

E-Government und Open Source

Relative Anbieterunabhängigkeit als Kriterium für öffentliche IT-Investitionsentscheidungen?

Dipl. Soz. Andreas Huchler
Prof. Dr. Stephan A. Jansen

Lehrstuhl für Strategische Organisation & Finanzierung (SOFI)
Department für Corporate Management & Economics (CME)

Zeppelin University, Friedrichshafen | Bodensee

Unter dem Begriff "E-Government" wird in der Literatur je nach Standort des Verfassers Unterschiedliches verstanden. Im Kern handelt es sich dabei um die Bezeichnung einer informations- und kommunikationstechnischen „Vision“ des Staates, seiner Verwaltung sowie der Politik. In dieser Vision schwingt bereits die Hoffnung bzw. Befürchtung mit, dass eine partielle oder vollständigen Digitalisierung und kommunikationstechnischen Vernetzung von öffentlich-rechtlich relevanten Kommunikationsprozessen sowohl jeweils organisationsintern als auch im grenzüberschreitend zwischen den Akteuren Staat, Privatwirtschaft und Bürger mit positiv, negativ oder ambivalent zu bewertenden Veränderungen einhergehen wird (Vgl. grundlegend zu E-Government allgemein: Jansen/Priddat 2001).

Auf Seiten der (Verwaltungs-)Informatiker und IT-Berater beruft man sich unter Verweis auf positive Beispiele aus der bereits stark digitalisierten Privatwirtschaft in der Regel auf die mit Informatisierungsprozessen verbundenen Effizienzgewinne in technischer und wirtschaftlicher Hinsicht. Folgeprobleme derartiger Digitalisierungsprozesse, die für die Investitionswilligen mittel- bis längerfristig teuer werden können, werden allenfalls am Rande bzw. nach gehäuftem Auftreten thematisiert.

Bei der politisch-rechtlichen Bewertung von "E-Government" spalten sich die Akteure in mindestens zwei Lager. Während führende Akteure aus Politik und Verwaltung in der zunehmenden Digitalisierung und Vernetzung eine reelle Chance für eine schnellere und kostengünstigere Abarbeitung von zeitkritischen Verwaltungsentscheidungen oder gar einem Mehr an Demokratie durch vereinfachte Bürgerbeteiligung zu erkennen glauben, sieht man sich zumindest in Teilen der obrigkeitkritischen Bürgerschaft nun endgültig auf dem Weg in den schon seit längerer Zeit vorhergesagten „totalen Überwachungsstaat“.

Unabhängig davon, eines lässt sich kaum bestreiten: Mit dem Einzug von informations- und kommunikationstechnischen Systemen machen sich nicht nur Bund, Länder und Kommunen, sondern auch die von den Verwaltungsentscheidungen der jeweiligen Ebenen betroffenen Bürger und Unternehmen in zunehmendem Maße von der Funktionsfähigkeit, Zuverlässigkeit und Sicherheit EDV-basierter Informations- und Kommunikationssysteme abhängig.

| Erschwerte Einstiegsbedingungen in die schöne, neue e-Welt

Umso mehr verwundert es, unter welchen Bedingungen die öffentlichen Verwaltungen in Bund, Länder und Kommunen in den letzten Jahren den Einstieg ins E-Government vollzogen haben. Um die Jahrtausendwende, zu einer Zeit also, in der die Privatwirtschaft (gerade) noch im kapitalmarktgetriebenen Internet-Hype taumelte, sah man sich auf Seiten der politischen Repräsentanten von Bund, Länder und Kommunen offenbar derart unter Zugzwang gesetzt, nicht als hoffnungslos "rückständig" abgestempelt zu werden, dass man sich kurzerhand dazu entschloss, mit wohlklingenden Initiativen wie "Bund Online 2005", "Rheinland-Pfalz 24", "Initiative Kommune 2004" usw. öffentlichkeitswirksam die ernsthafte Absicht zu bekunden, innerhalb weniger Jahre alle Verwaltungsprozesse, die sich sinnvoll digitalisieren lassen, auch tatsächlich als E-Government-Anwendungen zu realisieren.

Eine Herausforderung wurde offenbar: Woher sollte man innerhalb so kurzer Zeit in den eigenen Reihen so viele Verwaltungsmitarbeiter nehmen, die im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik über ausreichendes Know-How verfügen, um im Bereich der Beschaffung von für E-Government-Zwecke sinnvoller Hardware und Software sowie der daran häufig unmittelbar angedockten Vergabe von Beratungs- und Support-Dienstleistungen die richtigen Investitionsentscheidungen zu treffen? Bekanntermaßen ist es, im Gegensatz zu Unternehmen in der Privatwirtschaft, in öffentlichen Einrichtungen nicht ohne Weiteres möglich, die Belegschaft an diese Herausforderungen einigermaßen schnell anzupassen. Auch fällt es erheblich schwerer, ältere Mitarbeiter in unkündbarer Position noch dazu zu motivieren, sich entsprechend weiterzubilden.

Folglich kann man in öffentlichen Einrichtungen allenfalls bei routinemäßigen Neueinstellungen zum Ausgleich des "natürlichen" Fluktuation verstärkt darauf achten, dass sich unter den Neuen auch Leute mit entsprechendem Know How finden. Gerade in Zeiten des Internet-Hypes, als Goldgräberstimmung herrschte, war jedoch die "öffentliche Hand" für junge, IT-affine Berufseinsteiger nicht sonderlich attraktiv.

| Öffentliche IT-Investitionsentscheidungen - die falschen (IT-)Berater?

Öffentliche Einrichtungen, die sich bereits früh dazu ermutigt sahen, die von den politischen Repräsentanten verkündeten e-Government-Initiativen in der eigenen Verwaltungspraxis umzusetzen, waren und sind daher teilweise bis zum heutigen Tage häufig auf ein erhebliches Maß an externer IT-Berater-Expertise angewiesen. Letztere hatten und haben jedoch mit der Begleitung derartiger Projekte vorwiegend in der Privatwirtschaft Erfahrung und verfügen primär über entsprechende Projektreferenzen mit Hard- und Software-Produkten von einigen wenigen großen Herstellern, die mit ihren oftmals proprietären und wartungskostenintensiven Produkten teils in oligopolistischen, teils sogar quasi-monopolistischen Strukturen die IT-Weltmärkte kontrollieren.

Wenn sich eine öffentliche Einrichtung, wie inzwischen in der Bundesrepublik Deutschland tausendfach geschehen, für die Realisierung einer entsprechenden E-Government-Lösung auf der Basis solcher proprietärer Hard- und Software-Lösungen einiger weniger privatwirtschaftlicher Unternehmen entscheidet, gibt sie sich - und damit indirekt auch die von ihren Entscheidungen

abhängigen Bürger – mit Hilfe öffentlicher Steuergelder in eine relativ weitreichende Abhängigkeit von Produktstrategen, Programmierern und Administratoren derartiger proprietärer Produkte.

Weitreichend ist die Abhängigkeit deshalb, weil es für die öffentlichen Einrichtungen zwar theoretisch durchaus immer wieder Exit-Optionen in Form von Umstiegsentscheidungen hin zu alternativen Produkten gibt, sich ein derartiger Umstieg jedoch faktisch unter den Bedingungen der Notwendigkeit eines laufenden Verwaltungsbetriebs und entsprechender Umschulungsanforderungen bei den Mitarbeitern nur selten relativ problem- und kostenarm realisieren lässt.

| „Relative Anbieterunabhängigkeit“ als neues Entscheidungskriterium?

Aus dem bisher Gesagten wird verständlich, warum Software-Produkte, die einer sogenannten "Open Source"-Lizenz unterliegen, im Allgemeinen und das Betriebssystem "Linux" im Besonderen zumindest in politischen Diskursen immer häufiger als eine Alternativlösung thematisiert werden, mit deren Hilfe sich öffentliche Einrichtungen zumindest teilweise aus der Abhängigkeit von Herstellern proprietärer Produkte befreien können und dabei u. U. sogar noch Geld sparen können - ein Argument, das in Zeiten leerer öffentlicher Kassen selbst dann nicht zu unterschätzen ist, wenn man auf der Grundlage seriöser Kalkulationen nicht selten zu dem Schluss kommen wird, dass Open-Source-Software (OSS), die an die individuellen Bedürfnisse des Auftraggebers angepasst ist, stabil und sicher läuft und darüber hinaus laufend mit Bugfixes und neuen Programm-Features versorgt wird, auch nicht umsonst zu haben ist.

Der wesentliche Vorteil von OSS gegenüber proprietären Software-Lösungen liegt vielmehr in der offenen Zugänglichkeit der Programm-Quellen für Jedermann und der damit verbundenen "relativen Herstellerunabhängigkeit" des Lebenszyklus` des Software-Produkts. Wenn sich ein Hersteller proprietärer Software - etwa aufgrund einer drohenden Insolvenz oder eines Strategiewechsels - dazu entschließt, den Support für eine bestimmte Version seines womöglich millionenfach installierten kostenpflichtigen Programms einzustellen oder dafür nach Ablauf des Wartungsvertrags in Neuverträgen einen deutlich höheren Preis zu verlangen, sehen sich alle Kunden dieses Herstellers vor die Wahl gestellt, entweder diese Entscheidung mitzutragen oder aber – was zum

Teil mit erheblichem Kosten verbunden ist – auf ein vergleichbares Produkt eines Mitbewerbers zu "migrieren".

Ändern sich dagegen - im Falle des Einsatzes von Open-Source-Software - auf Seiten des IT-Dienstleistungsunternehmens, das sich für öffentliche Einrichtungen eine Zeit lang auf Vertragsbasis um die Produktpflege, -anpassung und -administration kümmert, bei Vertragsneuerung die Bedingungen wesentlich zu ungunsten der Kunden, können die davon betroffenen öffentlichen Verwaltungen nach Ablauf des Vertrages den letzten Stand des Software-Quelltextes behalten und in einer erneuten Ausschreibung eine andere Firma zu möglicherweise besseren Bedingungen damit beauftragen, die Produktpflege und -administration der Vorgängerfirma fortzusetzen.

| Wissensökonomie – (Welt-)Regionale Mittelstandsförderung durch Open Source

Die Weiterentwicklung und Administration von quelloffenen, aber lizenzkostenfreien Programmen ist nicht nur wissens- und damit auch personalintensiver als der Vertrieb teurer proprietärer Software-Lizenzen mit eher gelegentlichen Produktneuerungen und Fehlerbehebungen, sondern begünstigt bei Anbietern derartiger IT-Dienstleistungen aufgrund der Beratungs- und Weiterbildungsinintensität und der Berücksichtigung nationaler Besonderheiten in der Regel auch eine Standortentscheidung in (welt-)regionaler Nähe zu den Abnehmern. Als Käufer von Produktpflege- und Wartungsverträgen für quelloffene Software trägt man daher im Vergleich zu Abnehmern proprietärer Standard-Software-

Lizenzen von oftmals US-amerikanisch oder asiatisch dominierten Herstellern tendenziell eher zum Erhalt und Ausbau qualitativ hochwertiger Arbeitsplätze im eigenen Land bzw. der eigenen (Welt-)Region bei.

| Ausblick

Inzwischen haben eine ganze Reihe von öffentlichen Einrichtungen, darunter auch Großstädte wie München und Rom, die Vorteile von OSS im Bereich E-Government erkannt und sind teils mit, teils ohne Begleitung durch externe OSS-IT-Dienstleister partiell oder vollständig auf OSS-basierte Informations- und Kommunikationssysteme migriert.

Zum Schluss sei jedoch zumindest noch auf zwei nicht unerhebliche Nachteile von OSS gegenüber proprietärer Software hingewiesen: Auf Applikationsseite existieren noch nicht für alle (öffentlichen) Anwendungsszenarien Open-Source-Lösungen, die in Hinblick auf Funktionsumfang und Bedienkomfort mit proprietären Konkurrenzprodukten mithalten können, so dass man in realistischen Migrationsszenarien noch eine Weile von einem Nebeneinander proprietärer und offener Software-Lösungen ausgehen sollte. Weiterhin sind - zumindest in den ersten Jahren der Migration - etwas höhere verwaltungsinterne Aufwendungen in den Bereichen IT-Administration und Mitarbeiterschulung wahrscheinlich.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen jedoch: Wo ein Migrations-Wille – verbunden mit entsprechenden Kompetenzen und Initiativen unter den Mitarbeitern – vorhanden ist, ist in der Regel auch ein gangbarer Weg.

Weiterführende Links

OSS-Zentrum der KBSt: <http://www.kbst.bund.de/oss-cc>

Interessenverband OpenSource eGovernment: <http://www.oseg.org/>

Linux-Verband e. V.: <http://www.linux-verband.de/>

Jansen, Stephan A. / Priddat, Birger P. (2001): Electronic Government – Neue Potentiale für einen modernen Staat, Stuttgart: Klett Cotta.