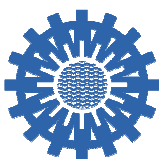


**STELLUNGNAHME
DER BUND/LÄNDER-
ARBEITSGEMEINSCHAFT WASSER (LAWA)
ZUR NATIONALEN E-GOVERNMENT-STRATEGIE**

Stand: 27.01.2012



Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser

Zusammenfassung

Die LAWA begrüßt ausdrücklich die dem NEGS-Umsetzungskonzept zugrunde liegende Absicht, Anregungen und Bedarf von Bund, Ländern und Kommunen, aus den Fachministerkonferenzen, der Wirtschaft und Wissenschaft in die Umsetzungsplanung einfließen zu lassen.

Die Ausgestaltung der NEGS sollte sich vorrangig am Nutzen für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung orientieren.

Für die Umweltverwaltung ist es von besonderer Bedeutung, dass im Rahmen des weiteren Ausbaus der Netzinfrastuktur von Bund, Ländern und Kommunen die bestehenden länderübergreifenden Fachverfahren gestärkt werden und eine medienbruchfreie Abwicklung von Prozessketten zwischen den Beteiligten gewährleistet ist. Dabei sollte ein Ziel der nachhaltigen Datenbereitstellung sein, bestehende Regelungen und Verpflichtungen mit neuen Anforderungen sinnvoll und ohne zusätzliche Bürokratie zu verknüpfen.

Im Bereich der Steuerungsprojekte erkennbare Zentralisierungsbestrebungen sollten kritisch gegenüber Maßnahmen zur Interoperabilität und Standardisierung hinterfragt werden. Unter Hinweis auf die im Aufbau befindlichen Geodateninfrastrukturen sowie unter besonderer Berücksichtigung von datenschutz- und verfassungsrechtlichen Vorgaben sollte vorrangig eine Vernetzung von dezentralen Systemen auf Basis einer gemeinsamen Infrastruktur betrieben werden.

Im Rahmen der weiteren Konkretisierung der beabsichtigten Projekte sind noch konkrete Verantwortlichkeiten, Zielstellungen, Ressourcenplanungen und Zielbeiträge sowie Aussagen zur Finanzierung zu benennen. Vorhaben mit finanziellen oder personellen Auswirkungen für die Fachressorts müssen einvernehmlich abgestimmt werden.

Mit der Umsetzung der Nationalen E-Government-Strategie ist ein längerfristiger Prozess in Gang gesetzt worden. Der Aufbau einer föderalen IT-Infrastruktur zum Nutzen von Bund und Ländern basiert auf fach- und verwaltungsübergreifenden Querschnittsthemen, wobei eine interoperable Datengrundlage das Fundament für die Mehrzahl der zukünftigen Verfahren bildet. Allen potenziell dafür in Frage kommenden Daten ist die Tatsache gemein, dass sie als zuverlässig und maßgebend gelten und einzeln oder gemeinsam den Grundpfeiler der öffentlichen Dienste bilden. Ihre Inhalte sind im Allgemeinen nicht statisch, sondern spiegeln auch den Lebenszyklus der Informationen wider. Es bedarf deshalb kontinuierlicher Anstrengungen, um im Interesse einer wirksamen und effizienten fach- und verwaltungsübergreifenden Interaktion, beispielsweise beim Verwaltungsvollzug, unter gleichzeitiger Senkung des Verwaltungsaufwands und der Verwaltungskosten Interoperabilität zu gewährleisten. Die LAWA begrüßt es sehr, dass die Nationale E-Government-Strategie nicht als statische Vorgabe für das föderale E-Government, sondern als eine flexible und praxisnahe Agenda verstanden wird, die neue Entwicklungen und vor allem den Praxisbezug durch einen partizipativen Ansatz aufgreift.

Mit der Nationalen E-Government-Strategie wird eine Erhöhung der Effizienz des Verwaltungshandelns, die notwendige Transparenz über Daten und Abläufe geschaffen sowie der Datenschutz kohärent weiterentwickelt. Die Anforderungen an Wirtschaftlichkeit und Effektivität der Verwaltungen aufgrund der knappen Haushaltsmittel erfordert eine stringente und nachhaltige Ausrichtung an diesem Zielsystem, um die Einspar- und Optimierungspotenziale ausschöpfen zu können. Die Umsetzungsstrategie setzt auf den Grundsätzen des Föderalismus, der Gewaltenteilung, der Subsidiarität und der kommunalen Selbstverwaltung auf. Eine verstärkte Zusammenarbeit von Bund und Ländern wurde durch Art. 91c GG sowie dem entsprechenden IT-Staatsvertrag etabliert. Eine für die Wasserwirtschaft in Deutschland bzw. LAWA langfristig bedeutende Komponente ist die vom IT-Planungsrat angestrebte stärkere Verzahnung der Aktivitäten der EU-Kommission mit der nationalen Umsetzungsstrategie.

Einige EU-Initiativen fordern größere Interoperabilität auf rechtlicher, organisatorischer, semantischer und technischer Ebene. Dadurch sollen die wirksame und effiziente Schaffung neuer europäischer öffentlicher Dienste erleichtert werden. Die Verwaltungen in den Mitgliedstaaten treffen bereits Maßnahmen zur Verbesserung der Interoperabilität auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Durch eine gemeinsame Vorgehensweise der Mitgliedstaaten und der Kommission kann langfristig die erforderliche Interoperabilität auf EU-Ebene erreicht werden.

Analog zum Zielsystem der nationalen E-Government-Strategie mit den Bereichen

- Orientierung am Nutzen für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Verwaltung
- Wirtschaftlichkeit/Effizienz
- Transparenz, Datenschutz und Datensicherheit
- Gesellschaftliche Teilhabe
- Zukunftsfähigkeit und Nachhaltigkeit
- Leistungsfähige IT-Unterstützung

müssen die Handlungsfelder der rechtlichen, organisatorischen und technischen E-Government-Umsetzung übergreifend nachhaltig gestaltet werden.

In verschiedenen Politikbereichen spiegeln sich diese Entwicklungen wider. Die europäische Gesetzgebung hat in den letzten Jahren eine Reihe von Richtlinien erlassen, die den Zugang und die Nutzung von Umweltdaten verbessern sollen.

In der EU und in Deutschland bestehen Unterschiede hinsichtlich der Verfügbarkeit, Qualität und Zugänglichkeit von raumbezogenen Daten. Die öffentliche Verwaltung ist der größte Anbieter von Geodaten. Insbesondere die Geodaten sind Grundlage für das planerische Handeln auf sämtlichen Verwaltungsebenen und maßgebliche Voraussetzung für Standort- und Investitionsentscheidungen. Geodaten sind in vielen Fällen die Grundlage für die E-Government-Anwendungen auf lokaler, regionaler, nationaler und europaweiter Ebene. Im wesentlichen wurden mit der Umweltinformationsrichtlinie (2003/4/EG), der Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (2003/98/EG), und der INSPIRE-Richtlinie (2007/2/EG) als Rahmenrichtlinie, die zum Aufbau einer interoperablen Geodateninfrastruktur verpflichtet, die Bereitstellung von Daten über Netzdienste geregelt.

INSPIRE adressiert schwerpunktmäßig drei Ziele, die konform zum Zielsystem der nationalen E-Government-Strategie sind und ebenenübergreifend umgesetzt werden müssen:

- Vereinfachung der EG-Berichtspflichten und Vereinfachung des Zugangs zu den Daten für sämtl. Behörden (von der Kommune bis zur EU),
- Mehr Transparenz und Teilhabe für die Öffentlichkeit,
- Aktivierung des Wertschöpfungspotenzials für die Nutzung der Geoinformationen durch die Wirtschaft.

Dabei müssen 34 komplexe Geodathemen zeitlich gestuft bis 2019 über interoperable Geodatendienste bereitgestellt werden. Die Umsetzung ist nur dann erfolgreich, wenn der Umsetzungsprozess auch effektiv und widerspruchsfrei zu den Vollzugsaufgaben der Länder

aufgrund einer Vielzahl von EG-Richtlinien gestaltbar ist. **Zielvorgabe einer nachhaltigen Datenbereitstellung sollte es sein, bestehende Regelungen und Verpflichtungen zur Umsetzung von sich ergänzenden EG-Richtlinien (INSPIRE und Fachrichtlinien) sinnvoll und ohne zusätzliche Bürokratie zu verknüpfen und Konzepte zu hinterfragen und bei Bedarf Lücken zu füllen.** Die Bereitstellung von Geodaten muss hinsichtlich ihrer Relevanz und Effizienz optimiert werden. Dies ist im Gleichklang mit den gesetzlichen Anforderungen im Rahmen der föderalen Strukturen möglich. Die LAWA widmet sich intensiv dieser Zukunftsaufgabe und beteiligt sich an der weiteren Ausgestaltung.

Aus der ebenenübergreifenden Erfahrung der zurückliegenden Jahre können die in der Praxis gewonnen Erkenntnisse zu einer weiteren Verbesserung der organisatorischen Umsetzung herangezogen werden. Ohne zusätzliche Bürokratie können die vorhandenen Konzepte entsprechend angepasst und vor allem auch den Handelnden auf den verschiedenen Verwaltungsebenen praxisnahe Hilfen an die Hand gegeben werden.

Nachfolgend sind die vordringlichen Regelungsbereiche in Anlehnung an das E-Government-Zielsystem aufgeführt, die bei der Überprüfung und Fortschreibung der NEGS berücksichtigt werden sollten:

Orientierung am Nutzen für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Verwaltung

Öffentliche Dienste sollen den Bedürfnissen der Bürger und Unternehmen dienen und grundsätzlich über mehrere Zugangskanäle zur Verfügung stehen. Die Nachfrage bzw. der Bedarf sollte bestimmen, welche öffentlichen Dienste bereitgestellt werden. Die Umsetzung der Anforderungen aus den EG-Richtlinien muss sicherstellen, dass Geodaten durchgängig und übergreifend von anderen Ebenen/Politiken genutzt werden können.

Ausgehend von dieser Zielsetzung gilt es schrittweise zunächst eine national gültige Geodateninfrastruktur zu entwickeln, die sich zunächst vorrangig an der Erfüllung gesetzlich vorgeschriebener Aufgaben im öffentlichen Bereich orientiert. Die eingangs erwähnten EG-Richtlinien, die sich auf unterschiedliche Fachbereiche beziehen und vielfältige Berichtspflichten gegenüber der Europäischen Kommission beinhalten, erfordern eine fachbezogene Bereitstellung an Geodaten. Die Gremien der Fachministerkonferenzen sind insofern gefordert, den fachspezifischen Bedarf an Geodaten zur Erfüllung der Berichtspflichten zu identifizieren und im Hinblick auf die Anforderungen zur Bereitstellung von Geodaten (INSPIRE) zu

modellieren (Datenmodell/-spezifikation) und zu beschreiben (Metadaten). Dies ist der notwendige Beitrag der Gremien zur Erarbeitung der nationalen Geodatenbasis, die über die Komponenten Geobasisdaten, Geofachdaten und Metadaten definiert ist. Beispielsweise könnten für die durch die fachbezogenen EU-Richtlinien vorgegebenen EU-Berichterstattungen zunächst nationale Schlüsseldatensätze identifiziert und über die existierenden Gremien der Fachministerkonferenzen abgestimmt und priorisiert werden. Nur durch diese Vorgehensweise kann sichergestellt werden, dass zunächst national interoperable Datensätze definiert werden, die im Weiteren auch mit den Nachbarstaaten im Rahmen der fachlichen Anforderungen harmonisiert werden können. Darauf aufbauend können dann die weiteren Verwaltungsebenen ihre INSPIRE-Daten entwickeln, um Mehrwerte zu erzeugen.

Das beschriebene Vorgehen ermöglicht einen sukzessiven Aufbau der nationalen Geodatenbasis hinsichtlich der Geofachdaten über einen konkreten Aufgabenbezug (Anwendungsfälle). Die im Rahmen der NEGS geforderte Ausrichtung am Nutzen für die Verwaltung wäre zum einen durch die direkte Aufgabenorientierung gegeben. Zum anderen ist die Geodateninfrastruktur als wesentliche Komponente eines umfassenden E-Governments allgemein anerkannt, aufgrund vielfältiger geodatenbezogener verwaltungsinterner Arbeitsprozesse und einem entsprechend abgeleiteten Informationsangebot für den Bürger und die Wirtschaft. Gleichzeitig würde über die Orientierung an den Aufgaben, die aus der EU-Gesetzgebung resultieren, einerseits dem bundeslandübergreifenden Ansatz und den Anforderungen der EU-Harmonisierung entsprochen.

Wirtschaftlichkeit/Effizienz

Bei der Bereitstellung von Daten und Diensten für die Öffentlichkeit und die Unternehmen konzentrieren sich die unterschiedlichen Verwaltungen auf ihre funktionalen Anforderungen in Verbindung mit der Durchführbarkeit und Verhältnismäßigkeit, um mit den Steuergeldern das bestmögliche Ergebnis zu erreichen. Die bereitzustellenden Daten und Dienste sollen im Einklang mit den weiteren EU-Initiativen zur Interoperabilität den Bedürfnissen der Bürger und Unternehmen dienen. Diese Bedürfnisse sollten maßgeblich bestimmen, welche Daten über Dienste bereitgestellt werden. Hier muss der konkrete Bedarf an Geodaten von der EU bis zu den unteren Verwaltungsebenen ermittelt werden, damit auf allen Ebenen der Verwaltungen die hierfür erforderlichen Steuergelder effizient, effektiv und koordiniert zum Einsatz kommen (s. a. 1 : 1 - Umsetzung von EG-Anforderungen als UMK-Vorgabe).

Insofern ist die vorangehend dargelegte Aufgabenorientierung nicht nur aus dem Nutzenaspekt zielführend, sondern auch aus Wirtschaftlichkeits- und Effizienzgesichtspunkten. Die

Identifizierung des aufgabenbezogenen Informationsbedarfs über mehrere Anwendungsfälle ermöglicht eine Analyse hinsichtlich gleicher/gleichartiger Informationsbedürfnisse und würde eine Klassifizierung nach „standardisierten“ geodatenbasierten Produkten / Informationsangeboten prinzipiell ermöglichen (z.B. Informationsinhalte im Rahmen der EU-Berichtspflichten). Begrifflich zielt „standardisiert“ auf die Beschreibung thematisch gleichartiger Inhalte über einheitlich definierte Informationsobjekte. INSPIRE setzt diesen Fokus vom Grundsatz über die Datenspezifikationen, wobei die notwendigen Abstimmungen mit den EG-Fachrichtlinien hier überwiegend noch fehlen. Die Ausrichtung auf die Anwendungsebene ermöglicht eine prozessbezogene Definition von Anwendungsfällen und somit die Darstellung der vertikalen und horizontalen Verflechtung der Verwaltungsebenen bei der Aufgabenerfüllung einschließlich der Informationsbeziehungen und des konkreten Informationsbedarfes. Im Ergebnis würden zunächst prioritär geodatenbasierte Produkte/Informationsangebote bzw. Schlüsseldatensätze umgesetzt, die im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung der Verwaltungsebenen nachgefragt werden und folglich die Wirtschaftlichkeit in der Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen bei insgesamt knappen Ressourcen gewährleistet. Datensätze, die nicht nachgefragt werden, die keine gesteigerte Effizienz oder geringere Verwaltungslasten mit sich bringen sollten bei insgesamt knappen Haushaltsmitteln nur in begründeten Fällen bei entsprechendem Mehraufwand bereit gestellt werden. Die Fachministerkonferenzen sollten über ihre Gremien den nachgefragten Bedarf an länderübergreifenden Geodaten ermitteln, der über die gesetzlichen Verpflichtungen hinausgeht.

Die Erweiterung bzw. Ableitung eines Informationsangebotes für ein breiteres Anwenderspektrum in der Wirtschaft, Wissenschaft und Öffentlichkeit wird im Wesentlichen durch die Einbindung der diese Anwender vertretenden Gremien bestimmt. Für die Wirtschaft fungiert die Kommission für Geoinformationswirtschaft (GIW-Kommission) des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, in der die Spitzenverbände der Deutschen Industrie vertreten sind. Aufgabe der Kommission ist u. a. die Durchführung von Bedarfsanalysen, die im Ergebnis ebenfalls zu einem Katalog geodatenbasierter Produkte/Informationsangebote für die Wirtschaft führen sollten. Nach derzeitigem Wissensstand liegen derartige Anforderungen in der Form "welche Produkte, wann gebraucht werden" von Seiten der Wirtschaft bis auf wenige Ausnahmen noch nicht vor. Als wesentlich dahingehend wird der Austausch der Gremien der verschiedenen potentiellen Anwender (horizontaler Informationsaustausch) zum geodatenbasierten Informationsbedarf erachtet. Nur auf diese Weise können effiziente und standardisierte geodatenbasierte Informationsstrukturen geschaffen und Synergien genutzt werden.

Transparenz, Datenschutz und Datensicherheit

Die Geodateninfrastruktur bildet über ihre definierten Kernbestandteile (Geobasisdaten, Geofachdaten, Metadaten, Geodatendienste und sonstige Dienste) als Umsetzungsrahmen einen wesentlichen Beitrag zur Transparenz. Inwieweit diese Transparenz in der Umsetzung aufrecht erhalten bleibt, hängt im Wesentlichen davon ab, dass länderübergreifend gültige Kriterien beispielsweise hinsichtlich der Abgrenzung von Geobasisdaten (kontextneutrale Geoinformationen) und Geofachdaten (kontextbezogene Geoinformationen) sowie des Aufbaus der Metadaten definiert werden. Dies sind u.a. Voraussetzungen für die Vermeidung von Datenredundanz und Dateninkonsistenz im Rahmen der vorhandenen bzw. zu konzipierenden geodatenbezogenen Anwendungen bzw. der zu definierenden Anwendungsfälle. Analog empfiehlt sich ein ähnliches Vorgehen für die Aspekte des Datenschutzes und der Datensicherheit. Prinzipiell kann angenommen werden, dass die Geobasisdaten und die Geofachdaten der einzelnen Länder durch gleichartige Dateninhalte und ebenso gleichartige geodatenbezogene Anwendungen charakterisiert sind. Insoweit bietet sich eine Klassifizierung der Dateninhalte nach ihrer Sicherheits- und Schutzbedürftigkeit an, die sich zumeist aus ihrer konkreten Nutzung bzw. Anwendung ergeben. In Anlehnung dessen, sollten länderübergreifend gültige Kriterien zur Bildung von Datenschutz- und –sicherheitsklassen für die Geobasis/-fachdaten entwickelt und für diese gleichzeitig einheitliche länderübergreifende datenschutz- und sicherheitsspezifische Anforderungen abgeleitet werden.

Gesellschaftliche Teilhabe

INSPIRE zielt vorrangig darauf ab, Geodaten öffentlicher Stellen ebenenübergreifend für andere öffentliche Stellen nutzbar zu machen. INSPIRE gewährt aber auch der Öffentlichkeit den Zugang zu den öffentlich erhobenen Daten. Bürgern und Unternehmen müssen vorrangig und erkennbar die Schlüsseldatensätze, die eine Quervernetzung über Themen sicher ermöglichen, angeboten werden, um eine sachgerechte und tragfähige Nutzung der Daten sicher zu stellen. Digitale Integration und Barrierefreiheit sind hierbei zu beachten und bedeuten hierbei, dass die jeweilige Leistungserbringung möglichst über mehrere Zugangskanäle zu gewährleisten ist.

Zukunftsfähigkeit und Nachhaltigkeit

Zukunftsfähige und nachhaltige Daten erfordern, dass die Konsistenz der Datenbestände mit den anderen Datenbeständen sichergestellt wird. Dies ist im Umweltbereich vorrangig für die 34 INSPIRE-Datenthemen anhand länderübergreifender Schlüsseldatensätze zu gewährleisten.

Für die Beschreibung der Schlüsseldatensätze (Geobasis/-fachdaten) sowie der Abbildung der thematischen bzw. inhaltlichen Verflechtungen der definierten Schlüsseldatensätze ist die Anwendung komplementärer und international normierter Beschreibungsinstrumente (z.B. ISO-Normen der Reihe 191XX, Standards Open Geospatial Consortium) anzustreben. Dies ermöglicht eine zukunftsfähige und nachhaltige Daten- und Anwendungsmodellierung, die im Rahmen der Implementierung der IT-technischen Infrastruktur für die jeweils aktuellen Technologien adaptierbar sind.

Der Zugang zu den Geodaten soll nach den INSPIRE-Vorgaben entsprechend der zugrunde liegenden dienstebasierten Architektur über Online-Dienste sichergestellt werden. Konzeptionell soll dies über einen komponentenorientierten Strukturansatz gewährleistet werden, dessen einzelne dezentrale Komponenten (Daten, Anwendungen) über interoperable Dienste miteinander agieren, um über Benutzerschnittstellen anfrageadäquate Geoinformationen bereitzustellen. Aufgrund der föderalen Verwaltungsstrukturen und unterschiedlichen Zuständigkeiten bei den bereitzustellenden Datenthemen muss sichergestellt werden, dass identische Datenthemen auf Landes- oder Bundesebene konsistent und interoperabel zusammengefasst werden können. Nur so können die Daten von der Wirtschaft bzw. potentiellen Anwendern von Geodaten genutzt werden.

Des Weiteren ist hier die Open Data Initiative zu berücksichtigen. Die Daten sollen dabei für jegliche Zwecke, auch kommerzielle, in vollem Umfang, ohne Filterung, in offenen Formaten, zeitnah und kostenlos zur Verfügung gestellt werden.

Leistungsfähige IT-Unterstützung

Mit der internationalen Standardisierung und Normung im IT-Bereich ist die technische Implementierung, also die Entwicklung, Evaluierung und Einführung von INSPIRE-konformen Technologien mittel- bis langfristig sichergestellt. Die Umsetzung der technischen Anforderungen ist vorwiegend eine Frage der verfügbaren Ressourcen. Die techn. Anforderungen aus INSPIRE zur IT-Infrastruktur müssen nicht von jeder geodatenhaltenden Stelle aufgebaut bzw. vorgehalten werden. Wegen der Anforderungen an Performance,

Kapazität und Verfügbarkeit konformer Netzdienste ist die Wirtschaftlichkeit und die Notwendigkeit einer eigenen INSPIRE-Infrastruktur insbesondere für die unteren Verwaltungsebenen zu prüfen. Vielmehr gilt es die vorhandenen GDI-Strukturen zu nutzen und die auf den Bundes- und Landesebenen vorhandenen geodatenbezogenen Fachportale, Informations- und Kommunikationsplattformen als Zugangsportale für Geoinformationsressourcen zu etablieren. Dies im Sinne eines integrierten Architekturkonzeptes, in dem diese geodatenbezogenen Informations- und Kommunikationsplattformen Komponenten der nationalen Geodateninfrastruktur darstellen.

Eine qualifizierte Datengrundlage bildet das Fundament für das E-Government. Vor dem Hintergrund der angestrebten stärkeren Verzahnung der NEGS mit den entsprechenden EU-Vorgaben und Initiativen sollte darauf geachtet werden, dass Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit für die Erbringung von Diensten und für die Bereitstellung von Daten gelten. Mit weit über 100 Richtlinien und Verordnungen im Wassersektor ist die Wasserwirtschaft bzw. LAWA in Form von Datenbereitstellungen aus den EU-Berichtspflichten betroffen. Damit langfristig eine tragfähige kohärente Infrastruktur für Umweltdaten und Dienste erreicht werden kann sind die funktionalen Anforderungen der zuständigen Behörden mit den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen in Einklang zu bringen. Dies kann nur im Gegenstromprinzip mit Beteiligung der betroffenen Verwaltungen und Fachgremien bei schrittweiser Anpassung der sektoralen Fachrichtlinien erfolgen, da nur dort eine Harmonisierung der Geodaten geleistet werden kann.