



Bundesregierung betreibt bei E-Government eine Art Zombie-Politik

Rede von Jan Korte, 21. Februar 2013

Rede zu Protokoll Zur ersten Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften (Drucksache 17/11473)

Sehr geehrter Herr Präsident,
werte Kolleginnen und Kollegen,

wir reden hier heute über das von der Bundesregierung vorgelegte Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung, dessen Ziel es sein soll, durch den Abbau bundesrechtlicher Hindernisse die elektronische Kommunikation der Bürgerinnen und Bürger mit der Verwaltung zu erleichtern. Mit dem Gesetzentwurf soll die Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, wonach die Koalition „E-Government weiter fördern und dazu wo und soweit notwendig, rechtliche Regelungen anpassen (E-Government-Gesetz)“ wollte, eingelöst werden. Besonderes Augenmerk wollte Schwarz-Gelb dabei „auf die Schaffung der Voraussetzungen für sichere Kommunikation zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen setzen“. Soweit, so vielversprechend,

so spät in der Legislatur.

Richtig ist, dass E-Government großes Potenzial für gemeinwohlorientierte öffentliche Dienste birgt. Es kann neue Möglichkeiten der Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern befördern. E-Government kann aber auch, wenn die Rahmenbedingungen nicht stimmen, das Gegenteil bewirken: soziale Ausgrenzung, Entdemokratisierung, Datenschutzprobleme, Bürokratisierung und enorme Kosten. Und man muss an dieser Stelle auch noch einmal in Erinnerung rufen, dass viele E-Government-Großprojekte der letzten Jahre krachend an der eigenen Gigantonomie und sozialen Schieflage gescheitert sind: Der elektronische Entgeltnachweis ELENA hat Millionen verschlungen, bevor das Projekt eingestampft wurde. Die neue Gesundheitskarte ist datenschutzrechtlich bedenklich, hat in der Nutzung bislang keinerlei Vorteile, birgt jede Menge Konfliktstoff zwischen Kassen, Ärzten und Patienten. Der neue elektronische Personalausweis ist teuer, bringt ebenfalls Datenschutzprobleme mit sich und seine Notwendigkeit ist bis heute nicht erwiesen.

Es gibt also jede Menge gute Gründe sich Ihren Gesetzentwurf genauer anzusehen und nicht jede Verheißung sofort als bare Münze anzunehmen. Und wenn man sich diese Mühe macht, dann kommt man zu dem Ergebnis, dass es Ihnen hier offenbar darum geht, einige gescheiterte E-Government-Großprojekte der letzten Jahre mit einem noch größenwahnsinnigeren Gesetz nachträglich zu legitimieren, ja zu toppen.

Eine ganze Reihe toter Projekte soll so wiederbelebt werden: Der neue Personalausweis hat beispielsweise bislang keinerlei Zusatznutzen, weil für die Nutzung der eID-Funktion extra Lesegeräte benötigt werden, die zu Recht niemand kauft, weil sie unsicher oder teuer sind und es kaum Anwendungsmöglichkeiten dafür gibt. Damit das Projekt nicht für gescheitert

erklärt zu werden braucht, soll nun offensichtlich wenigstens in der Kommunikation mit der Verwaltung ein Anwendungsfall dafür geschaffen werden. Gleiches gilt für die elektronische Gesundheitskarte. Auch die bringt Patientinnen und Patienten bislang keinen Zusatznutzen, soll jetzt aber in der Kommunikation mit der Krankenkasse zum Identitätsnachweis genutzt werden. Dito bei De-Mail: Kaum jemand nutzt De-Mail, warum auch? Und jetzt soll über die Verwaltung ein künstlicher Markt dafür geschaffen werden. Bei der Entwicklung all dieser Projekte ist extrem viel Geld zum Fenster herausgeworfen worden. Das soll jetzt verschleiert werden, indem man noch mal ordentlich Geld hinterherschmeißt.

Wir haben es hier also mit einer Art von Zombie-Politik zu tun, bei der die LINKE jedenfalls nicht mitmachen wird.

Sie wollen mit dem Gesetzentwurf die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung erleichtern. Das klingt ebenfalls erst einmal gut. Das Problem dabei: In zahlreichen Fällen gilt zur rechtlichen Absicherung von Verwaltungsentscheidungen ein Schriftformerfordernis, also ein Schreiben mit Unterschrift, das man auf elektronischem Wege nur erfüllen kann, indem man die sogenannte qualifizierte elektronische Signatur (qeS) benutzt. Die Bundesregierung begründete allerdings vor gar nicht allzu langer Zeit das Scheitern von ELENA mit der „fehlenden Verbreitung der qualifizierten elektronischen Signatur“ und vertrat die Meinung, dass der hohe Sicherheitsstandard, der „datenschutzrechtlich zwingend geboten war“, sich „auch in absehbarer Zeit nicht flächendeckend verbreiten“ würde.

Jetzt wollen Sie in den entsprechenden Einzelgesetzen einführen, dass ersatzweise auch De-Mail oder die eID des neuen Personalausweises

reichen soll. Das klingt elegant, ist nur eben nicht gerade sicherer. Denn gerade deshalb war das De-Mail-Gesetz von Anfang an umstritten. Die vermeintlich „sichere“ Mail, so stellte sich heraus, ist gar nicht sicher, weil sie auf dem Weg vom Absender zum Empfänger „umgeschlüsselt“ wird. Der Internet-Provider macht die verschlüsselte Mail also kurz auf und klebt sie wieder zu, bevor er sie weitersendet. Das ist keine Ende-zu-Ende-Verschlüsselung und entspricht daher nicht dem Signaturgesetz. Bis heute ist es also nicht möglich, rechtssicher über De-Mail Adressen zu kommunizieren – jedenfalls nicht, wenn das Rechtsgeschäft die Schriftform voraussetzt. Darauf mit einer faktischen Absenkung der Sicherheitsanforderungen zu reagieren, indem Sie bestimmen, dass in zahlreichen Fällen, in denen bislang ein Schriftformerfordernis gilt, zukünftig auch die beiden erwähnten alternativen Verfahren zugelassen sein sollen, ist ein Taschenspielertrick.

Mag sein, dass das Schriftformerfordernis nicht mehr überall zeitgemäß ist, wo es vorgeschrieben ist. Dann soll man das überprüfen und gegebenenfalls abschaffen. Stattdessen aber einfach andere, weniger sichere Verfahren zuzulassen, ist keine Lösung, sondern schlechte Politik.

Und so werden aus Mindestkriterien für eine vertrauliche Kommunikation, für die qualifizierte elektronische Signatur also, jetzt nur noch „rechtliche Hindernisse für den Einsatz elektronischer Kommunikation zwischen Behörden sowie Bürgerinnen und Bürgern und der Wirtschaft“.

Und jetzt sollen in einer Vielzahl von Einzelgesetzen die zu Hindernissen gewordenen Sicherheitsprobleme weggeräumt werden: „Ein wesentliches Hindernis für E-Government-Angebote der öffentlichen Verwaltung besteht darin, dass als elektronisches Äquivalent der Schriftform allein die qeS zugelassen ist. Im Gegensatz zum Zivilrecht gibt es in öffentlich-

rechtlichen Normen eine große Anzahl (mehrere Tausend) von gesetzlichen Schriftformerfordernissen.“ Und so geht es rund: Verwaltungsverfahrensgesetz, Sozialgesetzbuch, Abgabenordnung, Passgesetz, Personalausweisgesetz, Gesetz über Umweltverträglichkeitsprüfung, Umweltschutzprotokoll-Ausführungsgesetz, Aufenthaltsgesetz, Bundesstatistikgesetz, Rechtsdienstleistungsgesetz, Satellitendatensicherheitsgesetz, Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern, Gewerbeordnung, Handwerksordnung, Sprengstoffgesetz, Berufsbildungsgesetz, Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz, Straßenverkehrsgesetz etc. pp. Überall gibt es irgendwo ein lästiges Schriftformerfordernis, das man kippen und durch De-Mail ersetzen möchte. Fakt ist: Die qeS kann man in der Kommunikation mit Verwaltungen und Behörden oft gar nicht nutzen, weil diese in der Lage sein müssten, Dokumente zu entschlüsseln, die ihnen verschlüsselt zugestellt werden. Das ist in aller Regel derzeit nicht der Fall. Insofern gibt es überhaupt keinen Anreiz, die qeS zu benutzen. Auch dafür die eID-Funktion zu benutzen, gibt es keinerlei Anreiz, weil es keine Anwendungen dafür gibt. Das Fazit der Stiftung Warentest aus einem Test vom April 2011 fiel jedenfalls eindeutig aus: „Viel zu testen gibts gar nicht. Nur 18 Stellen im Internet finden sie, an denen der neue Personalausweis gefragt ist, ohne dabei gleich weitgehende Verpflichtungen eingehen zu müssen. Ein Teil davon ist nur für registrierte Kunden oder einen sonst geschlossenen Kreis von Benutzern gedacht.“

Wenn man darüber nachdenkt, die Anforderungen zu senken, stellt sich auch die Frage nach der

Beweislast. Wenn man zukünftig neben der Schriftform bzw. geS andere, weniger sichere Verfahren zulässt, darf dies nicht zulasten der Rechtssicherheit der Bürgerinnen und Bürger gehen. Es müsste entsprechend in allen Fällen, in denen dies droht, eine Beweislastumkehr zugunsten der schwächeren Partei eingeführt werden. Aber darüber verlieren Sie keine Silbe.

Nun noch ein Wort zu Ihren Kosten-Nutzen-Kalkulationen: 8 Minuten Zeitersparnis jährlich pro Person bei der Behördenkommunikation stehen Kosten von jährlich ca. 50 Millionen in den nächsten drei Jahren und insgesamt mehr als 500 Millionen ab 2017 für die nächsten 30 Jahre gegenüber. Man kommt also auf insgesamt 650 Millionen in 30 Jahren. Das sind 21,6 Millionen im Jahr bzw. 2,7 Millionen pro Minute bzw. bei 81.726 Bundesbürgern etwa 265,11 Euro pro Bürger im Jahr. Die Kosten für die Länder und Kommunen sind darin allerdings noch nicht enthalten. Wäre es nicht sinnvoller, man würde jedem Bürger für die nächsten 30 Jahre jährlich 265 Euro schenken, statt dieses Geld für 8 Minuten Zeitersparnis auszugeben?

Nicht erst seit Stuttgart 21 oder dem Berliner Flughafen wissen wir, dass Berechnungen von Großprojekten total unsicher sind. Die Regierung weiß nicht, wie viel es Kosten wird wedelt aber mit hohen Einsparungen. In immer neuen Formulierungen im Gesetz wird betont, dass das überhaupt nicht voraussehbar ist. Hier ein paar Zitate:

Es entstehen „Kosten, die aufgrund der unterschiedlichen Gestaltung der jeweiligen Verfahren derzeit noch nicht konkret beziffert werden können.“ ... „Die Kosten lassen sich derzeit noch nicht konkret beziffern, denn hierfür wäre es erforderlich, dass jede betroffene Behörde zunächst den bereits erreichten Umsetzungsstand erhebt“ ... „Zudem ist wegen des langen Umsetzungszeitraums

zu berücksichtigen, dass aufgrund der Fortentwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologie teilweise andere Produkte zum Einsatz kommen werden als die heute auf dem Markt verfügbaren. Über deren Leistungsvermögen und Preis kann heute noch nichts bekannt sein.“

Das heißt: Die Kosten können beliebig in die Höhe steigen, die Einsparungen ins Nichts fallen.

„Grundsätzlich ist eine Abschätzung der Umsetzung des Gesetzes und der damit verbundenen Kosten- und Entlastungswirkungen mit Unsicherheiten behaftet.“

Fazit: Man kann Kosten einfach nicht realistisch über 30 Jahre kalkulieren, und erst recht nicht im Bereich der elektronischen Kommunikation. Was heute eingeführt wird, ist in dreißig Jahren mit Sicherheit schon wieder veraltet.

Nutzen bringen diese ganzen Großprojekte in erster Linie der Industrie. Mich würde in diesem Zusammenhang einmal interessieren, welche Unternehmen und Beraterfirmen bei der Erstellung dieses Gesetzentwurfes beteiligt waren. Sagen Sie dazu doch einmal etwas. Wenn man sich die Großprojekte der letzten Jahre anschaut, stolpert man nämlich auffallend oft über die selben Namen der daran Beteiligten. Oder finden Sie es nicht bemerkenswert, dass das ELENA-Nachfolgeprojekt OMS über ein Projektbüro gesteuert wird, das bei der Informationstechnischen Servicestelle der gesetzlichen Krankenversicherung GmbH (ITSG GmbH) angesiedelt ist. Der Geschäftsführer der ITSG GmbH war auch Gründungsgeschäftsführer der Gematik GmbH, einer Gesellschaft der Krankenkassen und Ärzteverbände, die für die Einführung der elektronischen Gesundheitskarte zuständig ist.

DIE LINKE befürwortet E-Government-Projekte, die

nicht auf die Profitinteressen der IT-Industrie, sondern die Belange der Bürgerinnen und Bürger ausgerichtet sind. Deshalb müssen realistische Wirtschaftlichkeitsberechnungen vorgenommen werden. Alle betroffenen Ebenen, also Bund, Länder und Kommunen, müssen in die Gestaltung der neuen technischen Abläufe eng einbezogen werden. Die Vorteile technischer Neuerungen sind in Relation zum Nutzen für die Bürgerinnen und Bürger zu setzen, aber auch zu den Folgekosten für Hardware, Software und vermehrten Personalaufwand. Und eines muss jedem klar sein: Eine technisch hochgerüstete Verwaltung ist nicht zwangsläufig eine bürgernähere Verwaltung.

Die LINKE begrüßt Projekte, die zu einer größeren Partizipation der Bürgerinnen und Bürger an politischen Prozessen beitragen. Der Schlüssel zu mehr direkter Demokratie liegt in einer größeren Transparenz der politischen Prozesse und Verfahrensweisen sowie des Verwaltungshandelns.

Schauen wir uns deshalb einmal an, wie Sie in §12 Open Data regeln wollen:

Anstatt den Informationszugang zu erleichtern, indem die auf verschiedene Gesetze aufgeteilten Regelungen zum Informationszugang einheitlich gestaltet und erweitert werden, verharren sie im Unverbindlichen. Eine Verknüpfung von Open Data mit einem Rechtsanspruch der Bürgerinnen und Bürger auf Informationszugang wird von ihnen peinlich vermieden. Eine Veröffentlichungspflicht ist offensichtlich in ihren Augen das schlimmste was einer deutschen Behörde passieren könnte. Dass Verwaltungsdaten nicht so heißen, weil sie der Verwaltung gehören, sondern weil diese sie verwaltet, hat sich noch nicht bis zu Ihnen rumgesprochen. Allen Sonntagsreden von Transparenz und Offenheit zum Trotz befinden sie sich mental eher in einem roll back, bei dem einer

neugierigen Öffentlichkeit die Rechte beschnitten und nicht erweitert werden sollen. Erst gestern musste Ihnen das Bundesverwaltungsgericht erklären, dass die Verfassung auch Bundesbehörden nicht von Auskunftersuchen der Presse ausnimmt. Dass Sie sich aber überhaupt auf den Standpunkt stellen, Bundesbehörden seien gegenüber der Öffentlichkeit nicht zur Transparenz verpflichtet, zeigt wie viel Arbeit noch vor uns liegt, bis bei Bund und Behörden endlich der Geist der Freiheit das Obrigkeitsstaatliche Denken aus den Amtsstuben vertreibt!

Auch GovData, dem Open-Data-Vorzeigeprojekt der Bundesregierung, das schon 2010 auf dem IT-Gipfel in Dresden angekündigt wurde, strich man konsequenterweise das „Open“ aus dem Namen. Eine Veröffentlichungspflicht besteht wie gesagt nirgends. Behörden und Verwaltungen bleibt es überlassen, ob und welches Datenmaterial sie öffentlich zur Verfügung stellen. Und wenn sie Daten zur Verfügung stellen, dann dürfen die Bürgerinnen und Bürger diese nur eingeschränkt weiterverwenden. Das hat mit Open-Data nichts zu tun, mit Transparenz auch nicht. Und es schafft vor allem Rechtsunsicherheit.

Und statt jetzt einmal mehr par ordre du mufti zahlreiche Behörden und Verwaltungen zur Einführung von Verfahren zu zwingen, deren Kosten nicht bezifferbar und deren Nutzen unbelegt ist, sollte man lieber gezielte Pilotprojekte in einzelnen Bereichen durchführen. Wenn sie sich dort bewähren, könnte man sie in anderen Bereichen einführen. Falls nicht, könnte man zur Abwechslung einmal aus den Fehlern lernen. Das erscheint mir jedenfalls sinnvoller, als jetzt Vorschriften zu machen, die noch in 30 Jahren gültig sein sollen, was angesichts der technischen Entwicklung vollkommen illusorisch ist.

Um zum Schluss zu kommen: Viel deutet auf Ihre nächste Investitionsruine vor. Dem können wir auch kurz vor dem Ende der Legislatur nicht einfach

zustimmen.
Vielen Dank.