

Digitale Souveränität von Kommunen stärken

Diskussionspapier des Deutschen Städtetages

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Einleitung.....	4
Technologische Souveränität	4
Datensouveränität	5
Governance	6
Kompetenzen	6
Politisches Leitbild	7
Fazit.....	7
Beschluss des Hauptausschusses des Deutschen Städtetages vom 26. November 2020 zum vorliegenden Diskussionspapier	9

Vorwort

Digitale Souveränität von Kommunen stärken!

Die Stadt der Zukunft ist vor allem eine vernetzte Stadt. Eine Stadt, in der durch digitale Möglichkeiten Mobilität nachhaltiger, Teilhabe niedrigschwelliger und Steuerung einfacher werden soll. Technologische Inkompatibilität, ein unklarer rechtlicher Rahmen, fehlende Vernetzung von Themenfeldern oder unzureichende Kompetenzen. Abhängigkeit im digitalen Raum hat für Städte viele Gesichter. Gut lässt sie sich für Kommunen beschreiben in den Dimensionen Technologie, Daten, Governance und Kompetenzen. Mit welchen Mitteln werden Selbstbestimmung und Handlungsfähigkeit gestärkt und Städte digital souveräner?

IT ist heute nicht mehr Unterstützung von Verwaltungshandeln, sondern integraler Bestandteil. Kommunen spüren Abhängigkeiten, wenn Software nicht flexibel anzupassen ist oder nur durch einen bestimmten Hersteller bereitgestellt wird. Wenn Systeme, die sich austauschen müssen, nicht miteinander kommunizieren können. Schnittstellen und Standards passen oft nicht zusammen. Daten nicht gut nutzen zu können, hemmt das Innovationspotenzial von Städten.

Technologie ist ein wichtiger, aber nicht der einzige Aspekt digitaler Unabhängigkeit. Selbstbestimmung geht immer auf den Menschen zurück. Digital unabhängiger werden Städte auch durch entsprechende Kompetenzen in der Verwaltung. Hierbei spielt auch der Mut für Neues und eine offene Haltung eine Rolle. Und eine souveräne Stadt braucht souveräne Bürgerinnen und Bürger. Dafür braucht es mehr digitale Bildung.

Das vorliegende Diskussionspapier möchte den Begriff der „Digitalen Souveränität“ auch abseits der meist fachlich-technischen Diskurse zugänglich machen. Es werden ein politisches Leitbild für digitale Unabhängigkeit auf kommunaler Ebene gezeichnet und politische Forderungen entwickelt. Entstanden ist das Papier innerhalb der gemeinsamen Initiative „Digitale Souveränität“ von Deutschem Städtetag und KGSt. Wir wollen den politisch-strategischen Blick des Städtetages innerhalb dieser Initiative mit dem anwendungsorientierten Ansatz der KGSt verbinden. So werden Stärken gebündelt für mehr digitale Souveränität auf kommunaler Ebene.

Viel Freude beim Lesen!



Helmut Dedy
Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetages

Digitale Souveränität von Kommunen stärken

Diskussionspapier des Deutschen Städtetages – beschlossen vom Hauptausschuss am 26. November 2020 (virtuell)

Souveränität. Der Begriff hat eine beeindruckende ideengeschichtliche Herleitung. Seit dem Staatstheoretiker Jean Bodin im 16. Jahrhundert haben sich Rechts- und Politikwissenschaftlicher sowie Philosophen mit der Bedeutung der Souveränität auseinandergesetzt. Kern ist die Selbstbestimmung. Heute braucht es eine neue Auseinandersetzung. Der Begriff der digitalen Souveränität hat Hochkonjunktur in der Digitalisierungsdebatte. Wie lässt er sich für Kommunen greifen und übersetzen?

Im Eckpunktepapier des IT-Planungsrates zur Digitalen Souveränität wird der Begriff beschrieben als „die Fähigkeiten und Möglichkeiten von Individuen und Institutionen, ihre Rolle(n) in der digitalen Welt selbstständig, selbstbestimmt und sicher ausüben zu können“. Das Kompetenzzentrum Öffentliche IT sieht digitale Souveränität „nicht als absoluten Zustand, sondern als eine facettenreiche strategische Autonomie“. Die Gesellschaft für Informatik nähert sich dem Kern des Begriffes über vier Dimensionen: Technologie, Daten, Governance und Kompetenzen.

Die Kommunale Selbstverwaltung ist Fundament politischen Handelns vor Ort. Dies muss Arbeits- und Handlungsfähigkeit sowie Selbstbestimmung auch im digitalen Raum voraussetzen. Deshalb will der Deutsche Städtetag mit diesem Diskussionspapier den Begriff der „Digitalen Souveränität“ zugänglich machen. Er soll auch abseits der meist fachlich-technischen Diskurse geöffnet werden. Aus der Perspektive der Städte und ihrer Bürgerinnen und Bürger werden Abhängigkeitsverhältnisse in den verschiedenen Dimensionen beschrieben. Es werden ein politisches Leitbild für digitale Unabhängigkeit auf kommunaler Ebene gezeichnet und politische Forderungen entwickelt.

Technologische Souveränität

IT ist nicht mehr nur Unterstützung von Verwaltungshandeln, sie ist unverzichtbar. Damit greift technologische Abhängigkeit nicht nur tief ins Handeln ein, sie kann im schlimmsten Fall handlungsunfähig machen. Im IT-Planungsrat arbeitet der Deutsche Städtetag deshalb mit Bund, Ländern und den anderen kommunalen Spitzenverbänden daran, Maßnahmen für die technologische Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung zu benennen. Es geht vor allem darum, die Wechselmöglichkeit bei Systemen zu stärken (freie Produktwahl und flexiblerer Produktwechsel), die Fähigkeit zur selbstständigen Gestaltung von IT und darum, stärker Einfluss auf Anbieter zu nehmen.

Open Source Software ist ein wichtiger Baustein, um einen höheren Grad digitaler Unabhängigkeit zu gewinnen. Bei dieser Software ist der Quellcode offen. Dies bedeutet, dass der Bauplan der Software für alle einsehbar ist und auch von Dritten verändert werden kann. Software kann so flexibel an verschiedene Bedürfnisse angepasst werden. Damit werden Gestaltungsraum, Transparenz und Herstellerunabhängigkeit geschaffen. Hier ist Abstimmung notwendig, damit nicht an vielen Stellen Ähnliches entwickelt wird. Die Idee eines Open Code Repository, einer Art Bibliothek für Open Source Elemente, ist gut, um Abstimmung und Transparenz zu gewährleisten. Gleichzeitig sind in vielen Kommunen proprietäre, also geschlossene Produkte, im Einsatz und funktionieren in der Nutzung gut. Ein Umstieg ist schwierig, auch wenn die digitale Abhängigkeit erkannt wird. Realistisch kann es nur Schritt für Schritt gehen.

Wichtig ist das konsequente Einfordern offener Standards und Schnittstellen. Die dadurch gewonnene Interoperabilität ermöglicht, dass verschiedene Systeme miteinander kommunizieren können. In der Konsequenz wird so ein technologischer Flickenteppich verhindert. Für die interkommunale Zusammenarbeit, für das Arbeiten der verschiedenen föderalen Ebenen und für die Vernetzung mit weiteren Akteuren ist dies grundlegend. Hilfreich sind hier auch Lösungen, die nachnutzbar sind. Nicht jeder muss für dieselbe Anforderung etwas Eigenes entwickeln. Das „Einer für alle“-Prinzip, spart dabei wichtige Ressourcen und Zeit. Wünschenswert sind hier vor allem Lösungen nach dem Baukastenprinzip, die zur freiwilligen Nutzung in das eigene System integriert werden können.

In der Summe braucht es weniger eine kleinteilige Auseinandersetzung über Anbieter und Lösungen. Benötigt wird ein übergeordnetes Zielbild. Welche Voraussetzungen muss Technologie erfüllen, um die digitale Souveränität zu gewährleisten? Digitale Souveränität ist kein Zustand, sondern ein Prozess. In diesem Prozess braucht es klare Leitlinien und eine Definition von notwendigen Prinzipien durch Bund, Länder und Kommunen.

Datensouveränität

Städte müssen sich um ihre Daten kümmern war das Fazit des Papiers „Kommunale Daten“ des Deutschen Städtetages von Januar 2020. Längst mangelt es nicht mehr an der Erkenntnis, in der Umsetzung finden sich jedoch einige Abhängigkeiten.

Auf urbanen Datenplattformen sollen Daten verschiedener Akteure vernetzt und damit effektiv genutzt werden können. Dabei sind diese Plattformen weniger als eine zentrale Instanz zu verstehen, denn als vernetztes System der Systeme. Neben dem klassischen Problem fehlender Interoperabilität, gibt es hier vor allem auch Probleme in der Beschaffung. Wie schreibt man ein sich entwickelndes System der Systeme aus? Und wie sichert eine Stadt im Verhältnis zum privaten Anbieter seine Datennutzungs- und Zugangsrechte und damit seine Souveränität? Hier braucht es Handlungshilfen und flexiblere Ausschreibungsmodalitäten.

Auch durch Rechtsetzung werden Städte gehindert, souverän zu agieren: Was ist im digitalen Raum erlaubt und was nicht? Der rechtliche Rahmen, insbesondere was den Datenschutz betrifft, ist unübersichtlich und fragmentiert. Eine Vielzahl an Vorgaben und auch unterschiedliche Auslegungen der gleichen Rechtsmaterie verhindern den Einsatz gleicher Produkte. Dies lähmt Innovation und damit auch das Vorhaben, Leistungen für Bürgerinnen und Bürger effektiver zur Verfügung zu stellen. Hier braucht es eine Harmonisierung, die Praktikabilität schafft.

Hemmnisse gibt es auch bei der Datennutzung im „Konzern Stadt“. Es ist unsicher, ob das Datenaustausch zwischen Kommune und kommunalen Unternehmen die rechtliche Verpflichtung auslöst, diese Daten auch Dritten bereitzustellen. Wenn ein kommunales Unternehmen Daten bereitstellen muss, ein privater Wettbewerber im Gegenzug jedoch nicht, besteht die Gefahr der Wettbewerbsverzerrung. In der Folge könnten private Anbieter profitable Bereiche der Daseinsvorsorge abdecken, während die öffentlichen Unternehmen unrentable Felder abdecken müssen. Eine offene Datenkultur, wie sie zunehmend auch durch EU und Bund vorangetrieben wird, ist generell zu begrüßen. Auch für die Städte ist Open Data wichtig, um innovativ handeln zu können. Dies auch im Verhältnis zu Bürgerinnen und Bürgern, die von transparenterem Verwaltungshandeln profitieren. Es braucht aber ein faires Regelwerk des Datenteilens, damit von den Daten alle profitieren können.

Governance

Die zunehmende technologische Durchdringung hat zur Folge, dass Technik immer selbstverständlicher Entscheidungsprozesse in der Kommunalverwaltung unterstützt. Zunehmen wird, dass Entscheidungsprozesse vollständig automatisiert ablaufen. Dies verändert auch Geschäftsprozesse und politisches Handeln.

Auch wenn Anwendungen der Künstlichen Intelligenz (KI) derzeit in den meisten Kommunen noch Zukunftsmusik sind, braucht es bereits jetzt eine Auseinandersetzung über den Einsatz in der Verwaltung. Es muss geklärt werden, welche Prozesse sich für den Einsatz einer KI eignen. Hierbei geht es auch um eine Risikoklassifikation. Maschinelles Lernen ist nicht frei von Fehlern. In besonders sensiblen Bereichen, zum Beispiel beim Zugang zu Sozialleistungen, braucht es die regelmäßige Überprüfung durch den Menschen. Es braucht sorgsame Abwägungen, für welchen Zweck KI eingesetzt wird und wie Diskriminierungsfreiheit sichergestellt werden kann. Daten sind nicht neutral, umso mehr braucht es genaue Überlegungen und Diskussionen. Ethische Grundsätze müssen festgelegt und als Handlungsrahmen vorangestellt werden. Verwaltungshandeln muss transparent und nachvollziehbar sein.

Die zunehmende Nutzung von Daten birgt großes Potenzial für das politische Handeln. Wo macht es Sinn, einen Radweg zu bauen oder wie werden Schulbezirke sinnvoll eingeteilt? Große Datenmengen erleichtern Stadtplanung. Dies wird auch die Art der Steuerung und politischen Entscheidungsfindung in der Stadt ändern. Effektiv kann dies nur passieren, wenn die dafür notwendigen Kompetenzen aufgebaut werden.

Kompetenzen

Digitale Unabhängigkeit ist nicht zu erreichen ohne den Menschen. Mitarbeitende in der Kommunalverwaltung müssen neue Technologie nutzen können. Sie müssen sie in Funktionsweise und Wirkung verstehen. Dies ist auch wichtig, um IT-Sicherheit zu gewährleisten. Dafür braucht es eine umfassende Kompetenzvermittlung. Es muss aber auch ein Wandel in der Verwaltung selbst stattfinden: Mehr Unabhängigkeit im digitalen Raum ist auch eine Frage der Einstellung. Wo Prozesse neugestaltet werden, müssen Fehler gemacht werden dürfen. Eingeschlagene Wege dürfen wieder verlassen werden, die Richtung kann sich ändern. Der oft geforderte Kulturwandel innerhalb der Kommunalverwaltung ist Teil des Weges zu mehr digitaler Souveränität. Hierfür braucht es aber vor allem auch Möglichkeiten des Ausprobierens. In einigen Städten gibt es bereits Zukunftslabore und Experimentierwerkstätten. Sie sind ein guter Weg, neues Arbeiten zu lernen. Sie können helfen, Hemmungen zu überwinden und Ideen zu entwickeln.

Auch Bürgerinnen und Bürger müssen sich ausprobieren können. Labore und Werkstätten sind im besten Falle auch Orte der Kooperation und Kollaboration, in denen Koproduktion von Stadt möglich ist. Menschen wollen teilhaben und ihren Lebensmittelpunkt mitgestalten. Digitalisierung bietet hier viele Möglichkeiten. Mit Blick auf die digitale Souveränität der Stadtgesellschaft braucht es hier eine bessere digitale Bildung. Diese bezieht sich auch stark auf Medienkompetenz. Soziale Netzwerke verändern, wie wir uns informieren. Soziale Netzwerke sind darauf ausgelegt, das eigene Weltbild zu bestätigen. Es braucht mehr Wissen darüber, wie Informationen verbreitet werden und welche Quellen vertrauenswürdig sind. Teilhabe an technologischen und gesellschaftlichen Entwicklungen aktiv zu fördern, sollten Städte sich zur Aufgabe machen.

Politisches Leitbild

Die Städte begreifen die digitale Transformation als Chance. Die gemeinwohlorientierte digitale Stadt bietet vielfältige Möglichkeiten der nachhaltigen Entwicklung. Sie kann Teilhabe und Chancengerechtigkeit stärken. Der Wandel, der durch Digitalisierung in vielen Bereichen stattfindet und stattfinden muss, ist Aufgabe und Gestaltungsraum. Digitale Souveränität ist die Übersetzung des Prinzips der Kommunalen Selbstverwaltung in das digitale Zeitalter. Sie zu stärken, ist zwingender Handlungsauftrag. Neue Herausforderungen, die mit der zunehmenden technologischen Durchdringung einhergehen, werden als Chance zur Reflektion bisheriger Prozesse begriffen.

Solidarisch.

Interkommunale Zusammenarbeit, Kooperation und Austausch sind seit jeher Kern der Gemeinschaft der Städte. Unabhängiger im digitalen Kontext werden wir nur gemeinsam. Technische Lösungen sollten möglichst für alle nutzbar sein, bei der Entwicklung gilt das „Einer für alle“-Prinzip. Wir wollen die Vernetzung der Regionen noch mehr stärken. Damit Daten auch über Stadtgrenzen hinaus genutzt werden können, braucht es vor allem offene Standards und Schnittstellen ein. Diese werden wir konsequent einfordern, denn das gemeinsame Vorgehen muss sich auf Bund, Land und Kommunen erstrecken.

Zusammen.

Die digitale Stadt entsteht in Koproduktion. Ihr Fixstern ist nicht das technisch Mögliche, sondern das menschlich Notwendige. Es braucht deshalb Kollaboration und die Möglichkeit sich auszuprobieren. Ziel muss es sein, Räume des Herantastens zu schaffen. Die Unabhängigkeit im digitalen Raum darf nicht zu einer Spaltung zwischen Experten und Abgehängten werden.

Mutig.

Die technologische Durchdringung führt uns auf neue Wege. Wir wollen diese mutig gehen. Dazu braucht es die entsprechende Kultur in der Kommunalverwaltung. Es müssen Fehler gemacht werden (dürfen). Wir wollen Kommunikation und Vernetzung zwischen Fachbereichen stärken. Die digitale Stadt verlangt ein anderes Arbeiten. Wir werden digital unabhängiger, wenn wir die neuen Möglichkeiten nutzen, um unsere Prozesse neu zu denken.

Fazit

Was digitale Abhängigkeit bedeutet, entfaltet sich in den verschiedenen Dimensionen. Neben der technologischen Dimension gibt es viele Ansatzpunkte für Selbstbestimmtheit in der digitalen Welt. Digitale Souveränität darf jedoch nicht nur in seinen verschiedenen Dimensionen erfasst werden. Sie muss vor allem auch in ihren Auswirkungen erkannt werden. Eine nicht arbeitsfähige Kommunalverwaltung, der Ausverkauf der öffentlichen Daseinsvorsorge oder die digitale Spaltung der Gesellschaft sind schwerwiegende Folgen fehlender digitaler Souveränität. Um gleichwertige Lebensverhältnisse und Chancengerechtigkeit zu schaffen, braucht es Ressourcen. Wichtig ist auch, das Maß an Abhängigkeit im Gesamten zu beachten. Auch die Beschaffung von Laptops oder Smartphones kann zu einem großen Problem werden. Fast alle Hersteller produzieren in den USA oder Asien. Hier braucht es einen größeren Einsatz in der Industrie- und Wirtschaftspolitik, um Abhängigkeiten zu verringern.

Deshalb ist es aus Sicht der Städte dringend geboten, dass Bund und Länder ihre Bemühungen zur Stärkung der Digitalen Souveränität ausbauen. Dazu gehört vor allem:

- Lösungen und Expertise bereitstellen. Nicht jeder muss das Rad neu erfinden. Das vom Bundesministerium des Innern geplante Zentrum für Digitale Souveränität ist ein guter Schritt. Wichtig wäre es, wenn hier auch explizit Austausch, Vernetzung und

Kompetenzaufbau gefördert wird. Hierfür sollte die Expertise aus den Kommunen immer aktiv einbezogen werden, damit das Ergebnis mit den Bedürfnissen vor Ort zusammenpasst.

- Offenheit einfordern. Bund und Länder müssen sich konsequent für offene Standards und Schnittstellen einsetzen.
- Einen passenden Rechtsrahmen schaffen. Dieser muss übersichtlich und praktikabel in der Umsetzung sein. Gleichzeitig braucht es Flexibilität, um vor Ort gestalten zu können. Rechtliche Regelungen sollten Experimentierräume eröffnen und den Ansatz des Ausprobierens stärken. Handlungshilfen bei der Beschaffung können außerdem eine wichtige Hilfestellung bieten.
- Den Kulturwandel unterstützen. Prozesse neu zu denken, erfordert bestimmte Einstellungen. Der notwendige Kulturwandel muss flankiert werden durch Ressourcen und Hilfestellungen. Kommunen müssen in die Lage versetzt werden, qualifiziertes Personal zu gewinnen. Für IT-Fachkräfte können neue Formen von Personalgewinnung und -einsatz, zum Beispiel über Pooling, eine Lösung sein.
- Eine auskömmliche Finanzierung gewährleisten. Digitalisierung kostet Geld. Kommunen müssen abseits von Förderprogrammen in die Lage versetzt werden, genug Geld für Digitalisierung zu haben. Auch beim Thema Digitalisierung gilt es, ein sich verstärkendes Gefälle zwischen den Kommunen zu verhindern.
- Innovation fördern. Neue Technologien wie Blockchain oder die Nutzung von KI müssen über bundesweite Projekte entwickelt werden. Ziel muss sein, dass Bund, Länder und Kommunen die Technologien nach gleichen Standards und Rahmenbedingungen nutzen können.

Die verschiedenen Dimensionen digitaler Souveränität aus Sicht der Kommunen zu reflektieren und zu diskutieren, ist ein langfristiger Prozess. Der Deutsche Städtetag wird in seinen Arbeitszusammenhängen relevante Aspekte aufgreifen und Positionierungen erarbeiten. Gleichzeitig braucht es passende Rahmenbedingungen, die der Gesetzgeber schaffen muss. Der Deutsche Städtetag wird bei Bund und Ländern weiterhin darauf hinwirken, die digitale Souveränität der Kommunen stärken.

Beschluss des Hauptausschusses des Deutschen Städtetages vom 26. November 2020 zum vorliegenden Diskussionspapier

Diskussionspapier „Digitale Souveränität von Kommunen stärken“

1. Digitale Souveränität ist die Übersetzung des Prinzips der Kommunalen Selbstverwaltung in das digitale Zeitalter. Sie zu stärken ist Handlungsauftrag für Bund und Länder, aber auch für die Kommunen selbst.
2. Um Abhängigkeiten zu verringern, braucht es offene Standards und Schnittstellen. Nur so wird Interoperabilität geschaffen und ein technologischer Flickenteppich verhindert. Die deutschen Städte erwarten, dass Bund und Länder sich konsequent hierfür einsetzen.
3. Lösungen und Expertise müssen stärker gebündelt werden. Das geplante Zentrum für Digitale Souveränität ist ein guter Schritt. Hier sollten vom Bund auch explizit Austausch, Vernetzung und Kompetenzaufbau gefördert werden. Die kommunale Perspektive sollte stets miteinbezogen werden.
4. Digitale Souveränität braucht einen passenden Rechtsrahmen. Dieser muss übersichtlich und praktikabel in der Umsetzung sein. Gleichzeitig braucht es Flexibilität, um vor Ort gestalten zu können. Rechtliche Regelungen sollten Experimentierräume eröffnen und den Ansatz des Ausprobierens stärken. Handlungshilfen bei der Beschaffung können außerdem eine wichtige Hilfestellung bieten.
5. Digitalisierung kostet Geld und braucht qualifiziertes Personal. Kommunen müssen abseits von Förderprogrammen in die Lage versetzt werden, genug Geld für Digitalisierung zu haben. Auch beim Thema Digitalisierung gilt es, ein sich verstärkendes Gefälle zwischen den Kommunen zu verhindern.

Herausgeber

Deutscher Städtetag

Das Diskussionspapier „Digitale Souveränität von Kommunen stärken“ wurde von Mitgliedern der Arbeitskreise Digitalisierung, Moderne Verwaltung und Kommunikation und Netze erarbeitet. Es ist Teil der Initiative „Digitale Souveränität“ des Deutschen Städtetages und der KGSt.

Ansprechpartnerin in der Hauptgeschäftsstelle

Beauftragte für Digitalisierung Frauke Janßen, E-Mail: frauке.janssen@staedtetag.de

ISBN 978-3-88082-345-7

© Deutscher Städtetag Berlin und Köln, November 2020