmen.

Aber wenn Gesellschaften krisenfest bleiben oder werden sollen, dann müssen die richtigen wertorientierten Leitbilder erarbeitet und umgesetzt werden. Nicht ohne Grund ist noch keine „Richtige-Ziele-App“ auf dem Markt bzw. im App-Store erhältlich. Ein strategisches Konzept kostet Anstrengung, Arbeit und immer auch Geld. Man sollte für das richtige Zielen nicht am Zielfernrohr sparen, vor allem aber nicht an stabiler Kooperation in einer neu verstandenen Public-Private-Partnerschaft. Eine „Open Cooperation bzw. Collaboration“ zu fördern, ist für eine Gesellschaft besser, als eine aus der Austerität resultierende Konfrontation in Kauf zu nehmen.

Wenige Stunden vor diesem Impulsvortrag, also „just in time“ legte mir das Deutsche Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet (DIVSI) dankenswerter Weise das druckfrische Buch von Hans Peter Bull mit dem Titel „Netzpolitik: Freiheit und Rechtsschutz im Internet“ auf den Schreibtisch. Zur eingehenden Lektüre kann ich allen nur bestens raten. Bulls Worte zur Verantwortung für Infrastruktur und Rechtsordnung in der Internetwirtschaft (S.146 f) unterstreichen den heutigen Impuls: Es „(...) ist angemessen, dass die Infrastruktur zu einem wichtigen Teil vom Staat vorgehalten oder gefördert wird“ (...) und „Die verfassungsrechtliche Legitimation zur Ebenen übergreifenden Zusammenarbeit beim Ausbau der Verwaltungsinformationssysteme ist seit 2009 vorhanden“. Beides wird besonders Klaus Lenk freuen, der dies seit über zwanzig Jahren nicht nur vermutet, sondern als fest stehendes Leitbild eingebracht hat.