



Nationaler
Normenkontrollrat

Bundeskanzleramt, 11012 Berlin

Herrn
Jens Koeppen, MdB
Vorsitzender des Ausschusses Digitale Agenda
des Deutschen Bundestages
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss Digitale Agenda

Ausschussdrucksache
18(24)137



Dr. Johannes Ludewig

Vorsitzender des Nationalen
Normenkontrollrates

HAUSANSCHRIFT Bundeskanzleramt
Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin

Berlin, 19. Juni 2017

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates (NKR) für das öffentliche Fachgespräch „Moderner Staat – Chancen durch Digitalisierung“ des Ausschusses Digitale Agenda des Deutschen Bundestages am 21. Juni 2017

Grundlage der Stellungnahme bildet der vom Ausschuss übersandte Fragenkatalog:

Frage 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?

Die Digitalisierung der Verwaltung ist in vollem Gange. Gute Beispiele sind vielerorts zu finden. Die Benennung eines oder mehrere Projekte, die bundesweite Bedeutung haben und besonders herausstechen, ist jedoch nicht so leicht. Sicherlich ist die Behördennummer 115 ein solcher Erfolg. Sie erfreut sich zunehmender Beliebtheit und wird in immer mehr Regionen eingeführt. Über die 115 können Fragen zu allen wesentlichen Verwaltungsleistungen gestellt werden. Sie ist der viel zitierte Single-point-of-Contact für die Bürger – und sie funktioniert fach- und ebenenübergreifend. Der Bürger muss sich keine Gedanken machen, wer zuständig sein könnte. So etwas brauchen wir auch für den Onlinekanal. Der geplante Portalverbund ist dafür ein Anfang, auch wenn eine weitere Konsolidierung hin zu einem gemeinsamen Deutschlandportal aus Nutzersicht noch deutlich attraktiver wäre, als lediglich viele Einzelportale zu verknüpfen.

Auch die elektronische Steuererklärung ist ein Erfolgsmodell. Um immer mehr zu einer vorausgefüllten Steuerklärung zu kommen, werden Verwaltungsdaten verknüpft. So erhält

das Finanzamt z.B. Meldungen der Sozialversicherungsträger. Dadurch laufen jetzt tatsächlich die Daten und nicht die Bürger. Davon brauchen wir mehr. Die Stichworte sind „once only“ und Modernisierung der deutschen Registerlandschaft nach internationalem Vorbild.

Frage 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?

Um auf dem Feld der Digitalisierung und Verwaltungsmodernisierung tatsächlich zum echten Partner von Bürgern, Startups und KMU zu werden, müssten Politik und Verwaltung eine viel stärker nutzerorientierte Sichtweise einnehmen. Die genannten Initiativen sind immer noch zu sehr angebots- und zu wenig nachfrageorientiert. Auch bei der Debatte um den Portalverbund geht es eher darum, wie jede Verwaltung ihre eigenen Portale beibehalten kann, als darum, was sich Bürger und Unternehmen eigentlich wünschen würden. Dass Bürger und Unternehmen nach ihren Bedarfen und Wünschen befragt oder in den konkreten Designprozess einer Onlineanwendung einbezogen werden, kommt ohnehin nur sehr selten vor. Zu empfehlen wäre, Bürger und Unternehmen viel stärker einzubeziehen, Ideen mit ihnen zusammen zu testen – so wie das die Wirtschaft schon seit langem tut. Verwaltungsmodernisierung muss – im positiven Sinne des Wortes – zu einem nutzerorientierten Verwaltungsmarketing werden.

Frage 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?

Diese Strategien müssten zu allererst die Governance-Fragen beantworten. Wie soll die digitale Transformation der Verwaltung koordiniert, gesteuert und finanziert werden? Hierzu liegen viele Vorschläge auf dem Tisch. Den nötigen rechtlichen Rahmen bietet das On-

linezugangsgesetzt. Flankiert werden muss das mit einem klar erkennbaren politischen Willen und der entsprechenden Priorisierung im politischen Alltag.

Dann braucht es möglichst schnell, möglichst anschauliche und Nutzen stiftende Beispiele für flächendeckend verfügbare Onlineservices. Schon im letzten Koalitionsvertrag war von der Digitalisierung der 100 wichtigsten Verwaltungsleistungen die Rede. Außer der elektronischen KFZ-Anmeldung (iKFZ) ist in diesem Bereich jedoch nichts passiert. Dabei liegen entsprechende Listen und TOP100-Studien zu den relevanten Leistungen vor. Zu hoffen ist, dass das Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates hier bald Erfolge vorzeigen kann.

Drittens müssen wir tief unten im Maschinenraum aufräumen. Grundlage des Erfolges der E-Government-Pioniere in und außerhalb Europas war die Modernisierung und stärkere Verknüpfung der Register und Verwaltungsdatenbestände. Hier hat Deutschland ungeheuren Nachholbedarf. Nicht nur kostet der hiesige Zensus wegen der unzureichenden Registerinfrastruktur mit 700 Mio. Euro zehnmal so viel wie nötig. Auch nützt der beste Abbau von Schriftformerfordernissen nichts, wenn Papiernachweise – z.B. die Geburtsurkunde als Auszug des Geburtenregisters – von A nach B getragen werden müssen, anstatt Registerdaten mit Einverständnis der Betroffenen zwischen den Verwaltungen direkt auszutauschen.

Frage 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?

Mit den täglich eingeübten Gewohnheiten aus dem Privatbereich wächst bei Bürgerinnen und Bürgern auch die Erwartungshaltung, dass die Interaktion mit dem Staat ähnlich einfach und digital erfolgen kann, wie mit Banken, Versicherungen oder dem Onlineschuhgeschäft. Wenn sich die Kluft zwischen privatem und öffentlichem Sektor zu sehr spreizt und die Erwartungen der Bevölkerung an eine moderne Verwaltung auf Dauer nicht erfüllt werden, besteht die Gefahr, dass die Zufriedenheit mit der Verwaltung sinkt und die Akzeptanz des sie tragenden Staatswesens leidet. Unabhängig von einer komfortableren Interaktion mit der Verwaltung zeigt z.B. die Flüchtlingskrise, welche durchaus existentielle Bedeutung einer föderal abgestimmten IT zukommt. Wenn die IT-Systeme der Verwaltungen nicht zusammenpassen, wenn Daten nicht ausgetauscht werden können, wenn die Verwaltung nicht weiß, wie viele Geflüchtete in Deutschland sind, wohin sie verteilt werden und welchen Status sie haben, kann der Eindruck einer Überforderungen und eines

Kontrollverlustes von Staat und Verwaltung entstehen. Dies schürt Ängste und Befürchtungen in der Bevölkerung, die vermieden werden können, wenn Staat und Verwaltung organisatorisch und technisch besser aufgestellt wären.

Ein weiteres Beispiel sind die gegenwärtigen Gebietsreformen in Brandenburg und Thüringen. Das Ziel, dadurch die Leistungsfähigkeit und Zukunftsfestigkeit der Verwaltung zu erhöhen, ist sicherlich richtig. Allerdings muss vermieden werden, dass Gebietsvergrößerungen zu Lasten der Bürgernähe gehen. Denn dies wiederum birgt die Gefahr einer (weiteren) Entfremdung und möglicher Akzeptanzverluste des politischen Systems als solchem. Die Digitalisierung bietet die Chance, das Ziel der Leistungssteigerung zu erreichen und dabei die örtliche Nähe und lokale Identität beizubehalten. Auch Einsparungen und Wirtschaftlichkeitsgewinne lassen sich durch Digitalisierung im Zuge von Gebietsreformen eher und nachhaltiger erreichen. So können bürgernahe Service-Bereiche als s.g. Front Offices organisiert werden, während komplexere Verwaltungsverfahren und Dienstleistungen im s.g. Back-Office gebündelt werden können. Verknüpft würden Front- und Back-Office durch digitale Prozesse. Unter dem Titel Stein-Hardenberg 2.0 sind hier schon vor einigen Jahren interessante Vorschläge gemacht worden.

Diese Beispiele zeigen, dass die Digitalisierung einerseits erhebliche Chancen bietet, die weitere Verschleppung einer aktiven und koordinierten Digitalisierungspolitik sich andererseits aber negativ auf das Staat-Bürger-Verhältnis auswirken kann.

Frage 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?

Durch die Grundgesetzänderung und das Onlinezugangsgesetz entsteht ein verbindlicher Rahmen, der bisher so nicht gegeben war. Die größere Verbindlichkeit für eine Kooperation von Bund, Ländern und Kommunen war längst überfällig und ist sehr zu begrüßen. Diese Einigung erfolgte aber im Zuge eines viel größeren Kompromisses und war nicht unbedingt Folge einer weitreichenden intrinsischen Motivation der Akteure. Für die erfolgreiche Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes ist noch stärkeres Akzeptanzmanagement erforderlich, als es im Zuge der Gesetzgebung möglich war. Bund, Länder und Kommunen stehen sich mit großer Skepsis und wenig Vertrauen gegenüber. Das muss sich ändern. Nötig sind ein positives Zielbild, ein gemeinsamer Digitalisierungspakt für Deutschland und der politische Führungswille, alle Beteiligten auf ein gemeinsames Ziel einzuschwören.

Frage 6: Welche Schritte sollte der Bund aus Ihrer Sicht gehen, um weitere Bürokratieverleichterungen 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.)?

Um den Schriftformabbau zu fördern, muss den Fachreferaten in den Ministerien mehr an die Hand gegeben werden, als die bloße Aufforderung, auf ein Schriftformerfordernis zu verzichten. Genauso wie im analogen Verwaltungsverfahrensrecht braucht es entsprechende Standardregelungen für die digitale Welt. Im E-Government-Gesetz sollten weitere Standardregelungen für die digitale Verfahrensabwicklung aufgenommen werden, die dann von den Fachrechtlern einfach referenziert werden können.

Bereits erwähnt wurde die Bedeutung einer modernen Registerlandschaft. Diese zu etablieren, sollte eines der zentralen Projekte der kommenden Legislaturperiode sein. Darin liegt auch eine große Chance für Open Data, da anonymisiert bereitgestellte Registerdaten den eigentlichen Grundstock öffentlich relevanter Daten ausmachen könnten.

Ein kultureller Wandel ist dringend nötig. Dieser beginnt bei der Politik und den Führungskräften in der Verwaltung und setzt sich fort bis zu jedem Mitarbeiter. Dabei hat sich oft genug die Dominanz formaljuristischer Sichtweisen als kulturelles Hemmnis für innovative und nutzerorientierte Lösungen herausgestellt. So lange der Personalkörper und die Führungsmannschaften vieler Ministerien ausschließlich aus Juristen bestehen, fehlt die interdisziplinäre Kreativität und der ergebnisorientierte Pragmatismus, die andere Länder an den Tag legen. Die Bundesregierung sollte ihre Einstellungspolitik überdenken und den Mitarbeiterstamm diversifizieren.

Vor diesem Hintergrund sollte auch erwogen werden, eine eigenständige Digitalisierungsorganisation zu schaffen. FITKO (föderale IT Koordinierung) als Einrichtung des IT-Planungsrates könnte der Nukleus für eine solche Organisation sein, wie wir sie beispielsweise aus Dänemark in Form der Digitalisierungsagentur kennen und die maßgeblich zum Erfolg der dänischen Digitalisierungsstrategie beigetragen hat. Eine solche „frische“ Organisation würde es ermöglichen, gestützt auf eine eigene Personalpolitik, den nötigen Kulturwandel zumindest schon einmal in der Organisation herbeizuführen und als Innovationsmotor im Verwaltungsgefüge zu wirken.

Frage 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?

Die Akzeptanz kommt mit der Nutzung. Eine hohe Nutzungsrate kann aber nur dann erfolgen, wenn Bürgerinnen und Bürger mit einer eID möglichst viele Onlineleistungen erreichen können. Das erfordert eine Kooperation von Bund, Ländern und Kommunen. Und auch die Angebote des Privatsektors sollten einbezogen werden. Dass mit der dänischen eID auch Bank- und Versicherungsgeschäfte erledigt werden können, hat wesentlich zu ihrer Verbreitung und Akzeptanz beigetragen. Wenn in Deutschland ein Konsortium großer Firmen kürzlich ankündigt, eine eigene eID auf den Markt zu bringen, ist das kein gutes Zeichen und konterkariert das Ziel, eine universelle eID zu etablieren. Selbstverständlich muss es auch möglich werden, den neuen Personalausweis als Träger der eID ohne separates Lesegerät zu verwenden, um die Hürden für die Nutzung zu senken.

Das Vertrauen in digitale Verwaltungsleistungen und den dafür notwendigen verstärkten Datenaustausch zwischen Verwaltungen bzw. Registern kann auch dadurch verstärkt werden, dass den Bürgern transparent gemacht wird, welche Stelle welche Daten speichert und welcher Stelle man welche Berechtigung zur Datennutzung erteilt hat. Dies ist mit einem digitalen System viel einfacher und verständlicher möglich, als in der analogen Welt. Heutzutage ist den Menschen nicht unbedingt klar, welche öffentliche Stelle welche Daten hat und nutzt. D.h., ein größeres Maß an Digitalisierung muss nicht mit einem Weniger an Datenschutz einhergehen; im Gegenteil. Schaut man in andere Länder, zeigen sich mehrere Möglichkeiten, wie trotz größerer Flexibilität in der Nutzung von Verwaltungsdaten ein hohes Datenschutzniveau erreicht werden kann. So werden in Estland alle Datenzugriffe protokolliert, sodass Missbrauch schnell ersichtlich würde. In Österreich besteht ein ausgeklügeltes System an politikbereichsbezogenen Personenkennziffern, die nur durch einen Generalschlüssel, verknüpft werden können, der beim Österreichischen Datenschutzbeauftragten liegt.

Frage 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?

Ermöglicht werden muss eine Ausschreibungsform, die es zulässt, dass ausschreibende Stellen im Vergleich zum derzeitigen System ein höheres Risiko bei der Bieterauswahl eingehen können. Auch wenn Unternehmensgröße und Anzahl der Referenzen schon

heute keine Garanten für erfolgreiche IT-Projekte sind, sind sie aber noch immer die oft bestimmenden Auswahlfaktoren, die vermeintliche Sicherheit geben sollen. Auch ist nicht davon auszugehen, dass ein solches Ausschreibungsinstrument schnell flächendeckende Verbreitung findet; dem steht eine bestimmte, risikoaverse Ausschreibungskultur entgegen. Hilfreich wären spezielle Beschaffungsteams, die sich auf innovative Beschaffungen spezialisieren.

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

Hierzu liegt seitens des NKR keine Expertise vor.

Frage 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?

Das Once-Only-Prinzip muss zum bestimmenden Prinzip beim Datenaustausch zwischen Bürgern und Wirtschaft mit der Verwaltung werden. Dazu gehört auch, dass einmal erhobene Daten wiederverwendet und zwischen Verwaltungen weitergegeben werden dürfen. Dies kann bei unkritischen Fällen per „rechtlicher Default-Einstellung“ passieren, etwa beim vollautomatisierten Kindergeld, dass es z.B. in Österreich gibt. Bei der überwiegenden Zahl der Fälle, wird und sollte die Ermächtigung zum Datenaustausch individuell von den Bürgerinnen und Bürgern ausgehen. Für eine generelle Einführung des Digital-by-Default-Prinzips bedarf es zunächst eines längerfristigen Akzeptanzmanagements in Deutschland. Auch Dänemark hat dieses Prinzip unter Gewährleistungen einer Opt-out-Möglichkeit zur Nichtnutzung erst nach vielen Jahren konsequenter Digitalisierung und kontinuierlicher Sensibilisierung und Schulung der Bevölkerung eingeführt. Dabei war die Barrierefreiheit kein Problem. Im Gegenteil, die weitgehende Digitalisierung der Kommunikation mit der Verwaltung hat ganz neue Möglichkeiten zur barrierefreien Teilhabe erschlossen.

Frage 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?

Es wurden bereits mehrere Länderbeispiele erwähnt. Österreich und die Schweiz haben in erheblichen Maße in die Modernisierung und Harmonisierung ihrer Register investiert. Trotz ihrer föderalen Strukturen ist ihnen dies gut gelungen.

In Dänemark und Estland hat die digitale Transformation der Verwaltung und auch der Gesellschaft einen Reifegrad erreicht, der es ermöglicht, digitalen Verwaltungsleistungen den Vorrang zu geben. Dass dies auf lange Sicht ein enormer Standortvorteil werden wird, ist jetzt schon absehbar.

Großbritannien hat sich unter dem Druck der wirtschaftlichen Krise auf den Weg gemacht, den öffentlichen Sektor mit dem Ziel zu digitalisieren, dadurch bürokratische Aufwände zu senken und Kosten einzusparen. Dank einer rigiden Standardisierungs- und Konsolidierungspolitik ist dies gelungen.

Frage 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?

Hierzu liegt seitens des NKR keine Expertise vor.