

DIVSI • Mittelweg 110 B • 20149 Hamburg

Deutscher Bundestag
Ausschuss Digitale Agenda
11011 Berlin

per E-Mail an:
ada@bundestag.de

Deutsches Institut für
Vertrauen und Sicherheit im Internet

Mittelweg 110 B
20149 Hamburg

Telefon +49 (0) 40 226 36 98 98
Fax +49 (0) 40 226 36 98 93
matthias.kammer@divsi.de

Hamburg, 18. Juni 2017

Stellungnahme zum Fachgespräch „Moderner Staat – Chancen durch die Digitalisierung“ des Bundestagsausschusses Digitale Agenda

Das Deutsche Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet (DIVSI) ist eine gemeinnützige und unabhängig tätige Einrichtung, gegründet 2011 von der Deutsche Post AG. DIVSI gestaltet einen offenen und transparenten Dialog zu den Auswirkungen der Digitalisierung auf alle Lebensbereiche. Die damit einhergehenden komplexen Veränderungsprozesse werden im Diskurs mit Experten und Akteuren aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Medien und Zivilgesellschaft analysiert und bewertet. Wichtiger Baustein einer solchen gesellschaftsübergreifenden Auseinandersetzung ist die Grundlagenarbeit des DIVSI, in der zu sozialen, rechtlichen, wirtschaftlichen, partizipativen und ethischen Aspekten der Digitalisierung geforscht wird. Die mit anerkannten Forschungsinstituten und weiteren namhaften Projektpartnern erarbeiteten Studien und sonstigen Ergebnisse stellt DIVSI grundsätzlich für jedermann kostenlos zur Verfügung. So soll der gesellschaftliche Diskurs auch über das eigene Wirken hinaus unterstützt werden.

Herzlichen Dank für die Einladung zum öffentlichen Fachgespräch des Ausschusses Digitale Agenda und damit für die Möglichkeit, sich in diesen für die Zukunft der deutschen Gesellschaft überaus wichtigen Diskurs einbringen zu können. Bevor auf einzelnen Fragen des Ausschusses eingegangen wird, möchte ich Folgendes vorausschicken:

Digitale Teilhabe als Voraussetzung sozialer und gesellschaftlicher Teilhabe

In Deutschland sind 16 Prozent der Menschen offline.¹ Das sind gut 13 Millionen Menschen, die nicht an dem teilhaben, was sich in der digitalen Welt vollzieht. Die übrigen 84 Prozent zählen zwar zu den Onlinern, sind jedoch ausgesprochen unterschiedlich aufgestellt hinsichtlich Wunsch und Fähigkeit, an den Möglichkeiten einer digital vernetzten Gesellschaft teilzuhaben.

Vielfach verwendete Begriffe wie „Natives“, „Immigrants“ & Co. sind für die Beschreibung dieser Unterschiede allerdings nicht trennscharf genug. Auch spiegeln sie die heutige Realität nicht mehr wieder. Denn weder Alter noch der Zeitpunkt des ersten Betretens der digitalen Welt allein bestimmen darüber, wie sich jemand in ihr zurechtfindet. Vielmehr sind es die grundsätzlichen Einstellungen, Werteorientierungen und Internetkompetenzen der Menschen, die ihr Verhalten im Netz und

¹ DIVSI Internet-Milieus 2016 – Die digitalisierte Gesellschaft in Bewegung, Hamburg.

ihre Haltung gegenüber der Digitalisierung steuern. Wer den Zustand der digitalen Gesellschaft aussagekräftig erfassen will, muss jenseits soziodemografischer Schubladen einen vertieften Blick in die Motive und Barrieren der Menschen im Umgang mit dem Internet wagen.

Die regelmäßig erhobenen DIVSI Internet-Milieus² gehen ebensolchen grundlegenden Fragen nach der Werteorientierung der Menschen in der digitalen Zeit nach. Sie zeigen eindrücklich wie breit die Palette ist und wie wenig von *der* digitalen Gesellschaft gesprochen werden kann: Halten die einen das Internet für die größte Erfindung der Welt, sehen andere nur die damit verbundenen Risiken. Trauen sich manche kaum, eine Taste auf der Tastatur zu drücken, aus Angst, das Internet zu löschen, stürzen sich andere vollkommen unbekümmert und unverkopft in jedes digitale Abenteuer. Dabei gilt gleichzeitig: Nicht alle Internetfernen sind „Digital Dummies“ und nicht alle in einer digitalisierten Welt Aufwachsenden sind zwangsläufig Nerds.

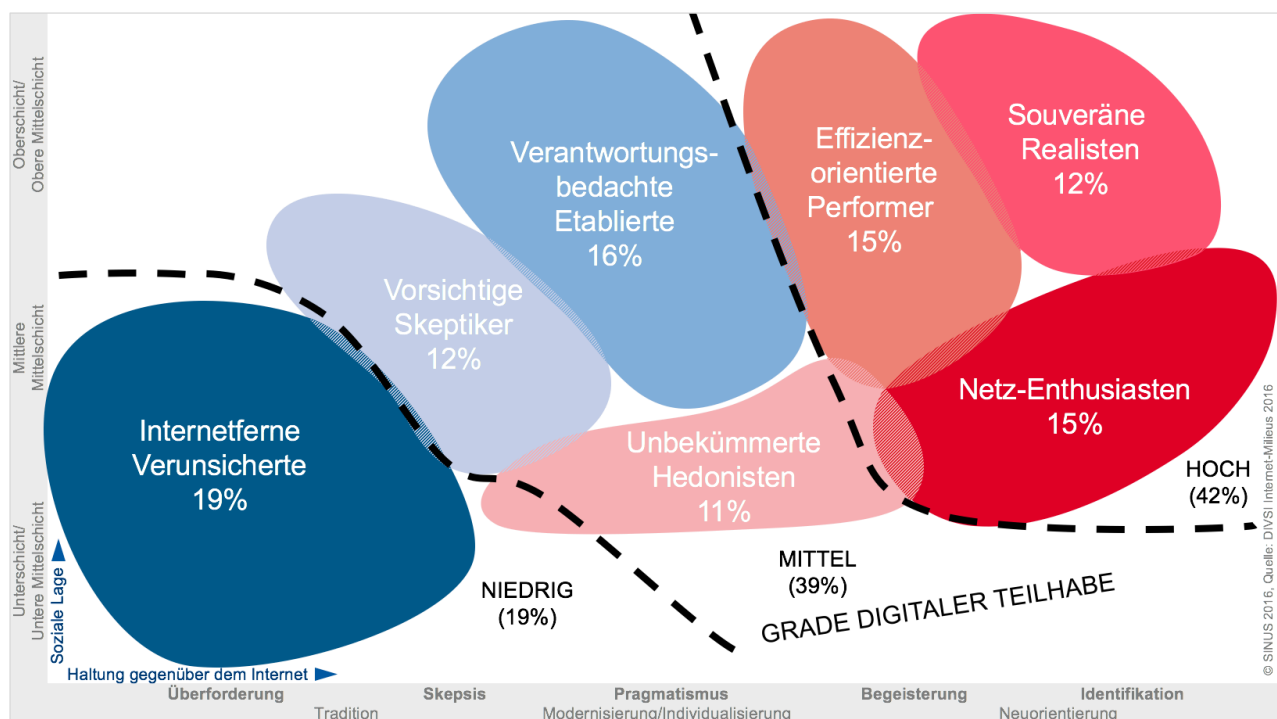


Abbildung 1 - DIVSI Internet-Milieus 2016, Basis: 2.682 (Bevölkerung ab 14 J.)

Der souveräne Umgang mit digitalen Medien und dem Internet hat zunehmend große Bedeutung für die Chancengerechtigkeit in der Gesellschaft. Wenn immer mehr Alltagsorganisation und -gestaltung heute digital gesteuert ist, bedeutet digitale Teilhabe gleichzeitig auch soziale Teilhabe. „Teilhabe“ meint dabei die Möglichkeit, an den Infrastrukturen und Angeboten einer Gesellschaft umfassend partizipieren zu können und dadurch ein gleiches Maß an sowohl beruflichen wie privaten Chancen zu erlangen. Die technischen Voraussetzungen sind dabei nur notwendige, aber noch keine hinreichenden Bedingungen hierfür. Digitale Teilhabe hat vielmehr damit zu tun, sich sicher und souverän im Internet bewegen zu können; informiert und selbstbestimmt zu handeln. Wer nicht von Online-Infrastrukturen profitieren kann oder möchte, wer die Chancen der Digitalisierung nicht für sich zu nutzen weiß, wird von gesellschaftlichen Prozessen zunehmend ausgeschlossen sein - vor allem, wenn Vorgänge nicht mehr in anderer Form durchführbar sind bzw. sein werden.

² Vgl. DIVSI Internet-Milieus 2016 – Die digitalisierte Gesellschaft in Bewegung. Hamburg. 2016. (online verfügbar unter: <https://www.divsi.de/publikationen/studien/divsi-internet-milieus-2016-die-digitalisierte-gesellschaft-bewegung/>)

Deshalb gilt jetzt schon und in Zukunft erst recht: Ohne digitale Teilhabe keine soziale und gesellschaftliche Teilhabe.

Freie demokratische Gesellschaften basieren im Wesentlichen auf Vertrauen und auf freier demokratischer Meinungsbildung. Die Grundlage dafür bietet eine ebenso freie öffentliche Kommunikation. In diesem Kontext sind mittlerweile gerade Plattformen zur zentralen Infrastruktur für Öffentlichkeit geworden. Rein privat- und marktwirtschaftliche Gesetzmäßigkeiten reichen hier jedoch nicht aus, um diese wichtigen Bereiche gesellschaftlicher Interaktion zu strukturieren. **Der Nutzer als Bürger muss auch und insbesondere in der digitalen Welt vor Diskriminierungen geschützt sein. Dies ist allen voran Aufgabe des Staates.**

Bei aller Schnelllebigkeit des digitalen Fortschritts scheint es ratsam, inne zu halten und zu erörtern, welche Regeln und Werte in der Gesellschaft von morgen, die wir heute gemeinsam gestalten wollen (und müssen!), überhaupt gelten sollen. Besonders herausfordernd ist dies vor dem Hintergrund des geltenden Rechts, das auch durchgesetzt werden (können) muss, wenn es seine volle Wirkung entfalten soll. Andernfalls bliebe es wertlos.

Angesichts dieses Anspruchs sowie vieler neuer mit der Digitalisierung aufkommender Situationen, für die es noch keine neuen Regeln gibt, bedarf es eines breiten Diskurses. Durch in dieser Weise herbeizuführende Klärungen ließe sich eine höhere Verbindlichkeit in den Aushandlungsprozess eines neuen Gesellschaftsvertrages hineinbringen.

Zum einen kann das gelingen, in dem der Staat aus übergeordneten Überlegungen heraus auf den privatwirtschaftlichen Raum, der ja kein rechtsfreier ist, regulierend einwirkt. Da das allgemeine Interesse hier über den Individualinteressen steht, bestünde für den Staat grundsätzlich die Möglichkeit, in deren Rechte einzugreifen.

Zum anderen bieten sich ggf. alternative Regelungskonzepte an, um die legitimen Interessen aller Beteiligten zu steuern und Verantwortung effizient und effektiv zuzuordnen.

Überlegungen des zweiten DIVSI-Schirmherrn, des verstorbenen Alt-Bundespräsidenten Prof. Dr. Roman Herzog, weisen in diese Richtung. Er sprach in diesem Zusammenhang von „Leitplanken, die uns auf dem richtigen Weg halten“ und von sich aufdrängenden verfassungsrechtlichen Fragen, ohne ausgerechnet Rechtsfragen zum Zentrum der Problematik zu erklären. Den ethischen Fragen, die sich uns heute stellen, sei sehr gut beizukommen, „wenn man den Blick immer wieder vergleichend auf die verfassungsrechtliche Nachbarschaft schweifen lässt.“ Die Ethik des digitalen Zeitalters könne von der bisher gültigen Ethik zwar das eine oder andere lernen, sie werde aber in vielen Fragen ganz neue, bisher unbegangene Wege gehen müssen. Der einzige Fixpunkt in diesem Zusammenhang sei die Unverletzlichkeit der Menschenwürde: „Von allen uns berührenden Grundrechten ist sie das einzige, das unter keinen Umständen zur Disposition des Gesetzgebers steht.“

Vor diesem Hintergrund drängen sich eine ganze Reihe von Fragen auf:

- Welche Rahmenbedingungen und Kontrollmechanismen braucht es, um digitale Teilhabe sicherzustellen?
- Welche Verantwortung kann und/oder muss wem vor allem mit Blick darauf zugeschrieben werden, dass sich immer größere Bereiche der Alltagsorganisation und wesentliche Teile gesellschaftlicher Interaktion auf proprietären Systemen abspielen und nicht mehr im öffentlichen Raum?
- Verkommt der „globale Kulturraum Internet“ immer mehr zu einer „amerikanischen Kolonie“, in der das Hausrecht des Silicon Valley herrscht und damit Regeln, die nicht immer unbedingt mit den kulturellen Gewohnheiten und dem hierzulande geltenden Recht einhergehen?
- Welche Werteordnung soll wo gelten dürfen oder gar müssen?
- Brauchen wir einen neuen Gesellschaftsvertrag für die digitale Zeit?

Zu den einzelnen Fragen des Ausschusses:

1) Im Zuge der Digitalisierung ist es wichtig, dass auch Staat und Verwaltung ihre Aufgabenwahrnehmung modernisieren und die Chancen der Digitalisierung nutzen. Wie ist aus Ihrer Sicht der gegenwärtige Stand der Verwaltungsmodernisierung und wo werden die Potenziale der Digitalisierung wie genutzt? Wo liegen jetzt Erfolgsgeschichten in Deutschland vor? An welche Erfolge kann angeknüpft werden?

Einzelne E-Government-Lösungen gibt es an vielen Stellen in Deutschland. Allerdings haben wir keine Flächendeckung. Bundesländer mit vielen kleinen Kommunen machen bestimmte Infrastruktur-Lösungen für Kommunen verfügbar. Gleiches gilt für Regionen, in denen IT-Dienstleister bündeln und Lösungen für viele anbieten. Dies sind zumeist Mitglieder der Bundes-Arbeitsgemeinschaft kommunaler IT-Dienstleister (VITAKO), die innerhalb ihres Verbandes regen Austausch suchen und pflegen – ganz im Sinne eines konstruktiven Netzwerks. Vorgaben des Bundes werden auf den anderen Ebenen eher misstrauisch beäugt, weil sie Gefahr laufen, an den Bedarfen vorbei zu gehen, da der Bund oftmals weit entfernt vom kommunalen Geschehen und den dortigen Gegebenheiten agiert.

Erfolgsgeschichten gibt es überall dort, wo Entscheidungsträger den Lead übernommen haben, also Bürgermeister, Landräte, Minister und/oder Staatssekretäre auf Landesebene. Das gilt für Breitbandausbau, E-Government, Open Government und Digitalisierung des Gemeinwesens. Beispiele dafür sind digitale lokale oder regionale Agenden wie in Aachen, Arnsberg, Ulm, Köln. Auf Landesebene hat sich Schleswig-Holstein mit einer digitalen Agenda auf den Weg gemacht.

Die Metropolregionen sind ebenfalls gute Beispiele für Bündelung und Vergemeinschaftung.

Eine gute Entwicklung nehmen mittlerweile die Gestaltungsaufgaben E-Akte und E-Vorgangsbearbeitung, die lange schmählich vernachlässigt wurden.

Auch der Einsatz von Portallösungen ist immer weiter verbreitet. Beispiele: Auf Bundesebene Bundesagentur für Arbeit, auf Länderebene: Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz; eine ausbaubare Mehrländerlösung betreibt Dataport für die Freie und Hansestadt Hamburg und für Schleswig-Holstein.

All diese örtlichen, regionalen und landesweiten Initiativen sind weit fortgeschritten und binden Investment in erheblichem Umfang. Sie zu zerstören durch oktroyierte Vorgaben wäre in höchstem Maße ignorant. Vielmehr sollten sie in eine auf Kooperation beruhende Gesamtstrategie einbezogen werden.

Was fehlt: Eine verlässliche und stets gepflegte Übersicht. Alle bisherigen Initiativen, mit „Landkarten“ oder anderen Formen Transparenz zu schaffen, sind gescheitert. Eine wesentliche Schwäche dieser Ansätze liegt darin, dass sie auf das Engagement aller beteiligten Akteure bauen, aus Eigeninitiative beizutragen und den Bestand zu pflegen. So kann kein professionell vertretbares Ergebnis erzielt werden.

Diese Übersicht wird jedoch mehr denn je gebraucht - etwa für Entscheidungen des IT-Planungsrates über gemeinschaftliche Projekte von Bund, Ländern und Kommunen, damit man weiß, was vorhanden ist, bevor Neues einfach darübergestülpt wird.

Meines Erachtens sollte der IT-Planungsrat wissenschaftliche Einrichtungen ansprechen und dort eine derartige „Landkarte“ entwickeln lassen. In diese Dokumentation müssten auch Informationen zur Transferierbarkeit aufgenommen werden.

Als Partner für Politik und Verwaltung steht das Nationale E-Government Kompetenzzentrum (NEGZ e.V.) zur Verfügung, das mit seinen Mitgliedern aus Wissenschaft, Wirtschaft und öffentlichem Sektor eine transdisziplinäre Plattform für einen breiten Diskurs und für konkrete Projekte zugleich bildet und anbietet.

2) Der Deutsche Bundestag hat durch zahlreiche Gesetze in dieser Legislaturperiode (z.B. das Open-Data-Gesetz, das eID-Gesetz und die Grundgesetzänderung zur Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen) und mit dem Regierungsprogramm „Digitale Verwaltung 2020“ Optionen geschaffen, um die Verwaltung stärker zu Partnern von Bürgerinnen und Bürgern, Startups und KMU zu machen. Welche weiteren Vorschläge haben Sie? Wie könnte die Zivilgesellschaft in diesen Prozess eingebunden werden? Welche Empfehlungen haben Sie, um diesen Initiativen zum Erfolg zu verhelfen?

Nimmt man die Schlagwörter „User Experience“ oder „Customers Journey“, ergeben sich verschiedene Möglichkeiten:

Entwicklungskonzepte sollten sich an den typischen Lebenslagen der Menschen ausrichten. Eines der jüngsten Lebenslagenkonzepte hat das NEGZ im Jahr 2015 vorgelegt. Daran anknüpfend wäre es sinnvoll, nicht zuletzt für die notwendige Prioritätensetzung, eine weitergehende umfassende empirische Untersuchung durchzuführen, die erfragt, welche konkreten Erwartungen die Menschen in Deutschland an die Verwaltung haben. Hierfür könnte - in Kooperation mit der Initiative D21 - am bekannten und eingeführten E-Government-Monitor angeknüpft werden, wenn dessen jährliche Ergebnisse noch nicht ausreichen.

Bürger könnten in die Erstellung von „Pflichtenheften“ eingebunden werden, sie könnten gleichsam als Verprober von Prototypen mitwirken, sie könnten kleine Lösungen selbst entwickeln (Bürger als Ko-Produzenten), die dann in das Gesamtangebot integriert werden.

Dies gilt auch für die Einbeziehung der Wirtschaft, von KMU und Start ups. Ein Beispiel aus Ulm: Städtische Daten werden zur Verfügung gestellt, lokale Akteure entwickeln Apps oder andere Lösungen; ebenso Bad Hersfeld mit einer IoT-Lösung für intelligente Straßenlaternen.

Zu den Aktivitäten des Bundes ist kritisch anzumerken, dass sie längst nicht immer die Bedürfnisse der nachgeordneten Ebenen und vor allem nicht die der Bürger und Unternehmen erfüllen. Der Personalausweis ist in der Nutzung viel zu kompliziert und bisher für Unternehmen nur auf Umwegen nutzbar. DE-Mail ist ein tot gerittenes Pferd. Und dennoch wird nach meiner Auffassung ein sicheres Ende-zu-Ende Kommunikationsmittel gebraucht. Hierzu hatte ich ausführlich gegenüber dem Haushaltsausschuss im Rahmen seiner Anhörung zum OZG Stellung genommen (s. Anlage).

Das OZG birgt bei falscher Anwendung, nämlich bei einem Oktroy von monopolartigen Fachlösungen durch den Bund, erhebliche Gefahren, da ggf. gesunder heute vorhandener Wettbewerb von guten Lösungen zerstört wird, besonders die mittelständischen Lösungsanbieter in ihrer Existenz gefährdet sind und die Investitionen in integrierte Lösungen vergeblich gewesen wären – frei nach dem Motto: Vorreiter sind selbst schuld.

Eine im Lebensalltag einsetzbare eineindeutige digitale Identität möglich zu machen, wird dringender denn je. Nach den bisher mit dem neuen Personalausweis gemachten Erfahrungen sollte allerdings klar sein: Hierfür gibt es nur eine realistische Chance auf Breitenwirkung, wenn der Staat die Kooperation mit der Wirtschaft aktiv sucht. Das kostet Geld und erfordert die Bereitschaft, auch die Anforderungen der Wirtschaft, etwa der Banken, besser noch auch des Handels zu integrieren. Viel-

leicht geht es schneller voran, ein solches Bündnis zu bilden, wenn der Staat bereit ist, einem privaten Sektor, etwa den Banken, in dieser Sache den Lead für ein solches Gemeinschaftsprojekt zu übertragen. Auch die Banken haben hohe Qualitätsanforderungen für digitale Identitätsnachweise, die denen des Staates genügen sollten.

Im Übrigen sollte die Verwaltung den Schritt wagen, enger mit Unternehmen und Bürgern zusammenzuarbeiten - Thema Crowdsourcing. Beispiel: Die untere Naturschutzbehörde erhebt aufwändig die Ausbreitung invasiver Pflanzen (Bärenklau, Staudenknöterich, indisches Springkraut). Mit einer App könnten Schüler im Biologieunterricht oder Naturschutzvereine eingebunden werden, diese zu kartieren.

3) Welche Grundzüge müssten kohärente Open- und E-Government-Strategien für die nächste Legislaturperiode haben? Wie kann es aus Ihrer Sicht gelingen, die Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland zu beschleunigen und damit die Potenziale der Digitalisierung für die Verwaltung wie auch für die Bürgerinnen und Bürger schneller zu heben?

Eine Gesamtstrategie für eine digitale Verwaltung muss die Zugangsfrage klären. Alle Zugänge nebeneinander (direkte Vorsprache, postalisch, telefonisch, digital) bergen die Gefahr beliebiger Gestaltungsmöglichkeiten in sich. Die Ausgestaltung des digitalen Zugangs unter Einbeziehung der Behördennummer 115 sollten das Leitbild werden. Damit dies diskriminierungsfrei bleibt, muss für die Kommunikation und die Dateneingabe ein Unterstützungsangebot entwickelt werden. Dazu unten bei Frage 10 mehr.

Wir haben nach wie vor zwei große Probleme:

Der **Breitbandausbau** geht nach wie vor viel zu langsam voran, besonders im ländlichen Raum. Hier braucht es eine erhebliche Beschleunigung der Bundesaktivitäten. Wichtig ist dabei, die bereits getätigten Investitionen von Ländern und Kommunen zu schützen und in den Ausbau zu integrieren.

Das **Recht** ist nach wie vor **nicht digital ready** (Schriftformerfordernisse, persönliches Erscheinen, Nachweiserbringung, Formularvorschriften). Das Normenscreening des Bundes kann als gescheitert gelten, jedenfalls ist mir die Flut von Gesetzen zur Änderung vorhandener Schriftformerfordernisse bisher nicht aufgefallen. Im Gegenteil: 80 Prozent der überprüften Vorschriften sollen unverzichtbar sein. Konsequenter scheint da z.B. das Land Berlin vorzugehen. Im einem Gesetzentwurf, der zur Beratung ansteht, wird die Streichung einer ganzen Reihe von Formvorschriften vorgesehen.

Insgesamt sollten Zugangshürden und Förmlichkeitserfordernisse (Personalausweis, digitale Signatur) abgesenkt werden. Generell sind Regelungen, die „digital by default“ möglich machen, in allen Gesetzen erforderlich, ohne dass dadurch gleich andere Zugänge gekappt werden.

Ermöglicht werden sollten **vollautomatisierte und algorithmenbasierte Verwaltungsakte**. Gemäß dem neuen § 35 a Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (VwVfG) sind seit Kurzem vollautomatisierte Verwaltungsakte möglich, wenn kein Ermessensspielraum besteht. Da Ermessensspielräume eine Entscheidung von Fall zu Fall zulassen, ist es natürlich grundsätzlich richtig, dass ein Sachbearbeiter mit Fachwissen über den Einzelfall entscheidet. Allerdings gibt es auch Prozesse, bei denen zwar ein gesetzlicher Ermessensspielraum existiert, in der Praxis aber immer nach festgelegten Mustern gehandelt wird. Der Verwaltung sollte daher die Möglichkeit gegeben werden, auf Grundlage ihrer Erfahrungswerte selbst entscheiden dürfen, wann sie Prozesse automatisieren möchte.

Nachweise und sonstige Unterlagen beschaffen sich Behörden nach dem **once only Prinzip** von anderen Behörden nach Einwilligung des Bürgers selbst. Hierfür ist ein Servicekonto wichtige Voraussetzung. Eine technische Lösung von Dataport nutzen die Länder Hamburg, Schleswig-Holstein, Berlin, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt gemeinsam.

4) Wie sehen Sie die kurz-, mittel- und langfristigen Auswirkungen der Digitalisierung der Verwaltung auf das Staat-Bürger-Verhältnis? Welche Erwartungen haben Bürgerinnen und Bürger und welche Erwartungen kann der Staat nicht erfüllen? Welche Interessenabwägungen werden hier in Zukunft relevant sein? Welche Strukturveränderungen könnten auf die Verwaltungen zukommen?

Die Digitalisierung hat alle Lebensbereiche erreicht: Wirtschaften und Arbeiten, Wohnen und Einkaufen, Freizeit und Lernen und nicht zuletzt Politik und Verwaltung. **Deshalb sei hier wiederholt: Keine soziale Teilhabe mehr ohne digitale Teilhabe.**

Digitalisierte Prozesse sind schon heute das Nervensystem der Entwicklung und der Daseinsvorsorge. Ohne IT funktioniert in den Verwaltungen nichts mehr, auch nicht bei der Stadtreinigung, den Energieversorgern, beim Verkehr, der Lebensmittelkontrolle. Zunehmend wird die digitale Qualität einer Kommune auch zum entscheidenden Standortfaktor im Wettbewerb um Einwohner und Unternehmen.

Alle Ebenen der Verwaltung sollten daher rechtzeitig eine digitale Agenda, einen Umsetzungsplan für ihre Digitalisierungsstrategie entwickeln und beschließen, und zwar entwickeln im Dialog mit Bürgern, Organisationen der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft. Im Kern geht es um ganzheitliche Entwicklungs- und Infrastrukturpolitiken der jeweiligen Ebenen. Erforderlich hierfür ist ein Perspektivenwechsel von einer auf Verwaltung zentrierten Perspektive hin zu einer ganzheitlichen Betrachtung der Digitalisierung in Gemeinwesen mit den Teilbereichen E-Government und Verwaltungsmodernisierung.

Die Gestaltung des digitalen Wandels erfordert eine enge Vernetzung zwischen Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft – horizontal in den Regionen, vertikal zwischen Kommunen, Land und Bund. Vernetzung erfordert ein Miteinander auf Augenhöhe und Respekt vor der Kompetenz der anderen, denn jeder Partner soll seine Kernkompetenzen bestmöglich einbringen. Eine digitale Agenda zu entwickeln und umzusetzen heißt: das Wissen, das Wollen und die Tatkraft vieler Menschen und Organisationen zusammenführen.

Hier verändert sich das Rollengefüge besonders im kommunalen und regionalen Raum. Bürger, Zivilgesellschaft und Unternehmen übernehmen mehr Verantwortung für die Qualität ihres Lebensraums und werden zu echten Gestaltern.

Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger

Die interneterfahrenen Bürger erwarten vom Staat ein leicht zugängliches und einfach handhabbares Angebot. Hier und da wird der Vergleich mit der Plattform Amazon herangezogen. Richtig und wichtig finde ich Ansätze wie Government as a platform oder once only nachhaltig zu verfolgen. Allerdings gibt es klare Unterschiede zu privatwirtschaftlichen Plattformen, die der Staat gewährleisten muss. Dazu gehören Rechtssicherheit und Verlässlichkeit, auch wird wahrscheinlich nicht bei allen Anlässen der grundsätzlich richtige Ansatz einer proaktiven Verwaltung passen.

Plattformansätze bieten Optionen, die kommunale Selbstverwaltung und das Ressortprinzip auf der Ebene des Bundes und der Länder neu zu denken ermöglichen.

5) Welche Möglichkeiten eröffnet die Grundgesetzänderung zur Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen für flächendeckende IT-Lösungen in der Verwaltung? Wie bewerten Sie in diesem Zusammenhang das Onlinezugangsgesetz? Welche Projekte sind Ihrer Meinung nach hier die wichtigsten beziehungsweise drängendsten?

Der Bund hat nun die Möglichkeit, in Abstimmung mit den Ländern und Kommunen für neue Aufgaben eine IT-Lösung aus einer Hand zu entwickeln und zu implementieren. Die erste Chance, eine entsprechende Lösung für das Prostituiertenschutzgesetz zu schaffen, hat er allerdings wohl bereits verschenkt.

Sollte bei der Entstehung dieser neuen Vorschrift die Vorstellung Pate gestanden haben, man könne nun endlich mit einer zentralen Lösung für eine Verwaltungsaufgabe vorhandene, in Ländern und Kommunen laufende IT-Verfahren verdrängen, wird die Erdung hart werden. Denn woher auf Bundesebene Kenntnis von und Erfahrung mit komplexen Prozessen zur Erledigung von Aufgaben der Länder und Kommunen, für die IT-Lösungen zu gestalten wären, kommen soll, erschließt sich keineswegs. Bei einem solchen Vorgehen, wofür das OZG die Grundlage geschaffen hat, läuft der Bund ein hohes Risiko. Für den Erfolg von Projekten kommt es vielmehr auf eine ausgestaltete funktionierende Kooperation aller beteiligten Ebenen an.

In Umsetzung des OZG könnte sinnvollerweise Folgendes angegangen werden:

- **Konzentration auf die Projekte Portalverbund und Servicekonten**, weil besonders die Bereitstellung von Servicekonten für Bürger und Unternehmen die Zugänglichkeit zu und die Akzeptanz von E-Government-Lösungen erheblich verbessern würde, sowie – ergänzend –
- ein Pilotprojekt Portalverbund mit den vom IT-Planungsrat angedachten sechs Anliegen (Melde- und Einwohnerwesen, Elterngeldantrag, i-KfZ, Gewerbeanmeldung und E-Rechnung) durchzuführen, **um daraus ein Modell für E-Government im Rahmen der angestrebten interoperablen föderalen IT-Infrastruktur abzuleiten.**

Diese Projekte können die Basis für „Government as a platform“ schaffen. Wichtig ist dabei die Berücksichtigung aller bereits vorhandenen Lösungen und Beibehaltung von Wettbewerb zwischen verschiedenen Lösungen, der gegenwärtig gut funktioniert. Monopole behindern hingegen Innovation und Entwicklung eher!

Der Bund sollte sich insgesamt darauf konzentrieren, Infrastruktur und Basiskomponenten bereitzustellen.

Bezogen auf das Thema Sicherheit ist nach wie vor eine differenzierte Balance für die Bürger zwischen Sicherheitsanforderungen einerseits sowie Komfort und Zugänglichkeit andererseits zu schaffen. Denn aus Sicht der meisten Nutzer gilt: Convenience gewinnt im Zweifel immer gegen Sicherheit.

Zudem ist bei der weiteren Ausgestaltung wichtig, vor allem mehr Lösungen für Unternehmen und Betriebe zu entwickeln. Denn sie sind die Hauptkunden der Verwaltung!

6) Welche Schritte sollte der Bund aus Ihrer Sicht gehen, um weitere Bürokratierleichterungen mit Hilfe digitaler Technologien zu regeln (z.B. durch weiteren Abbau der Schriftformerfordernisse und Regelungen zum persönlichen Vorsprechen)? Welche administrativen und organisatorischen Schritte sind für einen kulturellen Wandel in den Verwaltungen hin zu einem modernen E-Government erforderlich (IT-Planungsrat; Beauftragte/r der Bundesregierung für die Umsetzung der Open- und E-Government-Strategien; Open- und E-Government-Beratungsbüros des Bundes, an die sich Länder und Kommunen im Vorfeld der Implementierung von Open- und E-Government-Angeboten richten können etc.)?

Zu **Schriftformerfordernis** s.o. zu 3. Hinzugefügt sei hier das Folgende:

Schriftformerfordernisse sind bekanntermaßen ein echtes Hindernis für eine medienbruchfreie Gestaltung einer gesamten Transaktion. Sie durch digitale Signaturen in der digitalen Zeit zu sichern, wird nur funktionieren, wenn die digitale Signierung sowohl mit Standgeräten wie mit mobilen (vor allem mit letzteren) gegenüber der jetzigen Praxis erheblich vereinfacht und erleichtert wird (Erhöhung von Convenience). Im Übrigen hat die Flut zur Änderung der Gesetze in Folge von Normenscreening bisher nicht eingesetzt. Eher scheint Festhalten an den Schriftformerfordernissen angesagt zu sein.

Aus meiner Sicht wäre demgegenüber eine entschlossene Entschlackung eben dieser Schriftformerfordernisse fällig, bevor die danach verbleibenden mit den Anforderungen der digitalen Zeit kompatibel gemacht werden. Dies könnte das Parlament mit einem gesetzgeberischen Akt bewerkstelligen. Durch Gesetz sollten alle Schriftformerfordernisse, die gesetzlich und in untergesetzlichen Vorschriften verankert sind, nach Ablauf von fünf Jahren außer Kraft gesetzt werden. Im Gesetz wäre dieser Gedanke noch zu präzisieren. Es wäre dann an derjenigen/demjenigen, im Gesetzgebungsverfahren einleuchtend und gut begründet darzulegen, weshalb eine Beibehaltung der Schriftform im Einzelfall notwendig ist. Auf diesem Wege würde die Begründungslast für Schriftformerfordernisse umgekehrt.

Den Bundesländern sollte empfohlen werden, gleichermaßen zu verfahren. Ebenso sollten die kommunalen Gebietskörperschaften ihre Satzungen und ähnliche Regelungen behandeln.

Kultureller Wandel in der Verwaltung

Kultureller Wandel ist kein Thema für administrative oder organisatorische Schritte. Wichtiger sind

- Kompetenzvermittlung für Entscheider (Digitalisierung als Chance, nicht als Bedrohung)
- Überzeugungsarbeit (Geschichten über den Nutzen erzählen, Vertrauen in die Sicherheit der IT verbessern)
- Entscheidernetzwerke etablieren
- Changemanagement-Kompetenzen erweitern (das ist mehr als Akzeptanzmanagement).

Bevor der Bund für diese Aufgaben Beratungsbüros einrichtet, sollte er mit dem kulturellen Wandel bei sich beginnen. Im Zweifel würde der Bund in solchen Beratungsbüros ein neues Beschäftigungsfeld für externe Berater eröffnen. Wie das Ländern und Kommunen weiterhelfen könnte, erschließt sich erst mal nicht.

7) *Wie kann das Benutzervertrauen erhöht werden (effektiver und innovativer Datenschutz; Daten- und IT-Sicherheit; konsequenter Einsatz durchgehender Ende-zu-Ende-Verschlüsselungen bei allen IT-Großprojekten etc.)? Worin liegen die Erfolgsbedingungen für eine hohe Akzeptanz eines erfolgreichen eID-Angebots des Bundes?*

Zur **Stärkung des Benutzervertrauens** folgende Gedanken:

Transparente Prozesse -> klar aufzeigen, wie Daten übermittelt werden, dass nur die angegebenen Daten übermittelt werden und das der Bürger nicht bevormundet wird. Es muss deutlich sein, welche Verfahren seine Daten benutzen und welche Daten genau daneben genutzt werden.

Sicherheit der Verfahren aufzeigen -> Nutzung von sicheren Netzen, sicheren Verfahren, sicheren Rechenzentren und Cloudangeboten usw, was im Übrigen viele IT-Dienstleister längst machen, indem sie nach den Prinzipien des BSI IT-Grundschutz arbeiten und sich entsprechend zertifizieren lassen.

„**Datenschutz bei Default**“ -> **datenschutzfreundliche Voreinstellungen** in den Verfahren (zum Beispiel beim Servicekonto die Möglichkeit geben, per Häkchen nach Bedarf auch nur „einmalige Nutzung der Daten“ zu erlauben)

Akzeptanz eines eID-Angebots

Elektronische Prozesse **einfach und unkompliziert gestalten**: Nicht alles mit dem Personalausweis zugänglich machen, Pin und Tan reichen oftmals auf (siehe z.B. das von Dataport entwickelte „Gateway“, das in Hamburg, SH und Berlin eingesetzt wird). Sorgsam Vertrauensniveaus unterscheiden, Zugang so niedrigschwellig wie möglich.

Wenig Akzeptanz werden auf Dauer digitale Angebote finden, bei denen nach Abschluss einer Transaktion papierene Dokumente hintergeschickt werden müssen.

Verfahren dürfen für den Bürger **keine zusätzlichen Kosten** verursachen, z.B. Lesegerät für neuen Personalausweis wird kostenlos gestellt, anstatt dass der Bürger etwa 100 Euro dafür bezahlen muss.

Noch besser: Bürger brauchen kein spezielles Lesegerät, sondern können ihr **Mobiltelefon als Lesegerät** nutzen und ihre Identität in elektronische Prozesse so in Verbindung mit einer PIN verifizieren.

Vor allem aber: eID-Angebote in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft entwickeln. Solange die eID im lebenspraktischen Alltag, der weit überwiegend frei von Verwaltungstransaktionen ist, kein Einsatzfeld findet, wird sie sich nicht verbreiten.

Positive Erfahrungen vermitteln Sinnhaftigkeit, und die Nutzung schafft Vertrauen.

- Beispiel Dänemark – NemID (übersetzt = einfachID):
 - Viele öffentliche und private Dienste sind bereits mit der NemID verknüpft, sodass ein Anmelden auf jeder einzelnen Webseite erspart bleibt.
 - Auf der Website der dänischen Verwaltung borger.dk ist es möglich, sich mit nur einem Klick für alle Masterprogramme in ganz Dänemark bewerben.
- Beispiel Estland: Autokauf/-verkauf ist in 5 Minuten erledigt (Login mittels Signaturkarte (= digitaler Personalausweis) auf der Website der Kfz-Behörde | Ändern der Option von „registriertes Auto“ auf „Verkauf“ | Hochladen des Kaufvertrages und Nennung des Käufers inkl. seiner E-Mail

| Käufer erhält E-Mail von Kfz-Behörde und bestätigt den Kauf mittels digitaler Unterschrift und bezahlt online die Verwaltungskosten | Erledigt. Am nächsten Tag werden dem Käufer die neuen Fahrzeugpapiere per Post zugestellt.)

- Beispiel Österreich – Kindergeld: In Österreich wird Kindergeld seit 2015 antragslos gewährt: Dazu müssen sich die Eltern bei der Geburt im Krankenhaus mit einem Ausweisdokument identifizieren. Das Krankenhaus meldet die Geburt dann dem Standesamt. Dort wird das Kind im zentralen Personenstandsregister (ZPR) registriert. In Deutschland muss bei einer der ca. 8.000 zuständigen Familienkassen Antrag auf Kindergeld gestellt werden.

8) Wie könnte das Ausschreibungs- und Beschaffungswesen so überarbeitet werden, dass zum einen von den Innovationschancen freier und offener Software profitiert werden kann und zum anderen auch die Teilnahmechancen von Startups erhöht werden?

Von 1996 bis 2002 war ich als Senatsdirektor in der Freien und Hansestadt Hamburg und danach bis 2011 als Vorstandsvorsitzender von Dataport für Einkauf verantwortlich. Das liegt von heute aus gesehen zu lange zurück, so dass ich zu dieser Frage keine aktuelle Einschätzung beitragen kann.

Deshalb nur so viel:

Es ist viel die Rede von **agiler Entwicklung**, die in enger Zusammenarbeit zwischen Anwendern (Kunden) und Herstellern (Lieferanten) erfolgen soll. Die geltenden Regularien des Vergaberechts (Nachfrager schreibt genau auf, was er will (schon schwer genug), Lieferant macht hierzu ein Angebot) passen nicht zu diesen modernen Arbeitsformen. Hier sind sicherlich Modifikationen notwendig, die eine höhere Flexibilität ermöglichen.

Gleichzeitig müssten sich auch die klassischen Formen der Haushalts- und Projektplanung auf Seiten der Verwaltung diesen modernen agilen Arbeitsformen anpassen.

9) Wie schätzen Sie die Bestrebung ein, das bestehende Informationsfreiheitsrecht zu einem Transparenzrecht (nach dem Vorbild von Hamburg und Rheinland-Pfalz) auszubauen?

Die Erfahrungen müssen sicherlich noch ausgewertet werden. Den dahinterliegenden Gedanken in der Verwaltungskultur zu verankern, wird Zeit brauchen. Denn für diese Transparenzansätze kommt es darauf an, bereits zu Beginn eines Vorgangs seine Transparenzfähigkeit sicherzustellen. Daneben muss weiterhin beherrscht werden, sorgfältig mit Amtsgeheimnissen umzugehen, die nicht öffentlich gemacht werden dürfen, etwa schutzwürdige personenbezogene Informationen.

Die Erfahrungen von Hamburg zeigen mir allerdings auch, dass der Aufbau und der Betrieb der erforderlichen Infrastruktur und die Pflege des Transparenzregisters mit nennenswertem Aufwand verbunden sind. Hier gilt es Aufwand und Nutzen (Nachfrage und Nutzung) sorgsam auszutarieren.

Wichtiger scheint mir zurzeit zu sein, die Positionierung Deutschland nach seinem Beitritt zur Open Government Partnership (OGP) zu klären: Mit welcher Energie und mit welchem Engagement will sich Deutschland in diese Initiative einbringen, damit sinnvolle Strategien und Maßnahmen auf den Weg gebracht werden?

10) Welche anderen Technologien gewinnen an Bedeutung für das Thema Digitale Verwaltung? Welches Potenzial besitzt die Blockchain-Technologie für die Digitalisierung der Verwaltung? Welche Chancen und Risiken bietet aus Ihrer Sicht das Tell-Us-Once-Prinzip/Once-Only-Prinzip, bzw. wie sind diese Überlegungen aus verfassungsrechtlicher, datenschutzrechtlicher Sicht sowie mit Blick auf IT-Sicherheit zu bewerten? Wie könnte das Prinzip des Vorrangs der digitalen Verfahrensabwicklung für Verwaltungsleistungen eingeführt werden (Digital by Default) – unter Berücksichtigung von Barrierefreiheit und der Option einer Nichtnutzung von digitalen Angeboten?

Digital by default

Wer erreichen will, dass digitale Angebote vorrangig genutzt werden, muss einerseits diese Angebote leicht nutzbar gestalten (am besten den Telefonkanal 115 einbeziehen) und andererseits denjenigen, die den digitalen Zugang nur ungern oder gar nicht nutzen wollen, aktive Unterstützung anbieten – Anlaufstellen für Dateneingaben, Intake-Lösungen mit Videotechnik pp.

Once Only:

Die jetzige Konzeption der Servicekonten ist darauf ausgelegt, dass der Nutzer seine Einwilligung erklärt, s. § 8 OZG. Ob auf individuelle Einwilligung abzustellen auf Dauer trägt, wird später zu klären sein. Denn sollte man, was konsequent wäre, auch angesichts des notwendigen anstehenden Investments, in Zukunft den digitalen Zugang als vorrangigen, noch weiter in der Zukunft als ausschließlichen „Kanal“ zur Verwaltung auslegen, kann die Frage, ob überhaupt ein Servicekonto angelegt werden soll, nicht von der individuellen Einwilligung des Nutzers abhängig gemacht werden, sondern bedarf einer klaren gesetzlichen Grundlage. Der Nutzungsumfang (bereitgestellte Daten verfügbar für einmalige zweckgebundene oder für vielfache Nutzung und für vielfältige Zwecke) und die Art und Weise der Dateneingabe (entweder selbstständig oder mit Unterstützung) könnte individuellen Wahlmöglichkeiten vorbehalten bleiben.

Neue Technologien

Besonders wichtig scheinen mir zu sein

- **IoT** - hier gibt es bereits gute Projekte: intelligente Straßenlaternen, Ampeln zur intelligenten Verkehrssteuerung, Parkraumbewirtschaftung, die intelligente Mülltonne etc.
- **Künstliche Intelligenz** - hier eröffnen sich auch für die Entscheidungsprozesse in der Verwaltung neue Möglichkeiten. Interessant wird es durch die Verknüpfung zwischen der Analyse großer Datenmengen und Machine-Learning sowie KI (Algorithmen erkennen in unbekanntem Daten Muster und Gesetzmäßigkeiten). Interessant für Mustererkennung im Kriminalitätsaufkommen z.B. des Umsatzsteuerbetrug, Prognosen der Finanzplanung. Auch für die Bürgerberatung ergeben sich neue Perspektiven durch den Einsatz von ChatBots. Lernende Roboter können Dienst tun im städtischen Grünflächenamt oder bei der Müllabfuhr. Textroboter können die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in Pressestellen entlasten oder in öffentlichen Unternehmen eingesetzt werden, um Geschäftsberichte zu verfassen.
- Mit der **Blockchain-Technologie** wird eine wichtige Rolle der Verwaltung adressiert: Die Vertrauensstellung für ordentliche und rechtmäßige Erledigung der jeweiligen Aufgabe. Besonders geeignet könnte Blockchain sein für Register (Handelsregister, Vereinsregister pp.), das Grundbuch, aber auch für Urkunden, Führerscheine und Genehmigungen. Sie hat Potential für das, was man andernorts Disruption nennt, kann aber nicht einfach eingeführt werden, weil die damit

verbundene technische Organisation contra legem wäre; die geltenden Gesetze eröffnen hierfür noch keinen Spielraum. Für den öffentlichen Sektor käme also nur eine „regulierte Disruption“ in Betracht, eigentlich eine *contradictio in adiecto*. Dies hat aber auch was für sich. Denn die Anwendungsgebiete für Blockchain sollten unter wirtschaftlichen und organisatorischen Gesichtspunkten, aber auch und gleichermaßen unter Berücksichtigung des gebotenen Schutzes der Persönlichkeitsrechte Betroffener zunächst konzipiert werden. Dann wäre eine rechtliche Grundlage für die notwendige Erprobung zu schaffen. Erst danach steht die Entscheidung für einen breiten Einsatz an. Das alles muss nicht lange dauern, wenn man will. Für den zurückliegenden Digitalgipfel in Ludwigshafen hatten die Uni Speyer, das NEGZ und andere ein Innovation Lab angeboten, hatten dort am Beispiel eines Showcase die Prinzipien der Blockchain gezeigt und in Vorträgen Einsatzfelder in der öffentlichen Verwaltung skizziert.

11) Wie stellt sich aus Ihrer Sicht die Situation in anderen Staaten dar – sowohl vergleichbar organisiert (z.B. föderal, wie Österreich) als auch schwer vergleichbar (z.B. zentralistisch/klein wie Estland oder Singapur)? Welche Staaten können als Beispiel dienen und warum?

Vergleiche mit anderen Ländern haben Stärken und Schwächen. Was man aber von den anderen auf jeden Fall lernen kann, ist

- die positive Grundhaltung zur Digitalisierung,
- die erforderliche politische Führerschaft,
- die Bedeutung der offensiven Vermarktung sowie
- die Bereitschaft, die Entwicklung gemeinsam voranzutreiben.

Diese Voraussetzung gibt es in den erwähnten Staaten genauso wie in den skandinavischen Ländern.

Letztere machen übrigens deutlich, dass Open Government nicht von jetzt auf gleich verordnet werden kann. Die skandinavischen Länder haben schon lange eine völlig andere Offenheitskultur. Auch gehen sie sehr pragmatisch und sektorübergreifend mit dem ID-Management um.

12) Wie bewerten Sie das Potential von Smart Cities in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht? Welche Städte, die sich zur Transparenz ihrer öffentlichen Politik durch die Öffnung ihrer Daten aus Verwaltung und staatlichen Unternehmen verpflichtet haben, betrachten Sie im internationalen Kontext für vorbildlich?

Die Smart-City-Debatte hat Hypecharakter. Auf keinen Fall darf sie sich auf euphorisch dargestellte technikgetriebene Bilder beschränken. Die Gestaltung einer Smart City ist eine transdisziplinäre, ressortübergreifende Gesamtaufgabe, um die sich die gesamte jeweilige Stadtregierung kümmern muss. Hierfür hat die vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit im vergangenen Jahr eingesetzte Dialogplattform Smart Cities viele weiterführende Erkenntnisse geliefert und eine Smart City Charta entwickelt.

Smart City passt im Übrigen nicht so ohne weiteres für Deutschland. Riesige Mega-City-Hubs haben wir nicht. Sinnvoller wäre die Betrachtung von zu gestaltenden Räumen und Regionen. Dabei darf der ländliche Raum nicht vergessen werden, der – Breitbandausbau vorausgesetzt – Attraktivität gewinnt und gewinnen kann (Beispiele: digitale Dörfer in Rheinland-Pfalz, eDorf in Bayern, Projekt

smart country der Bertelsmann-Stiftung, die Initiativen smart country und smarte Region des laboratory e.V. i.L.)

Im Kontext von Smart City wird oftmals das wirtschaftliche Potential nach vorne gestellt, das sich aus von den Städten zur Verfügung gestellte Datenmaterial ergibt - offene Daten. Die These klingt gut begründet und leuchtet auf den ersten Blick sofort ein. Allerdings: Mir sind empirische Belege, mit denen diese These gestützt werden kann, nicht bekannt.

Im Übrigen verweise ich auf die Antworten zu Frage 4.

Zum Schluss die Städte, die hier aus meiner Sicht zu nennen sind – in alphabetischer Reihenfolge: Amsterdam, Barcelona, Hamburg, London, Stockholm, Ulm und Wien.

Ich würde es sehr begrüßen, wenn die hier dargelegten Erwägungen im weiteren Prozess zur Erarbeitung einer „Digitalen Agenda“ für die nächste Legislaturperiode Berücksichtigung finden.

Mit freundlichen Grüßen



Matthias Kammer
– Direktor –

DIVSI • Mittelweg 110B • 20149 Hamburg

Haushaltsausschuss des
Deutschen Bundestages

Kontakt:

Matthias Kammer

Direktor

Mittelweg 110B
20149 Hamburg

Telefon +49 (0) 40 226 36 98 99

Fax +49 (0) 40 226 36 98 93

matthias.kammer@divsi.de

Hamburg, 23. März 2017

Stellungnahme im Rahmen der Expertenanhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum OZG-Entwurf

Sehr geehrte Damen und Herren,

besten Dank für die Einladung zur Expertenanhörung des Haushaltsausschusses am 27. März 2017 zum Themenkomplex Digitalisierung.

In meiner schriftlichen Stellungnahme möchte ich mich auf die Frage konzentrieren, wie der angestrebte Portalverbund aus Sicht der Bevölkerung in Deutschland wahrgenommen werden wird.

Es fällt auf, dass in der Begründung des Gesetzentwurfs das Interesse der Bürgerinnen und Bürger an einem Portalverbund und an der angedachten Kommunikation zwischen ihnen und dem Staat über ein Servicekonto bzw. per Mail eher normativ unterstellt wird. Eine empirische Grundlage dafür wird nicht aufgezeigt.

Die Bitte um Mitwirkung in der Expertenanhörung hat DIVSI zum Anlass genommen, zum Themenkomplex „Kommunikation von Unternehmen und Staat mit den Kunden bzw. Bürgern zu persönlichen Angelegenheiten über Online-Postfächer bzw. per E-Mail“ eine repräsentative Umfrage mit dimap durchzuführen. Die Erhebung fand am 1. und 2. März 2017 statt, die Ergebnisse sind angefügt. Zwei Kernaussagen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Zustellung von Dokumenten und Informationen über ein Online-Postfach bzw. per Email halten 54 % der deutschen Bevölkerung für sehr schlecht/eher schlecht.
- 63 % Prozent sind bei einer elektronischen Zustellung um die Sicherheit ihrer persönlichen Daten sehr besorgt/eher besorgt.

Eine breite Akzeptanz scheinen staatliche Dienstleistungen, die über Portale vermittelt werden, bei den Bürgerinnen und Bürgern erst mal nicht zu finden. Jedenfalls gilt dies für den kommunikativen Anteil an der Dienstleistungserbringung, sofern dafür das Online-Postfach des vorgesehenen Servicekontos oder auch E-Mail verwendet werden soll.

Wie so oft haben wir es auch hier mit einem deutlichen Gegensatz in der Bevölkerung zu tun. Deshalb könnte man sich zunächst darauf konzentrieren, das Angebot auf diejenigen auszurichten, die eine digitale Kommunikation zwischen Staat und Bürgern positiv sehen. Allerdings ist die Größenordnung der Ablehnung dieser Art der Kommunikation zu hoch, als dass sie m.E. einfach ignoriert werden darf.

Angesichts des ausgebliebenen Erfolgs früherer Maßnahmen des Staates, die auch eine sichere digitale Kommunikation unterstützen sollten (z.B. nPA, Einheitlicher Ansprechpartner, De-Mail), liegt m.E. die Frage auf der Hand, welche Nutzung der angestrebte Portalverbund durch die Bevölkerung erfahren wird. Aus der Gesetzesbegründung ergibt sich kein Mengengerüst, an dem festgemacht werden könnte, ab welcher Nutzungszahl von einem Erfolg geredet werden kann. Dass das Vorhaben technisch möglich ist, steht außer Frage. Aber das allein kann noch kein Erfolgskriterium sein. Woher also könnte die Hoffnung kommen, dass diese angestrebte Maßnahme in absehbarer Zeit auch eine nennenswerte Nutzungsfrequenz seitens der Bevölkerung erfahren wird? Ich habe dafür keine Anhaltspunkte gefunden.

Für einen Erfolg des Portalverbundes wird es darauf ankommen, auf allen Ebenen des Staates und der Kommunen die digitale Nutzung angebotener Dienstleistungen aktiv zu bewerben und durch deren Nutzung positive Erfahrungen der Bürgerinnen und Bürger zu generieren.

Unsere aktuelle Umfrage bestätigt nicht, dass Online-Postfächer die richtige Maßnahme sind. Das Nutzungskonzept ist von einer generellen Umkehrung des Zustellungsprinzips von wichtigen Verwaltungsentscheidungen gekennzeichnet. Besteht bislang eine „Bringschuld“ des Staates, wird mit dem Online-Postfach eine faktische „Holschuld“ der Adressaten von Behördenentscheidungen eingeführt. Der größere Teil der Bevölkerung will das nicht.

Die Alternative, von Seiten des Staates zur Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern eine sichere E-Mail gleichsam zu penetrieren, blieb bisher erfolglos. De-Mail erfährt keine Aufmerksamkeit. Dennoch und m.E. erstaunlicherweise wird De-Mail in § 8 Abs. 2 des OZG-Entwurfs, wie in anderen Gesetzen, wieder explizit erwähnt. Die Erfahrung zeigt aber doch: Für die Vermarktung eines Produktes ist dessen Erwähnung in einem Gesetz unerheblich. Es ist m.E. eher ungewöhnlich, ein konkretes Produkt in ein Gesetz zu schreiben.

Fähigkeiten des Staates, seine digitalen Angebote aktiv und vertrauenserweckend zu bewerben, wurde jedenfalls in der Vergangenheit nicht unter Beweis gestellt. Aus der Gesetzesbegründung ergibt sich leider nicht, welche Werbe- und Vermarktungsmaßnahmen für den künftigen Portalverbund vorgesehen sind. Auch scheinen Haushaltsmittel für auf längere Zeit angelegte Werbemaßnahmen nicht veranschlagt zu sein.

Es bleibt weiterhin eine ernsthafte und m.E. auch erfolgversprechende Alternative, statt der Einführung der „Holschuld“ für wichtige staatliche Dokumente eine Kommunikationsinfrastruktur einzuführen, mit der die bisherige „Bringschuld“ an die vom Nutzer genannte digitale Adresse sicher erfüllt werden kann. Zustelldienste nach der eIDAS-Verordnung werden in § 8 Abs. 2 des OZG-Entwurfs zu Recht erwähnt. Eine große Verbreitung solcher Zustelldienste wird der Staat allein nicht bewirken können. Hierfür ist eine kraftvolle konzertierte Aktion von Staat und Wirtschaft erforderlich.


Generell muss dieser Portalverbund aus Sicht der Bevölkerung auch vor dem Hintergrund gesehen werden, dass sich die Menschen im digitalen Zeitalter immer mehr Portalen gegenüber sehen, deren Betreiber auf diesem Weg mit den Nutzern in Kontakt treten. In diese Reihe will sich nun auch der Staat mit dem Portalverbund einordnen. Nicht unterschätzt werden sollte dabei das aufwachsende Risiko, dass die Menschen angesichts der

Vielzahl von Portalen, denen sie sich gegenüber sehen, den Überblick verlieren können. Für viele normale Nutzer wird das staatliche Portal nach meiner Auffassung keine hohe Besuchsfrequenz erfahren - um es zurückhaltend zu formulieren.

Ungeachtet dessen kann der Portalverbund jedoch große Bedeutung für die Transaktionen zwischen Wirtschaft und Staat gewinnen sowie für den Datenaustausch zwischen den Behörden in Deutschland. Es könnte daher Sinn machen, sich zunächst darauf zu konzentrieren, wenn man nennenswerten „traffic“ generieren will.

Zur im OZG-Entwurf gewählten „Architektur“ dieses Gesetzes im Verhältnis zu dem in der Geschichte des Grundgesetzes noch jungen IT-Planungsrat, zu Fragen der Kooperation im Föderalismus und zur Notwendigkeit, vorrangig interoperable Lösungen zu implementieren werde ich mich vor dem Hintergrund meiner früheren beruflichen Verwendungen als Senatsdirektor der Freien und Hansestadt Hamburg und als Vorstandsvorsitzender von Dataport in der Anhörung mündlich äußern.

Mit besten Grüßen





Umfrageergebnisse „Elektronische Dokumentenzustellung“

Repräsentative dimap-Umfrage ab 14J. 01.-02.03.2017

Ergebnisse vom 03.03.2017



DIVSI

Deutsches Institut für
Vertrauen und Sicherheit im Internet

Methode

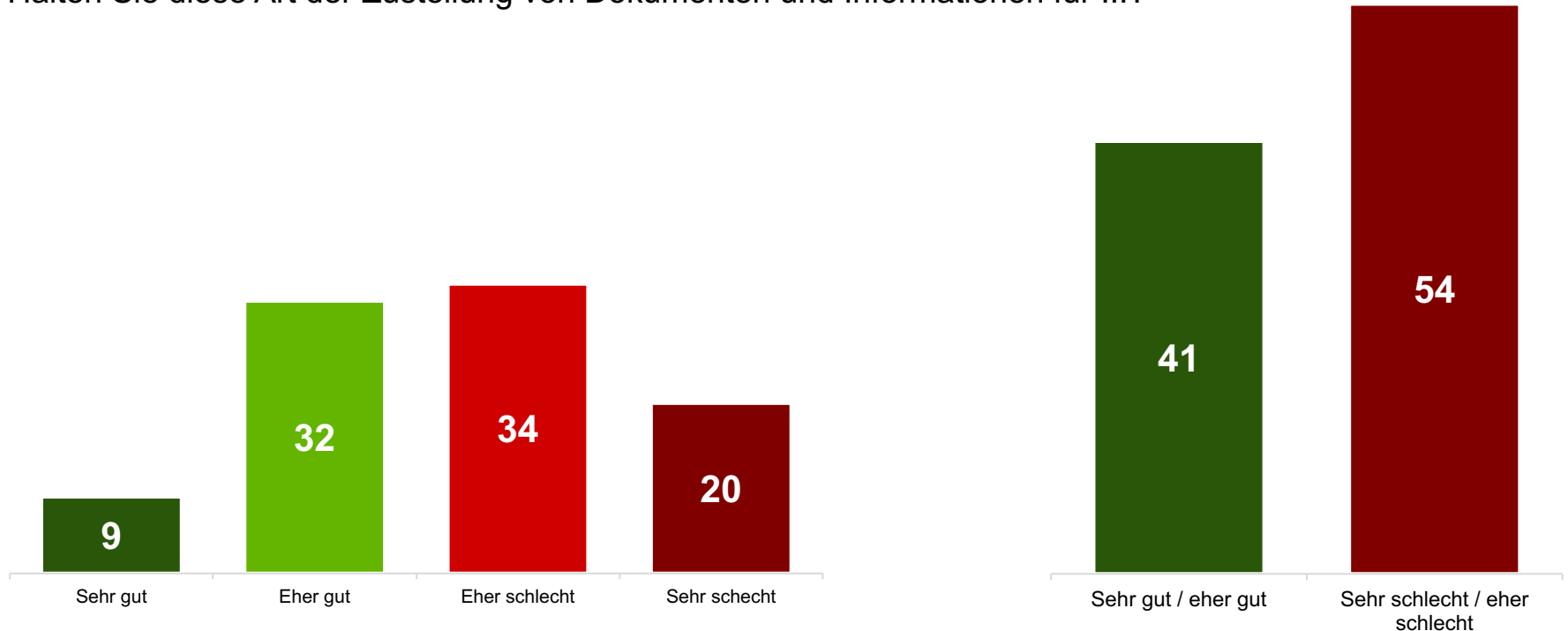
Grundgesamtheit:	Bevölkerung in Deutschland ab 14 Jahren
Stichprobe:	Repräsentative Zufallsauswahl/Dual-Frame
Erhebungsverfahren:	Telefoninterviews (CATI)
Fallzahl:	1.003 Befragte
Fehlertoleranz:	1,41 ¹ bis 3,12 ² Prozentpunkte
Erhebungszeitraum:	1. bis 2. März 2017
Durchgeführt von:	dimap

¹ bei einem Anteilswert von 5%

² bei einem Anteilswert von 50%

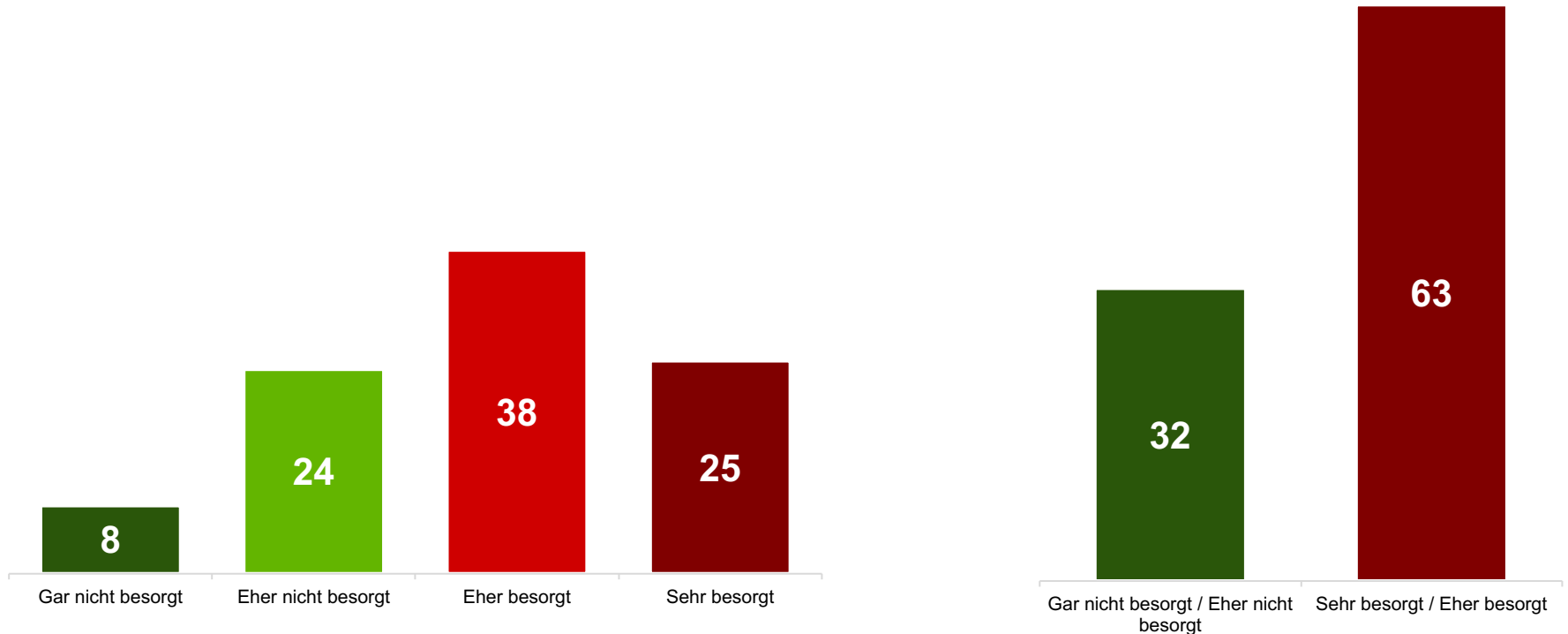
Frage 1

Nun eine Frage zur Zustellung von Dokumenten und Informationen:
Viele Unternehmen und Behörden stellen wichtige Dokumente und Informationen den Kunden und Bürgern per E-Mail zu oder hinterlegen sie in einem eigenen Online-Postfach, in dem man sie dann abrufen kann.
Halten Sie diese Art der Zustellung von Dokumenten und Informationen für ...?



Frage 2

Wenn Ihnen Unternehmen und Behörden wichtige Dokumente und Informationen elektronisch zustellen, sind Sie dann um die Sicherheit Ihrer persönlichen Daten ...?



Frage 1

nach Ost/West, Alter, Geschlecht, Schulabschluss, Einkommen

Nun eine Frage zur Zustellung von Dokumenten und Informationen:

Viele Unternehmen und Behörden stellen wichtige Dokumente und Informationen den Kunden und Bürgern per E-Mail zu oder hinterlegen sie in einem eigenen Online-Postfach, in dem man sie dann abrufen kann.

Halten Sie diese Art der Zustellung von Dokumenten und Informationen für ...?

In Prozent	Gesamt	Deutschland		Alter in Jahren				Geschlecht		Schulabschluss			Mtl. Haushaltsnettoeinkommen in Euro		
		West	Ost	14-34	35-49	50-64	65+	Männlich	Weiblich	Haupt-/Volks- schule	Mittlere Reife/ POS	Abitur/ Fachhoch- schulreife	Unter 1.500€	1.500€ bis unter 3.000€	3.000€ und mehr
Basis	1.003	795	208	265	225	259	254	486	517	230	425	283	160	357	297
Sehr gut	9	9	11	16	9	10	3	12	7	5	9	13	9	11	10
Eher gut	32	32	31	46	32	28	19	35	28	24	27	39	20	32	39
Eher Schlecht	34	35	29	26	32	38	38	29	37	37	36	31	39	32	34
Sehr schlecht	20	19	21	9	23	21	28	18	22	24	23	13	23	20	15
Weiß nicht	3	3	6	2	3	1	7	3	4	5	3	2	4	3	2
Keine Angabe	2	2	2	1	1	2	5	3	2	5	2	2	5	2	-
Summe	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Frage 1

nach Tätigkeit, Beruf

Nun eine Frage zur Zustellung von Dokumenten und Informationen:
 Viele Unternehmen und Behörden stellen wichtige Dokumente und Informationen den Kunden und Bürgern per E-Mail zu oder hinterlegen sie in einem eigenen Online-Postfach, in dem man sie dann abrufen kann.
 Halten Sie diese Art der Zustellung von Dokumenten und Informationen für ...?

In Prozent	Gesamt	Tätigkeit			Beruf		
		Erwerbstätige	Rentner	Sonstige	Angestellte/ Beamte	Arbeiter	Freie Berufe/ Selbstständige
Sehr gut	9	12	4	12	12	8	11
Eher gut	32	35	18	44	36	31	38
Eher Schlecht	34	31	40	30	31	33	31
Sehr schlecht	20	19	26	10	19	24	14
Weiß nicht	3	2	7	2	2	-	4
Keine Angabe	2	1	5	2	-	4	2
Summe	100	100	100	100	100	100	100

Frage 1

nach Internetnutzung

Nun eine Frage zur Zustellung von Dokumenten und Informationen:

Viele Unternehmen und Behörden stellen wichtige Dokumente und Informationen den Kunden und Bürgern per E-Mail zu oder hinterlegen sie in einem eigenen Online-Postfach, in dem man sie dann abrufen kann. Halten Sie diese Art der Zustellung von Dokumenten und Informationen für ...?

In Prozent	Gesamt	Internetnutzung nach Art der Nutzung			
		Ja, nur beruflich	Ja, nur privat	Ja, beruflich und privat	Nein, nutze das Internet nicht
Sehr gut	9	2	5	16	2
Eher gut	32	10	30	40	15
Eher Schlecht	34	30	41	28	30
Sehr schlecht	20	54	21	12	35
Weiß nicht	3	4	1	3	10
Keine Angabe	2	-	2	1	8
Summe	100	100	100	100	100

In Prozent	Gesamt	Internetnutzung	
		Ja*	Nein
Sehr gut	9	11	2
Eher gut	32	35	15
Eher Schlecht	34	34	30
Sehr schlecht	20	17	35
Weiß nicht	3	2	10
Keine Angabe	2	1	8
Summe	100	100	100

*zusammengefasst zu einer Kategorie „Ja“

Frage 2

nach Ost/West, Alter, Geschlecht, Schulabschluss, Einkommen

Wenn Ihnen Unternehmen und Behörden wichtige Dokumente und Informationen elektronisch zustellen, sind Sie dann um die Sicherheit Ihrer persönlichen Daten ...?

In Prozent	Gesamt	Deutschland		Alter in Jahren				Geschlecht		Schulabschluss			Mtl. Haushaltsnettoeinkommen in Euro		
		West	Ost	14-34	35-49	50-64	65+	Männlich	Weiblich	Haupt-/Volksschule	Mittlere Reife/POS	Abitur/Fachhochschulreife	Unter 1.500€	1.500€ bis unter 3.000€	3.000€ und mehr
Basis	1.003	795	208	265	225	259	254	486	517	230	425	283	160	357	297
Sehr besorgt	25	26	24	14	29	28	30	21	29	30	28	19	29	25	21
Eher besorgt	38	37	39	43	37	38	33	36	39	38	39	37	35	40	40
Eher nicht besorgt	24	24	24	31	25	24	16	29	20	19	21	32	14	24	29
Gar nicht besorgt	8	9	7	10	6	7	10	11	6	5	8	10	10	7	9
Spontan: Ich habe bisher noch keine Dokumente/Informationen elektronisch zugestellt bekommen	3	2	5	1	1	3	6	2	4	4	3	2	6	3	1
Weiß nicht	1	1	-	1	-	-	2	-	1	1	-	-	2	-	-
Keine Angabe	1	1	1	-	2	-	3	1	1	3	1	-	4	1	1
Summe	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Frage 2 nach Tätigkeit, Beruf

Wenn Ihnen Unternehmen und Behörden wichtige Dokumente und Informationen elektronisch zustellen, sind Sie dann um die Sicherheit Ihrer persönlichen Daten ...?

In Prozent	Gesamt	Tätigkeit			Beruf		
		Erwerbstätige	Rentner	Sonstige	Angestellte/ Beamte	Arbeiter	Freie Berufe/ Selbstständige
Sehr besorgt	25	24	31	18	23	33	20
Eher besorgt	38	40	33	36	42	40	34
Eher nicht besorgt	24	26	17	33	25	20	35
Gar nicht besorgt	8	8	9	7	9	1	11
Spontan: Ich habe bisher noch keine Dokumente/Informationen elektronisch zugestellt bekommen	3	2	6	3	1	6	-
Weiß nicht	1	-	1	1	-	-	-
Keine Angabe	1	-	3	2	-	-	-
Summe	100	100	100	100	100	100	100

Frage 2 nach Internetnutzung

Wenn Ihnen Unternehmen und Behörden wichtige Dokumente und Informationen elektronisch zustellen, sind Sie dann um die Sicherheit Ihrer persönlichen Daten ...?

In Prozent	Gesamt	Internetnutzung nach Art der Nutzung			
		Ja, nur beruflich	Ja, nur privat	Ja, beruflich und privat	Nein, nutze das Internet nicht
Sehr besorgt	25	47	28	16	41
Eher besorgt	38	32	38	43	23
Eher nicht besorgt	24	13	24	30	9
Gar nicht besorgt	8	2	6	10	9
Spontan: Ich habe bisher noch keine Dokumente/Informationen elektronisch zugestellt bekommen	3	6	2	1	11
Weiß nicht	1	-	1	-	2
Keine Angabe	1	-	1	-	5
Summe	100	100	100	100	100

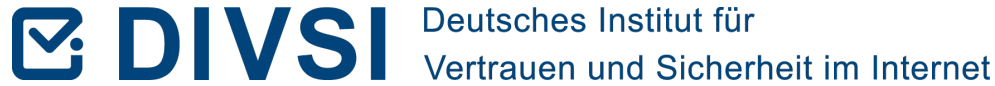
In Prozent	Gesamt	Internetnutzung	
		Ja*	Nein
Sehr besorgt	25	22	41
Eher besorgt	38	41	23
Eher nicht besorgt	24	27	9
Gar nicht besorgt	8	8	9
Spontan: Ich habe bisher noch keine Dokumente/Informationen elektronisch zugestellt bekommen	3	1	11
Weiß nicht	1	-	2
Keine Angabe	1	1	5
Summe	100	100	100

*zusammengefasst zu einer Kategorie „Ja“

Hinweise zu den Tabellen

- ☑ Die Ergebnisse werden in Prozentwerten dargestellt. Die Summe dieser Wert ergibt sich jeweils senkrecht, d.h. sie bezieht sich jeweils auf die im Tabellenkopf ausgewiesene Gesamtheit der Befragten bzw. auf Teilgruppen.
- ☑ Die in den Tabellen ausgewiesenen Werte sind soziodemographisch gewichtet.
- ☑ Die Tabellen enthalten gerundete Prozentwerte. Bei der Möglichkeit von Antwort-Mehrfachnennungen können die Summen deutlich über 100 Prozent liegen.
- ☑ Ist in einer Tabelle statt eines Prozentwertes ein „-“ ausgewiesen, so liegt der Anteil für die entsprechende Antwortkategorie unter 0,5 Prozent.
- ☑ Bei der Interpretation der Ergebnisse sind Schwankungsbreiten zu beachten. Dies gilt insbesondere für Teilgruppen.

Kontakt für Rückfragen



Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet

+49 40 226 36 98 98

info@divsi.de

Mittelweg 110 B
20149 Hamburg

www.divsi.de

 [@divsi_info](https://twitter.com/divsi_info)