



Dr. Johannes Ludewig

Vorsitzender des Nationalen
Normenkontrollrates

Bundeskanzleramt, 11012 Berlin

Frau
Dr. Gesine Löttsch, MdB
Vorsitzende des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages
Platz der Republik 1
11011 Berlin

HAUSANSCHRIFT Bundeskanzleramt
Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin

Berlin, 23. März 2017

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates (NKR) für die öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Drucksache 18/11131) und zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (Drucksache 18/11135), zum Thema „Digitalisierung

Diese Stellungnahme basiert auf den NKR-Gutachten „E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg“ und „E-Government in Deutschland: Wie der Aufstieg gelingen kann“¹.

I. Politischer Wille und Verbindlichkeit

Beide Gesetzentwürfe markieren einen Meilenstein auf dem Weg zu einer digitalen Verwaltung. Sie sind Ausdruck des **erklärten Willens** der Regierungsspitzen in Bund und Ländern, das Online-Angebot der Verwaltung zügig und umfassend zu erweitern und über ein Dachportal bzw. den zugehörigen Portalverbund nutzerfreundlich zugänglich zu machen. Ziel ist es, in den nächsten fünf Jahren spürbar zu den führenden E-Government-Nationen in und außerhalb Europas aufzuschließen. Voraussetzung dafür ist ein Höchstmaß an Standardisierung und Harmonisierung der föderalen IT-Landschaft. Beide Gesetzentwürfe dienen dazu, die für dieses Unterfangen zwingend erforderlichen **fach- und ebenenübergreifenden Abstimmungen verbindlicher zu gestalten**, als dies in der Vergangenheit möglich war.

¹ www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Pressemitteilungen/2015_11_18_pm_it_gjpfel_u_gutachten_egov.html
www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Pressemitteilungen/2016_06_14_pm_egovernment_gutachten_2016.html

Aus Sicht des NKR kommt dem Herstellen von Verbindlichkeit eine große Bedeutung zu. Der NKR hatte dafür in seinen beiden E-Government-Gutachten die Anpassung des bestehenden IT-Staatsvertrages vorgeschlagen, erkennt aber an, dass dies aller Voraussicht nach einen langwierigeren und schwierigeren Prozess erfordert hätte und dass eine grund- und einfachgesetzliche Regelung die Bedeutung der bevorstehenden Aufgabe deutlicher unterstreicht. Insofern hält der NRK beide Gesetzentwürfe für das richtige Mittel.

Diese Verbindlichkeit muss sich aus Sicht des NKR ohne Ausnahme auch auf die Kommunale Ebene erstrecken. Nur wenn IT-Standards für alle gelten und ein **Digitaler Servicestandard für Deutschland** entsteht, kann die Verwaltung effizient zusammenarbeiten und ihre Online-Angebote für Bürger und Wirtschaft so vernetzen, dass ein Angebot aus einem Guss entsteht. Insofern kann der NKR das Bestreben der Länder nicht nachvollziehen, die Verbindlichkeit für die kommunale Ebene auszuschließen. Dass manche Verwaltung dadurch gezwungen sein wird, Bestehendes zu verändern oder gar aufzugeben, muss in Kauf genommen werden. Anders als führende E-Government-Nationen wie Estland und Österreich kann Deutschland seinen digitalen Transformationsprozess nicht auf einem unbestellten Feld beginnen. Die fortgesetzte Heterogenität in der föderalen IT-Landschaft kann aber nicht die Alternative sein. Einen umfassenden **Bestandsschutz für Einzellösungen kann es daher nicht geben**, sonst wird Deutschland immer wieder mit Problemen inkompatibler IT zu kämpfen haben, wie sie in drastischer Weise durch die Flüchtlingskrise vor Augen geführt wurden.

Der digitale Transformationsprozess muss zügig vorankommen und trotzdem Augenmaß bewahren. Der NKR kann der Argumentation der Bundesregierung folgen und hält es für richtig, an der **Benehmensregelung** zur Einbindung des IT-Planungsrates festzuhalten und diese nicht in eine Einvernehmensregelung abzuwandeln. Die Befürchtung der Länder, dass der Bund von seinen neuen Kompetenzen in einer zentralistischen Weise Gebrauch macht, die keine Rücksicht auf bestehende Lösungen und gewachsene Strukturen nimmt, kann der NKR nicht teilen. Es ist im eigenen Interesse des Bundes und zur Akzeptanzförderung unerlässlich, dass er seine neuen Kompetenzen mit Augenmaß einsetzt und trotz der formalen Benehmensregelung de facto alle Anstrengungen unternimmt, Einvernehmen mit dem IT-Planungsrat herzustellen. Im Interesse zügiger Entscheidungsverfahren muss es letztlich aber möglich sein, Verzögerungen, die auch auf Uneinigkeit der Länder untereinander beruhen könnten, zu vermeiden und eine abschließende und für alle verbindliche Mehrheitsentscheidung im Bundesrat herbeizuführen.

Das Streben des Bundes nach klaren Kompetenzen genauso wie die Befürchtungen und Vorbehalte der Länder (und auch vieler Kommunen) beruhen nach Einschätzung des NKR auf schlechten Erfahrungen der Vergangenheit. Oft genug sind die jeweiligen Sichtweisen von einem gewissen Misstrauen, aber auch von Missverständnissen geprägt worden; diese Sichtweisen sind auch jetzt wieder zu spüren. Daher bedarf es aus Sicht des NKR – neben formaler Regelungen – eines begleitenden politischen Akzeptanzmanagements. Im Rahmen eines **E-Government-Paktes für Deutschland** sollte die getroffene Vereinbarung der Regierungsspitzen in Bund und Ländern weiter ausbuchstabiert und der politische Wille zu gemeinsames Handeln auf diese Weise dokumentiert werden. Es ist wichtig, dass die Beteiligten die Sicherheit und das **Vertrauen gewinnen**, dass ein verbindlicheres, stringenteres Vorgehen nicht zu ihren Lasten geht, sondern ihnen am Ende klare Vorteile bringt. Es bedarf eines positiven Erzählrahmens, der jedem Entscheider und jeder Verwaltung die Möglichkeit bietet, selbst relevante Beiträge zum gemeinsamen Gesamtwerk einer digitalen Verwaltung in Deutschland zu leisten und diese auch herauszustellen.

II. Standardisierung und Konsolidierung

Neben einer **verbindlichen Standardisierung**, die vornehmlich auf eine größtmögliche Kompatibilität von IT-Komponenten abzielt, möchten die Gesetzentwürfe auch eine **stärkere Konsolidierung** der föderalen IT-Landschaft unterstützen. Dies betrifft in erster Linie Basisdienste, die für ganz unterschiedliche Fachverfahren genutzt werden können und daher universell einsetzbar sind. Denkbar ist aber auch, dass Fachverfahren bzw. Teilbausteine davon, einheitlich konzipiert und vorgegeben werden können, um eine Integration und Interaktion mit dem Portalverbund zu erleichtern. Dies soll es dem Bund ermöglichen, Einer-für-Alle-Lösungen zu fördern. Dadurch würden aufwendige Mehrfachentwicklungen – wie sie derzeit oftmals zu beobachten sind – unnötig. Dieses Ansinnen korrespondiert mit dem im IT-Planungsrat bereits beschlossenen **Digitalisierungsprogramm**, das die Entwicklung und Verbreitung von gemeinsamen IT-Lösungen fördern möchte. Dadurch sollen insbesondere solche Verwaltungen, die mit der Digitalisierung noch am Anfang stehen, unterstützt werden, schnell und zu günstigen Konditionen Zugriff auf bewährte IT-Lösungen zu erhalten. Nur so kann sichergestellt werden, dass in den nächsten fünf Jahren ein möglichst flächendeckendes Online-Angebot entsteht und über den Portalverbund relevante und nutzbringende Verwaltungsleistungen angeboten werden.

Dieses Vorgehen entspricht den Erkenntnissen und Empfehlungen der beiden E-Government-Gutachten des NKR, wie der sog. „E-Government-Teufelskreis“² durchbro-

² Teure Einzellösungen mit wenig Mehrwert für die Nutzer führen zu geringen Nutzerzahlen und geringen Einspareffekten, was wiederum zu weniger Folgeinvestitionen und gleichbleibend geringen und uninteressanten Onlineangeboten führt.

chen werden kann. Nur durch eine **systematische Digitalisierung relevanter Lebens- und Unternehmenslagen**, flankiert von verbindlichen Standards und unterstützt durch gemeinsam entwickelte und genutzte IT-Komponenten einer **föderalen E-Government-Infrastruktur**, können in absehbarer Zeit Onlineangebote geschaffen werden, die Bürger und Unternehmen überzeugen, auf den Online-Kanal zu wechseln. Erst wenn dies in größerem Umfang geschieht, werden auch die Einsparpotentiale der Digitalisierung greifen. In Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes wird es aus Sicht des NKR nötig sein, ein föderales Architekturmanagement zu etablieren, das den Rahmen für **gemeinsame IT-Standards** bildet und einen „**Baukasten**“ **gemeinsamer IT-Komponenten** bereithält. Dieses sehr systematische und koordinierte Vorgehen soll ein Höchstmaß an **Interoperabilität und Wirtschaftlichkeit** sicherstellen.

Zu diesen IT-Komponenten gehören auch die öffentlichen Register. Diese müssen in Deutschland dringend modernisiert, harmonisiert und konsolidiert werden. Eine **Registermodernisierung** ist Voraussetzung für medienbruchfreie elektronische Verwaltungsverfahren und eine effektive und effiziente Verwaltungsarbeit. Sie bilden mithin das Rückgrat einer föderalen E-Government-Infrastruktur.

III. Finanzierung

Um eine ungefähre Vorstellung von den Kosten aber auch dem Nutzen zu erlangen, hat das Gutachten „E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg“ geschätzt, welche Investitionen nötig wären bzw. welche Einsparpotentiale erzielt werden könnten, wenn die wichtigsten 60 Verwaltungsleistungen (vornehmlich für Bürger) vollständig digitalisiert und über ein Portal deutschlandweit angeboten würden. Demnach wäre mit Investitions- und Betriebskosten für die ersten 5 Jahre von ca. 1,7 Mrd. EUR zu rechnen. Die Einsparungen durch effizientere Verfahren betragen hingegen ca. 3 Mrd. EUR pro Jahr. Untersuchungen³ der VITAKO (Verband der kommunalen IT-Dienstleister) kommen zu ähnlichen Einsparpotentialen.

Bevor jedoch solche Einsparpotentiale erzielt werden können, bedarf es zunächst entsprechender Anfangsinvestitionen und ausreichender Mittel, die auch zur Unterstützung der Transformationsprozesse in den Kommunen eingesetzt werden können. Der NKR hält weiterhin ein von Bund, Ländern und Kommunen de facto gemeinsam nutzbares **Digitalisierungsbudget** für erforderlich. Um seinen deutlichen Willen Ausdruck zu verleihen, mit dem Onlinezugangsgesetz, dem Digitalisierungsprogramm und dem Portalverbund das Online-Angebot der Verwaltung zügig und umfassend auszubauen und dabei insbesonde-

³ www.vitako.de/Themen%20Dokumente/Vitako-Positionspapier_Negativliste.pdf

re die Kommunen zu unterstützen, sollte der Bund den überwiegenden Teil der als Initialzündung benötigten Investitionsmittel beisteuern.

IV. Organisation und Strategie

Neben politischer Absprachen, verbindlicher Regelungen und auskömmlicher finanzieller Mittel bedarf es nach Auffassung des NKR auch einer schlagkräftigen Organisation, die in der Lage ist, den Portalverbund und das Digitalisierungsprogramm zu managen, die letztlich zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes dienen. Nach Einschätzung des NKR ist bereits jetzt absehbar, dass FITKO als Anstalt des öffentlichen Rechts für die föderale **IT-Koordinierung** in seiner derzeit geplanten Ausgestaltung nicht ausreichen wird. FITKO sollte dahingehend gestärkt werden, dass eine föderale Organisation entsteht, die vergleichbare Kompetenzen und Ressourcen wie die Digitalisierungseinrichtung in Dänemark aufweist.

Nötig erscheint weiterhin eine Strategie, die allen Beteiligten aufzeigt, was genau in den kommenden 5 Jahren erreicht werden soll. Politik und Verwaltung müssen konkrete Vorstellungen entwickeln, was wann zu tun ist, wer welche Aufgaben übernimmt und wer welchen Anteil finanziert.

Anhang

Abgebildet sind die Dimensionen und Elemente des im Gutachten „E-Government in Deutschland: Wie der Aufstieg gelingen kann“ beschriebenen Lösungsszenarios für eine zügige und wirksame Digitalisierung der deutschen Verwaltung über den Weg einer neuen Art der föderalen Zusammenarbeit. Dargestellt sind auch die zwischenzeitlich eingetretenen bzw. bevorstehenden Entscheidungsstände sowie die aus Sicht des NKR noch unberücksichtigten Elemente. Die Frage nach einer möglichen unabhängigen Organisation, die das Gesamtsystem kontinuierlich mit innovativen Impulsen versorgt und die Entwicklung gemeinsamer IT-Lösungen beschleunigt, ist angesichts der zuvor zu lösenden Grundsatzfragen von eher nachrangiger Bedeutung.

