



## Stenografisches Protokoll der 102. Sitzung

### Haushaltsausschuss

Berlin, den 27. März 2017, 14.00 Uhr  
Marie-Elisabeth-Lüders-Haus, Raum 3.101  
10557 Berlin, Adele-Schreiber-Krieger-Str. 1

Vorsitz: Dr. Gesine Löttsch, MdB

## Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

### Thema: Digitalisierung

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes  
(Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g)**

**BT-Drucksachen 18/11131, 18/11186**

#### Hierzu wurde verteilt:

*Ausschussdrucksache 18(8)4234 (Anlage)*  
*(Stellungnahmen der geladenen Sachverständigen)*

#### Federführend:

Haushaltsausschuss

#### Mitberatend:

Innenausschuss  
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz  
Finanzausschuss  
Ausschuss für Wirtschaft und Energie  
Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur  
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

#### Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

**Berichterstatter/in:**

Abg. Eckhardt Rehberg (CDU/CSU)

**Mitberichterstatter/in:**

Abg. Johannes Kahrs (SPD)

Abg. Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE)

Abg. Anja Hajduk (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften**

**BT-Drucksachen 18/11135, 18/11185**

**Hierzu wurde verteilt:**

*Ausschussdrucksache 18(8)4234*

*(Anlage)*

*(Stellungnahmen der geladenen Sachverständigen)*

**Federführend:**

Haushaltsausschuss

**Mitberatend:**

Innenausschuss

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Finanzausschuss

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Ausschuss Digitale Agenda

**Gutachtlich:**

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

**Berichterstatter/in:**

Abg. Eckhardt Rehberg (CDU/CSU)

**Mitberichterstatter/in:**

Abg. Johannes Kahrs (SPD)

Abg. Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE)

Abg. Anja Hajduk (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)



öff.

18. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

**Sitzung des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)**

Montag, 27. März 2017, 14:00 Uhr

**CDU/CSU**

**Ordentliche Mitglieder**

- Berghegger Dr., André
- Brackmann, Norbert
- Brandl Dr., Reinhard
- Caesar, Cajus
- Fischer (Karlsruhe-Land), Axel E.
- Gröhler, Klaus-Dieter
- Heiderich, Helmut
- Hirte, Christian
- Hübinger, Anette
- Kalb, Bartholomäus
- Karl, Alois
- Klein, Volkmar
- Körber, Carsten
- Kruse, Rüdiger
- Mattfeldt, Andreas
- Radomski, Kerstin
- Rainer, Alois
- Rehberg, Eckhardt

**Unterschrift**

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

22. März 2017

Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes  
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro  
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659 Fax: +49 30 227-36339

Seite 1 von 6



öff.

18. Wahlperiode

Sitzung des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)  
Montag, 27. März 2017, 14:00 Uhr

**CDU/CSU**

**Ordentliche Mitglieder**

Rief, Josef

Schulte-Drüggelte, Bernhard

Unterschrift

*Josef Rief*  
*BM*

**Stellvertretende Mitglieder**

Brand, Michael

Brinkhaus, Ralph

Flosbach, Klaus-Peter

Gebhart Dr., Thomas

Güntzler, Fritz

Holzenkamp, Franz-Josef

Karliczek, Anja

Kaufmann Dr., Stefan

Krichbaum, Gunther

Kudla, Bettina

Lange, Ulrich

Maag, Karin

Magwas, Yvonne

Michelbach Dr. h.c., Hans

Schnieder, Patrick

Unterschrift

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

22. März 2017

Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes  
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro  
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659 Fax: +49 30 227-36339

Seite 2 von 6



öff.

18. Wahlperiode

Sitzung des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)  
Montag, 27. März 2017, 14:00 Uhr

**CDU/CSU**

**Stellvertretende Mitglieder**

**Unterschrift**

Stefinger Dr., Wolfgang

\_\_\_\_\_

Straubinger, Max

\_\_\_\_\_

Stübgen, Michael

\_\_\_\_\_

Tillmann, Antje

\_\_\_\_\_

Weiß (Emmendingen), Peter

\_\_\_\_\_

**SPD**

**Ordentliche Mitglieder**

**Unterschrift**

Barnett, Doris

\_\_\_\_\_

Evers-Meyer, Karin

\_\_\_\_\_

Gerster, Martin

\_\_\_\_\_

Gottschalck, Ulrike

\_\_\_\_\_

Hagedorn, Bettina

*Ulrike Hagedorn*

Jurk, Thomas

\_\_\_\_\_

Kahrs, Johannes

\_\_\_\_\_

Krüger Dr., Hans-Ulrich

\_\_\_\_\_

Lemme, Steffen-Claudio

\_\_\_\_\_

Rohde, Dennis

\_\_\_\_\_

22. März 2017

Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes  
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro  
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659 Fax: +49 30 227-36339

Seite 3 von 6



öff

18. Wahlperiode

Sitzung des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)  
Montag, 27. März 2017, 14:00 Uhr

**SPD**

**Ordentliche Mitglieder**

Schulz (Spandau), Swen

Schurer, Ewald

Steffen, Sonja

**Unterschrift**

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**Stellvertretende Mitglieder**

Arndt-Brauer, Ingrid

Binding (Heidelberg), Lothar

Blienert, Burkhard

Ehrmann, Siegmund

Freese, Ulrich

Hakverdi, Metin

Kömpel, Birgit

Lotze, Hiltrud

Mast, Katja

Petry, Christian

Schiefner, Udo

Schneider (Erfurt), Carsten

Weber, Gabi

**Unterschrift**

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
*U. Freese*  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

22. März 2017

Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes  
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro  
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659 Fax: +49 30 227-36339

Seite 4 von 6



öff.

18. Wahlperiode

Sitzung des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)  
Montag, 27. März 2017, 14:00 Uhr

**DIE LINKE.**

**Ordentliche Mitglieder**

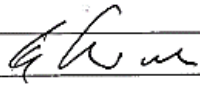
Bluhm, Heidrun

Claus, Roland

Leutert, Michael

Lötzsch Dr., Gesine

**Unterschrift**

\_\_\_\_\_  
  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

**Stellvertretende Mitglieder**

Bartsch Dr., Dietmar

Behrens, Herbert

Hunko, Andrej

Kunert, Katrin

**Unterschrift**

\_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

**BÜ90/GR**

**Ordentliche Mitglieder**

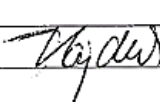
Deligöz, Ekin

Hajduk, Anja

Kindler, Sven-Christian

Lindner Dr., Tobias

**Unterschrift**

\_\_\_\_\_  
  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_



off

18. Wahlperiode

Sitzung des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)  
Montag, 27. März 2017, 14:00 Uhr

**BÜ90/GR**

**Stellvertretende Mitglieder**

Gehring, Kai

Paus, Lisa

Sarrazin, Manuel

Schick Dr., Gerhard

**Unterschrift**

\_\_\_\_\_  
*Paus*  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

22. März 2017

Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes  
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro  
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659 Fax: +49 30 227-36339

Seite 6 von 6





**Anwesenheitsliste der Mitglieder der mitberatenden Ausschüsse**  
zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 27. März 2017, 14:00 Uhr  
zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 18/11131) und  
zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (BT-Drs. 18/11135)

**Thema: Digitalisierung**

Name (in Druckschrift)	Fraktion	Ausschuss	Unterschrift
Trost	Linke	Finanz	[Handwritten Signature]
JARZOMBKA	CDU	ADA	[Handwritten Signature]
Daldrup	SPD	FINA.	[Handwritten Signature]
[Handwritten Name]	SPD	ADA	[Handwritten Signature]
HORB	CDU	FinA	[Handwritten Signature]
[Handwritten Name]	CDU	FinA	[Handwritten Signature]



**Anwesenheitsliste der Sachverständigen**

zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 27. März 2017, 14:00 Uhr  
zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 18/11131) und  
zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften  
(BT-Drs. 18/11135)

**Thema: Digitalisierung**

**Sachverständiger**

**Unterschrift**

**Hartmut Beuß**

Der Beauftragte der Landesregierung Nordrhein-Westfalen für Informationstechnik (CIO)

**Matthias Kammer**

Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet (DIVSI)

**Prof. Dr. Helmut Krcmar**

Technische Universität München

**Dr. Johannes Ludewig**

Nationaler Normenkontrollrat (NKR)

**Jürgen Henning Müller**

Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI)

**Univ.-Prof. Dr. Thorsten Siegel**

Freie Universität Berlin

**Dr. Helmut Fogt**

Deutscher Städtetag

**Dr. Kay Ruge**

Deutscher Landkreistag

**Uwe Zimmermann**

Deutscher Städte- und Gemeindebund



(Beginn: 14.02 Uhr)

**Vorsitzende Dr. Gesine Löttsch:** Liebe Kolleginnen und Kollegen, ich eröffne die 102. Sitzung des Haushaltsausschusses.

Der Haushaltsausschuss hat in seiner 93. Sitzung am 15. Februar 2017 einvernehmlich beschlossen, zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes auf Bundestagsdrucksache 18/11131 und zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften auf Bundestagsdrucksache 18/11135 mehrere öffentliche Anhörungen durchzuführen. Diese Sitzung ist die sechste und letzte Anhörung.

Ich rufe den **einzigen Punkt der heutigen Tagesordnung** auf, auf den wir uns in den kommenden zwei Stunden konzentrieren werden:

**Thema: Digitalisierung**

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes**  
(Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g)

**BT-Drucksachen 18/11131, 18/11186**

**Hierzu wurde verteilt:**

*Ausschussdrucksache/n 18(8)4234*

**Federführend:**

Haushaltsausschuss

**Mitberatend:**

Innenausschuss

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Finanzausschuss

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

**Gutachtlich:**

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

**Berichterstatter/in:**

Abg. Eckhardt Rehberg (CDU/CSU)

**Mitberichterstatter/in:**

Abg. Johannes Kahrs (SPD)

Abg. Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE)

Abg. Anja Hajduk (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften**

**BT-Drucksachen 18/11135, 18/11185**

**Hierzu wurde verteilt:**

*Ausschussdrucksache/n 18(8)4234*

**Federführend:**

Haushaltsausschuss

**Mitberatend:**

Innenausschuss

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Finanzausschuss

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Ausschuss Digitale Agenda

**Gutachtlich:**

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

**Berichterstatter/in:**

Abg. Eckhardt Rehberg (CDU/CSU)

**Mitberichterstatter/in:**

Abg. Johannes Kahrs (SPD)

Abg. Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE)

Abg. Anja Hajduk (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Beim Blick in die Runde muss ich feststellen, dass das Thema auf etwas weniger Interesse stößt als die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft, was aber nichts heißen muss.



Ich darf die eingeladenen Sachverständigen sowie die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände herzlich begrüßen: Herrn Beuß, Beauftragter der Landesregierung Nordrhein-Westfalen für Informationstechnik, Herrn Kammer vom Deutschen Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet, Herrn Professor Krcmar von der Technischen Universität München, den Vorsitzenden des Nationalen Normenkontrollrates, Herrn Dr. Ludewig, Herrn Professor Siegel von der Freien Universität Berlin, Herrn Müller von der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Herrn Dr. Fogt vom Deutschen Städtetag, Herrn Dr. Ruge vom Deutschen Landkreistag und Herrn Zimmermann vom Deutschen Städte- und Gemeindebund. Herzlichen Dank für Ihre Teilnahme und die schriftlichen Stellungnahmen, die für unsere Arbeit sehr wichtig sind.

Begrüßen darf ich zudem Mitglieder der mitberatenden Ausschüsse, denen laut Anhörungsbeschluss ausdrücklich das Fragerecht eingeräumt worden ist, sowie für die Bundesregierung Herrn Staatssekretär Meister vom Finanzministerium, Herrn Staatssekretär Barthle vom Ministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur und Herrn Staatssekretär Vitt vom Bundesministerium des Innern.

Gestatten Sie mir vor Eintritt in die Tagesordnung noch einige Anmerkungen zu Ablauf und Organisation: Die Sitzung wird live übertragen. Freundlicherweise fertigt der Stenografische Dienst des Deutschen Bundestages ein Wortprotokoll an. Die schriftlichen Stellungnahmen sind ausgelegt. Sie wurden zur Ausschussdrucksache 4234 zusammengefasst und dienen als Grundlage für die Fragen.

Wir gehen davon aus, dass keine Eingangsstatements abgegeben werden und wir gleich in die erste Fragerunde eintreten werden. Gemäß der bei den Anhörungen des Haushaltsausschusses auch in der Vergangenheit praktizierten Verfahrensweise hat jede Fraktion entsprechend ihrer Stärke das Fragerecht, also in der Reihenfolge Union, SPD, Linke und Grüne. Ich bitte, dann innerhalb der Fraktionen zu koordinieren, wer das Fragerecht wahrnimmt.

Die bewährte Regel ist, dass in jeder Runde jeder Fragesteller entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen oder jeweils eine Frage an zwei Sachverständige stellen kann. Weitere Fragen sind dann in den nächsten Fragerunden möglich.

Wie gesagt, liebe Kolleginnen und Kollegen: Nutzen Sie auch die Gelegenheit, Fragen an die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände zu richten.

Wir treten in die erste Fragerunde ein.

**Dr. Reinhard Brandl (CDU/CSU):** Meine erste Frage richtet sich an Dr. Ludewig. Der Normenkontrollrat hat vor knapp eineinhalb Jahren die Studie „E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg“ veröffentlicht. Die erste These in dieser Studie lautet ganz prominent: E-Government in Deutschland gibt es nicht. - Sie haben dann verschiedene Erhebungen durchgeführt und dabei festgestellt, dass die Hälfte der untersuchten Kommunen jeweils nicht mehr als zwei Onlinedienste zur Verfügung stellt. Das hat mich persönlich etwas schockiert; man hat nämlich teilweise ein anderes Bild; das wird einem auch manchmal so suggeriert. Ich bitte Sie zunächst einmal um eine Stellungnahme zum Sachstand von E-Government in Deutschland, insbesondere bei den Kommunen.

Meine zweite Frage geht an Herrn Beuß als Mitglied des IT-Planungsrats und als CIO des Landes Nordrhein-Westfalen. Im Gesetzentwurf ist vorgesehen, dass die Festlegung von Kommunikationsstandards für den Portalverbund durch den Bund immer der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Sie haben langjährige Erfahrungen in diesem Bereich. Meine Frage ist: Ist der Bundesrat das geeignete Gremium, um solche technischen Sachverhalte zu klären, oder wäre der IT-Planungsrat, der als Gremium für genau solche Aufgaben geschaffen worden ist, nicht besser dafür geeignet? Ich bitte Sie aus Ihrer Erfahrung heraus um Auskunft.

**Sachverständiger Dr. Johannes Ludewig (Nationaler Normenkontrollrat (NKR)):** Zunächst einmal muss ich sagen, dass nicht der Normenkon-



trollrat die von Ihnen genannten Gutachten erstellt hat, sondern wir haben sie in Auftrag gegeben. - Wir beschäftigen uns im Normenkontrollrat seit etwa vier Jahren mit dem Thema E-Government, weil wir nicht nur ein Mandat für die sogenannte Ex-ante-Folgekostenabschätzung bei neuen Gesetzesvorschlägen haben, sondern auch dafür, auf die Effizienz von Verwaltungsvorfahren hinzuwirken.

Wir haben uns mehrfach mit dem Thema beschäftigt. Ich will die Historie dieser vier Jahre jetzt nicht rekapitulieren. Aber wir haben in vier Jahresberichten nacheinander deutlich gemacht, dass wir den Stand der Dinge in Deutschland nicht nur auf Bundesebene, sondern auch auf den anderen Ebenen auch in organisatorischer Hinsicht nicht für angemessen halten, und haben auf den entstandenen Rückstand gegenüber anderen Ländern hingewiesen. Das zeigt auch das EU-Ranking beim E-Government, das bei uns durchaus Alarmstimmung ausgelöst hat. Ehrlich gesagt waren wir auch etwas frustriert, dass die Hinweise, die in unseren Jahresberichten sehr prominent enthalten waren, in den ersten ein, zwei Jahren wenig Resonanz hervorgerufen haben, obwohl der damals schon aufgelaufene Rückstand gegenüber anderen Ländern ziemlich beachtlich war.

Was dann einen richtigen Schub ausgelöst hat - das ist wie so oft im Leben, wenn etwas passiert und deutlich wird, wie schlecht man aufgestellt ist -, war die Flüchtlingskrise, in der sich herausgestellt hat, dass nichts von dem, was im IT-Sektor auf den verschiedenen Ebenen - Kommunen, Länder und Bund wie auch bei der Polizei - an Möglichkeiten vorhanden war, zueinander kompatibel war und in dem Moment, als es darauf ankam, eine effiziente Steuerung faktisch nicht möglich war. Sicherlich erinnern sich noch alle an die Verteilung der Betroffenen nach dem sogenannten Königsteiner Schlüssel. Das war nicht etwa Ausdruck überlegenen Sachverständs, sondern akuter Hilflosigkeit, weil es kein anderes Instrument gab, zumal man auch gar nicht wusste, wer wo ist und wie viele es überhaupt sind. Das war für uns der entscheidende Auslöser.

Dann haben wir in dem Bewusstsein, dass es nun allerhöchste Zeit wurde, sozusagen einen Gang zugelegt und die genannten Gutachten in Auftrag gegeben. Das erste Gutachten 2015, das Sie angesprochen haben, war eine Analyse zum Thema E-Government in Deutschland. Ein halbes Jahr später haben wir ein zweites Gutachten mit dem Titel „E-Government in Deutschland: Wie der Aufstieg gelingen kann - ein Arbeitsprogramm“ folgen lassen, um sehr konkret zu zeigen, wie man aus dieser Situation herauskommen kann.

Ich will nicht alle Fakten wiederholen. Aber es ist klar - das war auch die Zielrichtung -, dass wir zu einer anderen Qualität der Zusammenarbeit von Bund und Ländern kommen müssen, natürlich unter Einschluss der Kommunen. Das war die entscheidende Zielrichtung. Dazu haben wir sehr konkrete Vorschläge gemacht. Sie gingen in eine etwas andere Richtung als das, was jetzt vorgesehen ist. Denn wir haben an den seit vielen Jahren bestehenden Staatsvertrag zum E-Government zwischen Bund und Ländern angeknüpft und auf die Notwendigkeit hingewiesen, diesen Staatsvertrag auf eine andere Grundlage zu stellen, um zu einem gemeinsamen Verständnis von Bund und Ländern zu kommen.

Aus verschiedenen Gründen im Zusammenhang mit den Bund-Länder-Finanzverhandlungen 2016 ist eine andere Weichenstellung erfolgt. Darauf kommt es jetzt aber nicht an. Entscheidend ist vielmehr - deshalb sind wir über diesen Gang der Dinge sehr froh -, dass jetzt endlich von Bund und Ländern erkannt worden ist, wie weit Deutschland zurückgefallen ist. Deutschland liegt im EU-Ranking auf Platz 18 und damit hinter Italien. Das ist normalerweise, egal um welchen Bereich es geht, nicht der Platz, auf dem wir Deutschland sehen. Das ist also endlich wahrgenommen worden und hat dann zu den vorliegenden Vorschlägen geführt. Darüber sind wir sehr froh.

Jetzt geht es um die Ausgestaltung dieser Vorschläge. Darüber werden wir noch im Einzelnen sprechen. Das war aber nicht Gegenstand Ihrer Frage; Sie haben gefragt, warum wir diese Initiative ergriffen haben.



Ich will einen letzten Punkt ganz offen und persönlich ansprechen. Ich habe selbst 22 Jahre in der Regierung gearbeitet, und man stellt sich dann auch die selbstkritische Frage, wie es dazu kommt, dass ein so gravierendes Problem, das im Begriff war, sich zu einem echten strukturellen Nachteil des Standorts Bundesrepublik Deutschland zu entwickeln, von Bund und Ländern so spät erkannt worden ist. Jetzt gibt es Gott sei Dank, ausgelöst durch die Flüchtlingskrise, entsprechende Anstrengungen. Ich wage mir gar nicht vorzustellen, wie es ohne die Flüchtlingskrise in diesem Bereich aussehen würde bzw. ob es sonst noch fünf Jahre länger so weitergegangen wäre wie bisher. Auf jeden Fall ist es jetzt so weit, dass wir erstmals eine gemeinsame Anstrengung unternehmen, um die qualitativen Voraussetzungen zu schaffen, dass E-Government in Deutschland erfolgreich genutzt werden kann.

**Sachverständiger Hartmut Beuß** (Der Beauftragte der Landesregierung Nordrhein-Westfalen für Informationstechnik (CIO)): Wenn es um die Mitwirkung der Länder bei informationstechnischen Vorhaben des Bundes geht, dann gibt es durchaus Argumente sowohl für die Beteiligung des Bundesrats als auch für die Beteiligung des IT-Planungsrats, wobei ich das nicht kumulativ meine. Das will ich gleich dazusagen. An sich ist der Bundesrat das - in Anführungszeichen - „geborene Gremium“ für die Mitwirkung der Länder, insbesondere bei Gesetzgebungs- und Verordnungsfragen. Insofern spricht aus meiner Sicht auch bei informationstechnischen Vorhaben nichts gegen ihre Mitwirkung, zumal Bundesratsverfahren in den Ländern von den Fachleuten vorbereitet und begleitet werden.

Der IT-Planungsrat ist zur Abstimmung zwischen Bund und Ländern in informationstechnischen Fragen eingerichtet worden. Dementsprechend ist bei ihm eine andere Expertise vorhanden als im Bundesrat selbst. Aber zur Wahrheit gehört auch, dass - je nachdem, wie speziell die Fragen sind; in manchen Verordnungen werden sehr spezielle Fragen geregelt - auch die Mitglieder des IT-Planungsrats nicht in der Lage sind, das alleine umfassend zu beurteilen; auch sie sind auf die Expertise anderer angewiesen. Deshalb ist für mich die Frage, ob bei Verordnungen nach

dem OZG die Beteiligung durch den Bundesrat oder den IT-Planungsrat erfolgen sollte, nicht entscheidend. Wichtig ist die Mitwirkung der Länder.

**Sonja Steffen** (SPD): Meine erste Frage richtet sich an Herrn Kammer. Herr Kammer, Sie hatten den Schwerpunkt unter anderem darauf gelegt, inwieweit eine Akzeptanz in Bezug auf das geplante Vorhaben besteht. Sie hatten eine Umfrage von Infratest dimap beigefügt, die für jemanden, der sich für dieses Vorhaben begeistert, ein bisschen frustrierend ist. Denn das Ergebnis der Umfrage ist, dass es in der Bevölkerung gewisse Vorbehalte gibt. Sie haben Unterschiede wie Ost und West, Alter, Geschlecht oder Schulabschluss berücksichtigt. Ich denke allerdings, es gibt auch innerhalb Deutschlands große Unterschiede.

Zum Beispiel weiß jeder, der schon einmal in Berlin ein Meldeverfahren hinter sich gebracht hat, dass man das zwar Gott sei Dank auch online angehen kann, aber nur bei der Terminvergabe, und bis zum Termin vergehen dann um die drei Monate. Wenn ich hingegen in der mittelgroßen Stadt, in der ich lebe - mein Wahlkreis ist ländlich geprägt - zum Amt gehe, dann komme ich innerhalb von zehn Minuten oder vielleicht auch einer Stunde an die Reihe. Das ist alles tragbar.

Was die Akzeptanz betrifft, gibt es deshalb, denke ich, große Unterschiede zwischen den Städten und den ländlichen Bereichen. Hinzu kommt, dass es auch innerhalb der ländlichen Bereiche Unterschiede gibt. Wenn man in einem Ort wohnt, in dem es nur eine Busverbindung am Tag gibt, werden Onlinemöglichkeiten sicherlich schneller akzeptiert als dort, wo man nur fünf Minuten zu Fuß bis zum nächsten Amt braucht.

Meine Frage ist: Haben Sie bei Ihrer Umfrage auch untersucht, inwiefern sich die Akzeptanz danach richtet, wo man innerhalb Deutschlands lebt?

Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Professor Krcmar: Ist in dem Entwurf noch eine ausdrückliche Bezugnahme auf die Gemeinden und Gemeindeverbände notwendig? Sie haben in



Ihrer Stellungnahme festgestellt, dass eine Freiwilligkeit der Kommunen nicht besonders hilfreich wäre und dem Ziel der Vernetzung entgegenliefe. Das verstehe ich einerseits sehr gut. Andererseits habe ich den Regierungsentwurf und auch die Stellungnahme hinsichtlich der Vorbehalte oder Fragen aus dem Bundesrat so aufgefasst, dass es keiner Konkretisierung im Entwurf mehr bedarf, weil die Kommunen automatisch über die Länder mit einbezogen werden müssen, sodass eine Verbindlichkeit besteht. Ich habe ein Problem mit der Freiwilligkeit der Kommunen, wie Sie es ausgedrückt haben, auf der einen Seite, wenn auf der anderen Seite durch den Gesetzgeber die Verbindlichkeit bereits vorgehen ist.

**Sachverständiger Matthias Kammer** (Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet gGmbH (DIVSI)): Wenn der Befund so ist, wie er geschildert wurde, dann bin ich sicherlich Teil des Problems, weil ich bis vor fünf Jahren mein ganzes Berufsleben für IT im öffentlichen Sektor verantwortlich war, zuletzt viele Jahre lang als Vorstandsvorsitzender von Dataport. Insofern habe ich eine Vorstellung davon, worum es im Kern geht, wenn wir über Kooperationen und Ähnliches reden.

Als ich als Sachverständiger zu dieser Anhörung eingeladen wurde und die dazu vorliegenden Unterlagen las, habe ich wahrgenommen, dass es die Vermutung gibt, die Bevölkerung warte dringend auf das alles. Das war für mich Anlass, zumindest eine Funktion, um die es bei dem Ganzen geht, nämlich die Kommunikation und die Übermittlung bzw. Zustellung von Verwaltungsentscheidungen über ein Onlinepostfach, zum Gegenstand einer Umfrage zu machen.

Das muss man vor dem Hintergrund sehen, dass wir uns als Nutzer von IT-Angeboten einer Vielzahl von Portalen gegenübersehen, die im Zweifel für den Lebensalltag der Menschen viel bedeutender sind, als es ein Verwaltungsportal sein wird. Denn üblicherweise haben die Menschen nicht täglich mit der Verwaltung zu tun, weder analog noch digital; das ist nur dann der Fall, wenn sie ein entsprechendes Anliegen haben.

Nun stellt sich die Frage, wie Menschen über einen Aspekt denken, der aktiv beschrieben wird. Wir wollten wissen, wie die Einstellung dazu ist, über ein Onlinepostfach oder per E-Mail persönliche oder vertrauliche Unterlagen zugeschickt zu bekommen. Dabei ist das beschriebene Ergebnis herausgekommen: 54 Prozent der Bevölkerung stehen dem skeptisch gegenüber; sie halten es für schlecht oder sehr schlecht. Insgesamt 63 Prozent sind im Falle der elektronischen Zustellung um die Sicherheit ihrer persönlichen Daten besorgt. Das bedeutet nicht, dass man das einfach hinnehmen muss. Die Frage ist vielmehr, welche Maßnahmen notwendig sind, um das notwendige Vertrauen zu gewinnen, damit sich die Menschen darauf einlassen. Ich glaube, da ist viel zu tun.

Wir wissen aus einer anderen Studie aus dem letzten Jahr, in der es um generelle Themen, aber zum Beispiel auch um die Frage ging, wer im IT-Kontext wofür Sicherheitsverantwortung hat: Viele Menschen sehen die Verantwortung dafür bei sich selbst, erwarten aber gleichzeitig - das waren 70 Prozent - vom Staat verstärkte Aktivitäten, und 66 Prozent sagen gleichzeitig, dass sie das dem Staat nicht zutrauen. Es gibt also eine große Skepsis, ob es auf staatlicher Seite eine vertrauensstiftende Grundlage für den Umgang mit Daten der Bürgerinnen und Bürger gibt. Das ist der Teil, der uns bei der Befragung beschäftigt hat.

Ich persönlich finde in Bezug auf das Servicekonto, über das auch die Zustellung möglich wäre, eine eindeutige Identifizierung am wichtigsten. Wenn wir das in Deutschland regeln, und zwar in der Form, dass sie überall gilt, dann haben wir einen großen Schritt geschafft, völlig unabhängig von der Frage, wie der Portalverbund arbeitet. Das wäre ein riesiger Gewinn. Die Menschen, die es mögen, sollen dem Staat ihre Daten auch so zukommen lassen können, dass sie sie nicht jedes Mal neu eintragen müssen. Das betrifft diejenigen, die nicht zu den genannten 54 Prozent gehören. Zu der Idee des Servicekontos gehört auch, dass man nicht jedes Mal alle Angaben wiederholen muss, wie wir es auch aus allen anderen Portalen kennen.



Generell, denke ich, müssen wir berücksichtigen, dass sich viele Menschen einer großen Zahl von Portalen, zum Beispiel Suchmaschinen, gegenübersehen und auch irgendwann den Überblick verlieren können. Dann stellt sich die Frage, welchen Stellenwert in dem Kontext das Verwaltungsportal bei den Menschen hat.

**Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Krcmar**

(Technische Universität München): Ich will noch einmal auf das Stichwort „Vollständigkeit“ eingehen. Was ich in meinen Erläuterungen meinte, ist nämlich: Da die meisten bürgernahen Dienstleistungen von den Kommunen erbracht werden, ist es erforderlich, dass sie an dieser Stelle mitmachen. Dieses Mitmachen setzt voraus, dass das Ganze umsetzbar ist; aber es setzt vor allem auch Lösungen voraus, die einen in die Lage versetzen, die durch ein Servicekonto angebotenen Dienste zu nutzen.

Ich will ergänzen, was Herr Kammer eben gesagt hat: Wir haben im eGovernment Monitor 2015 untersucht, wie Bürger dazu stehen. Aus diesem Grunde habe ich an späterer Stelle auf die Vielfalt gesetzt.

Etwa 40 Prozent wollen, dass bei der Dateneingabe nur das Notwendigste erhalten bleibt. 44 Prozent würden gerne alles selbst machen. Etwas mehr als ein Drittel wünschen sich höhere Sicherheitsstandards bei der Nutzung des Servicekontos. Etwa 45 Prozent wünschen sich eine möglichst bequeme Nutzung. Etwa 50 Prozent möchten alle Bürgerdienste gebündelt erhalten, und 26 Prozent möchten jeden Bürgerdienst einzeln erhalten.

Ich glaube, es ist sehr wichtig, dass bei allen Vorgaben von Lösungen und auch der Verpflichtung, Onlinelösungen anzubieten, die Vielfalt so erhalten bleibt, dass die verschiedenen Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger erfüllt werden können. Deshalb ist es aus meiner Sicht für die vollständige Durchsetzung wichtig, keine weitere Alternative zu den beiden skizzierten Wegen zu schaffen, die darin besteht, den Bürgerinnen und Bürgern zu sagen: In dieser Gemeinde können Sie die Dienstleistungen leider nicht elektronisch in Anspruch nehmen. - Das wäre das bedauerlichste

Ergebnis, wenn es vom Wohnort abhinge, welche E-Government-Dienstleistungen wie genutzt werden können.

**Roland Claus (DIE LINKE):** Mich bewegen die Stellungnahmen hinsichtlich der Beteiligung der kommunalen Familie. Deswegen will ich Herrn Zimmermann und Herrn Dr. Siegel, die sich in den Stellungnahmen besonders intensiv damit befasst haben, fragen, wie wir das noch lösen können. In den Stellungnahmen des Landkreistages und des Städte- und Gemeindebundes klingt es nämlich so, als wäre das Problem unheilbar. Nun haben Sie in den beiden Spitzenverbänden Ihre Erfahrungen mit unheilbaren Vorschlägen von Bund und Ländern, sodass ich hoffe, dass Sie über die Stellungnahmen hinaus noch etwas in der Tasche haben, was Sie uns im Sinne einer Heilung raten könnten. Denn eine Lösung, bei der die Kommunen den Vorgang allenfalls tolerieren, würde den von Herrn Dr. Ludwig kritisierten Zustand nicht wesentlich verbessern, sondern allenfalls auf neue Art fortsetzen.

Wir haben uns im Zusammenhang mit den Gesetzesvorschlägen damit beschäftigt, welche guten Erfahrungen es insbesondere in Wien gibt - das ist zugegebenermaßen eine große Kommune -, wo die Kommunikation zwischen den drei Ebenen vorbildlich realisiert werden konnte. Leider zählt die zuständige Digitalisierungsbeauftragte nicht zu dem Kreis der Sachverständigen; aber wir behalten das Thema im Blick.

Wir wissen, dass zumindest der Einstieg in den digitalen Zugang in den allermeisten Fällen über die kommunalen Portale erfolgt. Wenn man dann aber nicht weiterkommt, wäre das ein Hindernis, das einen solchen gigantischen Akt wie eine Grundgesetzänderung zumindest infrage stellen würde.

Insofern bitte ich die beiden Sachverständigen, uns über die geäußerte Kritik hinaus einen Vorschlag zu machen, in welche Richtung man weiter verfahren könnte. Wenn Sie vorschlagen, das aus dem Paket herauszunehmen, weil es nicht sinnvoll ist, dann wäre das auch eine Anregung. Denn wir stoßen ein bisschen an die Grenze, und





man muss sich die Frage stellen, ob man bei Grundgesetzänderungen und Bund-Länder-Kompromissen wirklich alles miteinander verwursten kann, was irgendwie geht. Aber das ist eine Frage des Gesamtzusammenhangs, die wir jetzt nicht vertiefen müssen. Mich interessiert, ob Sie angesichts der geäußerten Kritik noch Anregungen hätten, wie oder ob das Problem heilbar ist.

**Sachverständiger Uwe Zimmermann** (Deutscher Städte- und Gemeindebund): Herr Claus, ich versuche, bei dem Positiven anzufangen: Die Kommunen, Städte und Landkreise haben sehr wohl ein Interesse daran, den E-Government-Sektor zu verbessern. Sie haben ihn in den letzten Jahren ja auch schon mit großen Anstrengungen begleitet. Beim E-Government gibt es mehrere - ich möchte es so sagen - kommunizierende Röhren: die Akzeptanz der Menschen - das ist vorhin schon angesprochen worden -, die Umsetzung und Finanzierung von E-Government-Lösungen und natürlich auch die Antwort auf die Frage, wie man das optimieren kann.

Herr Claus, zu Ihrer Frage, wie man das reparieren kann: Wir haben in unserer schriftlichen Stellungnahme - das ist das eine - unsere deutlichen Bedenken gegen die vorgesehene Verpflichtung durch bundesgesetzliche Regelungen formuliert.

Das andere ist - ich wiederhole das -: Die Kommunen möchten den E-Government-Sektor weiter voranbringen. Wir sehen hier ein wichtiges Effizienzfeld, auf dem man bei den zukünftigen Herausforderungen noch Schätze heben kann. Das Vorhandene darf aber auch nicht entwertet werden. Es sind schon einige Portallösungen eingerichtet worden. Deshalb ist für uns das Stichwort Freiwilligkeit wichtig, und es ist notwendig, eine Interoperabilität der unterschiedlichen Onlineangebote herzustellen. Diesen Weg kann man nach unserer Überzeugung nicht mit verpflichtenden Vorgaben, sondern - durch eine freiwillige Mitwirkung und Partizipation des Bundes, der Länder und natürlich auch der Kommunen und der Städte - nur gemeinsam gehen.

Das ist vielleicht keine hundertprozentig befriedigende Antwort auf die Frage, wie man das reparieren kann; aber es zeigt zumindest einen Weg

auf, wie wir über alle drei Ebenen hinweg den E-Government-Sektor ausbauen und stärken können. Hier wird es natürlich entscheidend auf die Kommunen ankommen, weil sehr viele Verwaltungsdienstleistungen von den Städten, Gemeinden und Landkreisen angeboten werden.

**Sachverständiger Prof. Dr. Thorsten Siegel** (Freie Universität Berlin): Herr Claus, auch aus meiner Sicht ist es ganz wichtig, dass die kommunale Ebene einbezogen wird. Sie haben es richtig gesagt, Herr Claus, dass das sozusagen das Einlassort für viele Bürgerinnen und Bürger ist, und wenn die Kommunen nicht dabei wären, dann könnte man nur schwerlich von einem Portalverbund in seiner Gesamtheit sprechen.

Ich halte eine freiwillige Beteiligung der Kommunen allerdings für unzureichend; denn es mag zwar viele gute Lösungen geben - Sie haben es schon gesagt, Herr Zimmermann -, aber es sind und bleiben doch Insellösungen, und man sollte das große Ganze im Blick haben. Wenn man dazu übergeht, die Kommunen verpflichtend einzubinden, dann geht es eben im Wesentlichen um die Wahrung der Garantie kommunaler Selbstverwaltung. Hierzu ist zunächst zu sagen, dass der in Artikel 91c des Grundgesetzes niedergelegte Harmonisierungszweck eine solche Verpflichtung grundsätzlich rechtfertigen kann. Die Eingriffs- bzw. die Beeinträchtigungsintensität hält sich in gewissen Grenzen; denn der Portalverbund ersetzt keine Verwaltungsleistung, sondern nach dem, wie das Ganze in der Entstehungsgeschichte dargestellt ist, soll er nur verknüpfen.

Das erforderliche und zumutbare Maß muss natürlich gewahrt werden, damit für die Kommunen eine vertretbare Lösung erzielt wird. Das erforderliche Maß ergibt sich indirekt - eher versteckt - schon aus der Definition der IT-Komponenten, die auf das erforderliche Maß zu beschränkt sind. Ich persönlich würde es für sinnvoll halten, dass man Angelegenheiten, die alleine auf der Garantie kommunaler Selbstverwaltung beruhen - insbesondere der weite Bereich der Daseinsvorsorge -, von der entsprechenden Verpflichtung ausnimmt.



Schließlich und endlich wird es auch auf die Kosten ankommen. Mittelfristig werden mit dem Portalverbund natürlich Kosteneinsparungen verbunden sein. Aber gerade in der Anlaufphase, bei der Einrichtung, werden Anlaufkosten entstehen, insbesondere auf kommunaler Ebene. Deswegen wäre es wichtig, dass hier die Kosten der Kommunen übernommen werden.

Wie gesagt: Mit der Beschränkung auf das erforderliche Maß, der Ausblendung reiner Selbstverwaltungsangelegenheiten und der Übernahme der Kosten wäre das aus meiner Sicht insgesamt eine vertretbare Lösung.

**Anja Hajduk (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Auch wenn wir jetzt schon viel über das Thema Akzeptanz und darüber gesprochen haben, wie breit es bei den Bürgerinnen und Bürger verankert ist, diese Wege zu nutzen, steht meine Fraktion dieser Portallösung, die jetzt angestrebt wird, insgesamt mit großer Sympathie gegenüber. Das Ganze wird ein Prozess sein; auch das müssen wir berücksichtigen. Auch wir selber werden uns als Privatpersonen, als Bürgerinnen und Bürger, mehr und mehr daran gewöhnen.

Vor diesem Hintergrund möchte ich unser Augenmerk auf etwas legen, was meiner Fraktion wichtig ist. Dabei geht es um die Vereinbarkeit mit datenschutzrechtlichen Regelungen, was wir berücksichtigt sehen wollen. Deswegen möchte ich meine ersten beiden Fragen an Herrn Müller von der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit richten.

Herr Müller, es wird auch darüber diskutiert, dass es bei einem vernetzten Portal eindeutige Identifizier für die Bürgerinnen und Bürger geben müsse, um eine eindeutige Identifizierung sicherzustellen. In diesem Zusammenhang wurde auch eine Verknüpfung mit der einheitlichen Steueridentifikationsnummer diskutiert. Ich möchte Sie fragen, was Sie vonseiten der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit von diesen Überlegungen halten und ob man für diese Lösungen auch Nutzerkonten braucht.

Mit meiner zweiten Frage möchte ich Sie auf die Veränderungen der Rolle des IT-Planungsrates

ansprechen. Wir haben jetzt eine Lösung vorliegen, die dem Bund deutlich weitreichendere Alleinentscheidungsmöglichkeiten eröffnen soll. Mit Blick auf den IT-Planungsrat haben wir immer Wert darauf gelegt, dass Sie als Bundesdatenschutzexperten dort mit am Tisch sitzen, um auch Aspekte des Grundrechtsschutzes und der Privatinteressen der Bürgerinnen und Bürgern mit in den Blick zu nehmen.

In Bezug auf diese Neuregelungen und die stärkeren Kompetenzen auf Bundesebene möchte ich Sie fragen, ob Sie als Bundesbehörde für Datenschutz kompensierende Ideen haben, um an Neuregelungen - ob sie grundgesetzlicher Art sind oder ob sie im Onlinezugangsgesetz vorgenommen werden - effektiv mitwirken zu können. Ist das auch mit Blick auf die Rollenveränderung des IT-Planungsrates von unserer Seite festzulegen und sicherzustellen?

**Sachverständiger Jürgen Henning Müller** (Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI)): Frau Hajduk, zum ersten Komplex: Wir schreiben jetzt das Jahr 2017. Das Volkszählungsurteil stammt aus 1983 und ist damit gut 30 Jahre alt. Damals hat das Verfassungsgericht ganz deutlich festgelegt, dass die Nutzung eines einheitlichen Personenkennzeichens, das die Registrierung und auch Katalogisierung der Bürgerinnen und Bürger umfassend ermöglicht und durch das nach einer Zusammenführung verschiedener Datenbestände eine Profilbildung möglich ist, mit dem Menschenbild des Grundgesetzes und der Menschenwürde unvereinbar und damit verfassungswidrig ist.

Als vor wenigen Jahren die Steuer-ID eingeführt worden ist, haben wir schon davor gewarnt, dass das sicherlich Begehrlichkeiten wecken könnte, diese Nummer auch für verschiedene andere Verwaltungsdienstleistungen zu benutzen. Das ist auch immer noch unser Standpunkt. Wir sagen: Nein, wir halten es für verfassungswidrig, wenn man diese Steuer-ID dazu nutzen würde. Wir sehen natürlich ein, dass eine solche Steuer-ID wichtig ist. Aber sie darf eben nur zweckgebunden und unter Berücksichtigung der Erforderlich-



keit und nicht für andere Zwecke genutzt werden. Deswegen sehen wir das nach wie vor als verfassungswidrig an.

Der zweite Aspekt, den Sie ansprachen, ist die Rolle des IT-Planungsrates. Wir sind hier in der Tat sehr intensiv und eng eingebunden, haben aber nach gegenwärtigem Stand der Dinge keine besonderen Sorgen, dass sie sich eventuell ändern wird. Es gibt die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, der zufolge unser Haus, also die BfDI, regelmäßig in alle Vorhaben einzubinden ist, die datenschutzrechtliche Auswirkungen haben, und zwar völlig unabhängig davon, ob es um ein Gesetzgebungsverfahren, um eine Rechtsverordnung oder sonst etwas geht.

Ich kann jetzt nicht sagen, dass das generell von jedem Ressort hundertprozentig gleich optimal eingehalten wird, aber in aller Regel - das kann man schon sagen - werden wir beteiligt. Manchmal geschieht das vielleicht etwas kurzfristig, mit sehr kurzen Fristen, sodass man kaum Zeit hat, irgendetwas zu prüfen; aber in aller Regel werden wir eingebunden.

Zumindest Stand heute können wir nicht erkennen, dass unsere Position durch eine Degradierung der Rolle des IT-Planungsrates letztendlich geschwächt werden würde.

**Vorsitzende Dr. Gesine Lötzsich:** Wir beginnen die zweite Runde.

**Dr. Reinhard Brandl (CDU/CSU):** Ich habe eine Nachfrage an Herrn Müller. Sie haben jetzt gerade die Problematik der Steuer-ID angesprochen und gesagt, dass keine einheitliche Personenkennziffer verwendet werden darf. Die Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts, die es in seiner Rechtsprechung geäußert hat, teile ich. Die Frage ist jetzt, ob man technische Lösungen finden kann, um es zum Beispiel Nutzern von Elster zu ermöglichen, den Portalverbund des Bundes zu nutzen. Ist es möglich, dass jemand, der es geschafft hat, das Elster-Zertifikat bei sich zu installieren - damit authentifiziert er sich gegenüber dem Staat eindeutig -, mit dieser Authentifizierung auch den Portalverbund des Bundes nutzen kann?

Dabei stellt sich mir jetzt die Frage, ob und wie dafür die Steuer-ID verwendet werden kann. Ich könnte mir als Lösung zum Beispiel vorstellen, dass die Steuer-ID eindeutig in einen anderen Wert umgeschlüsselt bzw. verschlüsselt wird, der vom Bürger nicht nachvollzogen werden kann, und dass dieser eindeutige Wert dann zur Anmeldung zum Portalverbund des Bundes genutzt wird. Daraus könnten keine Rückschlüsse auf die Steuer-ID und damit auf steuerlich relevante Themen gezogen werden.

Es soll keine Zusammenführung von Datenbeständen erfolgen, sondern man könnte es sich so vorstellen, dass es eine Art Identitätspool und verschiedene Möglichkeiten der Authentifizierung für diesen Portalverbund gibt. Man könnte beispielsweise den nPA verwenden, man könnte einen Nutzernamen verbunden mit einem Passwort verwenden, man könnte aber auch das Elster-Zertifikat verwenden. Man fragt dann an einem Elster-Server an, und es wird zur Bestätigung mitgeteilt, ob eine Authentifizierung erfolgreich war oder nicht.

Würden Sie Ihre These, dass das verfassungswidrig und nicht mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vereinbar ist, noch aufrechterhalten, wenn man eine solche technische Lösung, eine Um- bzw. Verschlüsselung der ID, finden würde?

Ich bitte zusätzlich auch Herrn Siegel um eine Antwort auf diese Frage.

**Sachverständiger Jürgen Henning Müller** (Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI)): Das würde an meiner Einschätzung im Ergebnis nichts ändern; denn nach dem jetzigen Stand der Gesetzgebung dürfen Sie die Steuer-ID gar nicht nutzen. Sie darf also gar nicht verarbeitet werden, auch nicht in dem Sinne, den Sie eben beschrieben haben. Wenn überhaupt, dann könnte man auf die Idee kommen, die Steuer-ID zu anonymisieren und dann zu verwenden.

Ich muss zugeben, dass ich kein Techniker bin; aber das, was Sie beschrieben haben, klingt eher wie eine Verhashung des Ganzen, und das ist in



aller Regel immer nur eine Pseudonymisierung. Damit ist die Personenbeziehbarkeit wieder gegeben, sodass ich mir im Ergebnis - zumindest im Augenblick - kein Verfahren vorstellen kann, mit dem das möglich ist; denn Sie haben immer die erste Hürde zu überwinden, die Steuer-ID überhaupt verwenden zu dürfen, die ja nur zu bestimmten gesetzlich festgelegten Zwecken genutzt werden darf. Ich kann mir im Augenblick nicht vorstellen, wie Sie mit dem von Ihnen beschriebenen Verfahren über diese Hürde hinwegkommen wollen.

**Sachverständiger Prof. Dr. Thorsten Siegel** (Freie Universität Berlin): Ich möchte mich dem im Grundsatz gerne anschließen. Ich denke auch, dass wir an die Grenzen des rechtlich Möglichen stoßen, wenn keine sichere Verschlüsselung möglich ist. Ob technisch vielleicht abweichende Lösungen möglich sind, mit denen man über eine Pseudonymisierung hinausgehen kann, ist eine Frage, die an den technischen Sachverstand zu richten ist, und weniger eine rechtliche Frage. Ich denke, dafür gibt es in dieser Sachverständigenrunde andere Experten, die dazu möglicherweise entsprechend Stellung nehmen können.

**Martin Gerster** (SPD): Herr Beuß, wenn man sich Ihre Stellungnahme durchliest, dann sieht man, dass Sie ein durchaus differenzierteres Bild in Bezug auf den Entwicklungsstand der digitalen Verwaltung und das E-Government in Deutschland zeichnen als Herr Dr. Ludewig, den wir anfangs gehört haben. Mir kommt bei diesen Stichworten sofort unser Personalausweis mit Onlinefunktionen in den Sinn. Das ist ja ein Fall für den Bundesrechnungshof und aktuell auch Thema im Rechnungsprüfungsausschuss. Es sind hier hohe Kosten entstanden, und es gibt nur wenige Nutzer, wenige Funktionen und wenige Anbieter. In Bezug darauf will ich Sie fragen: Wie erreichen wir es, dass dieser Gesetzentwurf hier eine richtige Balance zwischen der zügigen Umsetzung und den Mitbestimmungsrechten von Kommunen und Ländern aufweist?

Bei meiner zweiten Frage, die ich an Herrn Krcmar richte, geht es mir um seine Erfahrungen mit bereits vorhandenen Portalverbänden in

Norddeutschland. Können Sie uns sagen, wie bedeutsam oder hinderlich die Vielfalt von Software bei den Plattformen ist, wenn es um die Umsetzung eines Projekts geht?

**Sachverständiger Hartmut Beuß** (Der Beauftragte der Landesregierung Nordrhein-Westfalen für Informationstechnik (CIO)): Zunächst zu dem differenzierten Bild: In der Tat habe ich hin und wieder Zweifel an Rankings. Ich weiß, dass das jeder sagt, der sein Land bei Rankings eher auf den hinteren Plätzen findet; aber ich habe gleichwohl meine Zweifel.

Ich habe versucht, in meiner Stellungnahme vorsichtig anzudeuten, dass es in Deutschland durchaus eine ganze Menge guter und auch wirklich gut angenommener E-Government-Projekte gibt. Ich habe aber auch deutlich gesagt - das ist, glaube ich, unser eigentliches Problem -, dass wir für vergleichbare Aufgaben und Herausforderungen zu viele unterschiedliche Lösungen haben, sodass es stark davon abhängt, welchen Standort ein Unternehmen hat, welchen Wohnort eine Bürgerin/ein Bürger hat, ob es überhaupt ein Angebot gibt, und wenn ja, welches.

Das ist nicht unbedingt effizient und führt natürlich auch nicht dazu, dass E-Government als Marke in Deutschland bekannt und damit auch akzeptiert wird. Deshalb glaube ich sehr wohl, dass es richtig ist, dass wir auch mit der Änderung des Grundgesetzes und mit dem OZG - über Details kann man streiten - versuchen, den Weg zu forcieren, zu einer stärkeren Einheitlichkeit und Standardisierung zu kommen.

Das Thema Standardisierung ist natürlich auch nicht ganz einfach. Das läuft in der Regel nach dem Motto: Wir können uns gerne auf einen Standard einigen, wenn wir meinen nehmen. - Wenn ich mir anschau, was im IT-Planungsrat sowohl zum Portalverbund als auch zum Thema Digitalisierungsprogramm beschlossen worden ist, glaube ich aber, dass wir hier in den letzten Jahren doch Fortschritte gemacht haben.

Zur hinreichenden Mitwirkung von Ländern und Kommunen an dem Gesetzentwurf: Jenseits aller



verfassungsrechtlichen Fragen, zu deren Beantwortung ich mich nicht berufen fühle, können wir uns einen Portalverbund ohne die Kommunen - ich sage es ganz offen - meiner Meinung nach ersparen. Es ist nun einmal so, dass die wesentlichen Verwaltungsdienstleistungen auf kommunaler Ebene erbracht werden und dass das für die Bürgerinnen und Bürger, aber auch für die Unternehmen den größten Nutzen hat.

Ich verstehe sehr wohl die Sorge der Kommunen und der kommunalen Spitzenverbände, dass das, was sie in vielen Kommunen des Landes schon aufgebaut haben, aus ihrer Sicht gefährdet ist. Gerade hier liefert der Portalverbund aber eine Antwort. Es geht nicht darum, alles, was es gibt, über Bord zu werfen, sondern darum, die vorhandenen Portale intelligent zu verknüpfen, damit diejenigen, die Verwaltungsdienstleistungen suchen, möglichst schnell auf die Seite ihrer Gemeinde, ihres Landes oder des Bundes kommen, auf die sie wollen, und das, wie wir immer wieder diskutieren - ich zitiere jetzt den CIO Bund -, nicht mit 27 Klicks. Das ist auch richtig; denn wenn wir das nicht tun, dann haben wir ein Riesensakzeptanzproblem.

Wir haben heute in der Tat auch ein Akzeptanzproblem beim neuen Personalausweis; diese Frage wurde auch gestellt. Das ist ein Henne-Ei-Problem. Liegt es am Personalausweis, an der Tatsache, dass man ein Lesegerät braucht, oder liegt es auch oder vielleicht sogar in erster Linie daran, dass es zurzeit noch nicht genügend - schon gar nicht flächendeckend - Angebote gibt, um mit dem neuen Personalausweis Dienstleistungen nutzen zu können?

Ich bin hier zwar ganz zuversichtlich, glaube aber, dass der neue Personalausweis erst dann seinen Durchbruch haben wird und ein Erfolgsmodell sein wird, wenn es uns gelingt, ihn über Verwaltungsdienstleistungen hinaus anwenden zu können. Auch in der Wirtschaft gibt es Anwendungsmöglichkeiten, und es gibt auch erste entsprechende Gespräche.

Natürlich sind wir auch verpflichtet - das ist nun einmal wichtig -, uns Gedanken darüber zu machen, ob es Alternativen für die derzeitige

Authentifizierung gibt. Wenn Verwaltungsdienstleistungen elektronisch erbracht werden, dann kommt es fast immer dazu, dass sich der Nutzer/die Nutzerin verlässlich identifizieren muss. Hier gibt es sicherlich auch andere Lösungen, die aus meiner Sicht zurzeit aber noch nicht so sicher sind wie der neue Personalausweis. Aber auch hier wird sich die Technik weiterentwickeln.

**Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Krcmar** (Technische Universität München): Zur Frage von Herr Gerster: Es ist eben schon angesprochen worden, dass es vor allem darum geht, die Interoperabilität zwischen den Komponenten herzustellen. Das heißt, es kann durchaus ein Druck entstehen, Dinge, die man schon hat, verbundfähig zu machen. Das sind sozusagen Anlaufkosten, die entstehen können. Wenn vorhandene Komponenten und Lösungen verbundfähig gemacht werden - wenn sie beispielsweise Authentifizierungsergebnisse mit übernehmen können -, dann können sie weiterbetrieben werden.

Auf lange Frist kann so natürlich die Möglichkeit entstehen, dass man irgendwann einmal andere Komponenten wählt, weil sie in anderer Form angeboten werden. Zunächst wird Vielfalt aber nicht eingeschränkt, sondern eher ermöglicht, weil ein Interoperabilitätsstandard festlegt, wie miteinander gearbeitet wird und welche Daten ausgetauscht werden können, aber nicht, wie sie nachher verarbeitet werden. Damit entsteht durchaus die Möglichkeit, auch im Rahmen eines Verbundes unterschiedlichster Lösungen verschiedene Lösungscharakteristika und Funktionalitäten zu liefern.

Eine Aussage noch zum nPA: Die spannende Frage ist ja, was die Bürger davon abhält, ihn zu nutzen. Wenn man sie befragt, dann nennen sie als Grund vor allem das Nichterkennen von Nutzungsmöglichkeiten. Sie wissen, dass es ihn gibt; aber es wird nicht immer darauf hingewiesen, welche entsprechenden Möglichkeiten bestehen. Wenn man die Bürger fragt, was sie nicht davon wissen, dann sagen sie, dass sie keine Vorstellung davon haben, was sie damit machen können.



Insofern ist das tatsächlich ein Henne-Ei-Problem: Warum soll ich eine technische Funktionalität freischalten und nutzen lernen, wenn ich gar nicht weiß, was ich damit tun kann? Insofern wäre es ganz wichtig, transaktionale E-Government-Angebote zu machen, die es einem medienbruchfrei erlauben, die gesamte Kette entlangzugehen. Daneben ist es auch wichtig, gute Lösungen in einem Portalverbund nicht abzuschaffen; vielmehr müssen sie anschlussfähig gemacht werden - aber auch nicht mehr.

**Dr. Axel Troost (DIE LINKE):** Meine erste Frage geht an einen der Vertreter der kommunalen Spitzenverbände. Inwiefern halten Sie die vorgesehene Frist von fünf Jahren zur Errichtung der Verwaltungsportale, die im Begleitgesetz vorgesehen ist, für angemessen und auch realistisch?

Meine zweite Frage geht an Herrn Beuß. Gibt es schon erste Abschätzungen, mit welchen Kosten für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen das Projekt Digitalisierung insgesamt verbunden sein wird? Sind die fünf Jahre hier auch schon berücksichtigt, oder glauben Sie, dass das sogar noch mehr wird?

**Sachverständiger Dr. Helmut Fogt (Deutscher Städtetag):** Zur Fristensetzung kann ich nur sagen: Das hängt davon ab, was man macht.

Ich fange einmal beim anderen Ende an: Was bisher überhaupt nicht thematisiert worden ist - auch in den Diskussionen nicht, die im Vorfeld geführt worden sind -, ist die Kostenfrage. Ich muss hier ausnahmsweise auch den Normenkontrollrat nicht ganz von einer kritischen Anmerkung ausnehmen. Im Gesetzentwurf steht etwas zum Aufwand für die Umsetzung eines Portalverbundes. Ich gehe einmal davon aus, dass man eine intelligente Vernetzung von bestehenden Portalen ins Auge fasst, was wir auch für richtig halten. Es ist auf jeden Fall mit erheblichen Kosten verbunden, wenn man einen gewissen Ehrgeiz entwickelt, dass Angebote vereinheitlicht werden und Umstellungen stattfinden.

Im Gesetzentwurf gibt es den schönen Begriff „IT-Komponenten“, der im Grunde sämtliche

Bausteine von elektronischen Verwaltungsdienstleistungen mit umfasst. Wenn ich versuche, das alles bundesweit in kommunalen Portalen zu verankern, dann ist das alles andere als ein Selbstläufer. Im Gesetzentwurf steht zu der Kostenfrage, dass sich das alles durch den Effizienzgewinn wieder einspielen lassen wird. Das ist ein großes Missverständnis. E-Government kostet Geld, und es kostet nicht nur bei der Einführung Geld, weil man etwas in die Landschaft stellen muss, sondern es kostet dauerhaft Geld.

Es gibt einen Multikanalzugang zu den Rathäusern. Ein großer Anteil der Bürger - im Moment ist es die ganz überwiegende Mehrzahl; es sind im Minimum 80 Prozent der Bürger - kommuniziert derzeit konventionell mit der öffentlichen Verwaltung, indem sie aufs Rathaus gehen. Daran wird sich in absehbarer Zeit auch nichts ändern. In Zukunft müssen wir beide Wege, den konventionellen und den digitalen Zugang, offenhalten. Zusätzlich zu den konventionellen Angeboten mit seinen Personal- und Sachkosten - also nicht anstelle dieser Angebote - müssen wir den elektronischen Zugang aufbauen und zur Verfügung stellen.

Das ist in den großen Städten schon seit 15 bis 20 Jahren der Fall. Grüß Gott Bund und Grüß Gott Länder: Wir waren die Ersten, die das etabliert haben, und zwar aus eigener Kraft, ohne Hilfe der Länder und ohne Hilfe des Bundes. Diese Angebote, die wir aufgebaut haben, haben Geld gekostet und kosten heute noch Geld.

Wenn man das ehrgeiziger betreiben will - so wie es nach dem OZG vorgesehen ist -, dann wird das beträchtlich kosten. Wenn man das verwirklichen will, was in dem Gesetzentwurf auch angelegt ist, nämlich eine bundesweit einheitliche Struktur und einen einheitlichen Aufbau - bis hin zur Berücksichtigung der berühmten Lebenslagen -, dann muss man die städtischen Portale reorganisieren und neu aufsetzen. Diese Entwicklungen haben Millionen gekostet. Fragen Sie einmal die Stadt Berlin. Dort wurden zwei Anläufe unternommen. Der erste Anlauf ist krachend gescheitert; in einem zweiten Anlauf wurde dann mit einem enormen Aufwand das Verwaltungs-



portal Berlin auf die Beine gestellt. Berlin ist zusätzlich Bundesland, sodass es sich in mancher Hinsicht sogar noch leichter tut. In anderen großen Städten war es nicht anders.

Wenn wir unsere Verwaltungsportale in der Weise reorganisieren müssten, wie das in diesem Gesetzentwurf auch angelegt ist, dann würde das Millionen und Abermillionen kosten. Dafür hätten wir weder das Personal noch die Kapazitäten. Das ist eine Illusion.

Wenn man über Fristen und darüber redet, was man in fünf Jahren erreichen kann: Mit finanziellem Einsatz der Länder und im Zweifel - ich weiß es nicht - des Bundes, also jedenfalls nicht nur der Kommunen, kann man in dieser Frist vielleicht eine vernünftige Verknüpfung des Bestehenden erreichen. Alles andere ist eine Illusion und auch in zehn Jahren nicht zu verwirklichen.

**Sachverständiger Hartmut Beuß** (Der Beauftragte der Landesregierung Nordrhein-Westfalen für Informationstechnik (CIO)): Herr Troost, Sie hatten gefragt, ob es schon Ermittlungen bzw. Schätzungen von Kosten der Kommunen in Nordrhein-Westfalen gibt. Ich habe die Frage so verstanden: aus dem OZG.

(Dr. Axel Troost  
(DIE LINKE): Ja!)

Nein, die gibt es nicht. Das liegt natürlich auch daran, dass die Konturen der Umsetzung des OZG an manchen Stellen noch unklar sind. Diese werden zwischen dem Bund und den Ländern in Arbeitsgruppen erarbeitet. Das fängt bei der Architektur an und hört beim Layout auf.

Hier stimme ich Herrn Fogt zu: Wenn es dazu kommen sollte, dass alle Portale - auch die vorhandenen, wohl gemerkt - auf ein einheitliches Layout umgestellt werden müssen, dann würde das beträchtliche Kosten verursachen. Ich glaube aber nicht, dass das nötig ist. Ich glaube nicht, dass alle Portale das gleiche Layout haben müssen, sondern wichtig ist, dass ich als Unternehmen und als Bürgerin und Bürger sehr schnell dahin komme, wo ich hinwill, wie ich vorhin schon einmal gesagt habe.

Insgesamt ist es natürlich richtig, dass das eine Aufgabe ist, die, wie die Digitalisierung insgesamt, zunächst einmal Ressourcen erfordert. Das haben alle erlebt - der Bund und auch die Länder -, die schon ein E-Government-Gesetz auf den Weg gebracht und verabschiedet haben und entsprechende Kostenschätzungen vornehmen mussten. Dem steht aber durchaus auch etwas gegenüber, und ich würde die Effizienzvorteile nicht ganz kleinreden.

Ich sage es ganz offen: Man kann heute nicht sagen, dass sie sich auf eine Summe X belaufen werden. Dass mit der Umstellung auf digitale Abwicklungen - auch auf die zunehmende digitale Abwicklung von Verwaltungsdienstleistungen - auch Einspareffekte verbunden sind, wird aber, glaube ich, nicht ernsthaft bestritten werden können. Richtig ist aber - hier hat Herr Fogt absolut recht -: Das erfordert zunächst einmal eine Investition. Über die Höhe dieser Investition und auch über die Kostentragung muss man reden. Wenn ich das richtig im Kopf habe, ist das auch ein Thema für die Verhandlungen über den Bundesländer-Finanzausgleich, die unter anderem auch Grundlage dieser Gesetzesänderungen sind.

Richtig ist also, dass Investitionen nötig sind, und sie sind aus meiner Sicht auch unvermeidbar. Auch wenn ich das derzeitige Ranking von Deutschland - Platz 18 - nicht ganz so hoch hängen würde, sind wir uns, glaube ich, einig, dass Deutschland keinen vorderen Platz beim E-Government belegt. Wenn wir das ändern wollen, dann müssen wir auch das entsprechende Geld in die Hand nehmen. Das ist aus meiner Sicht schlicht und einfach notwendig.

**Anja Hajduk** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich möchte auch noch einmal grundsätzlich fragen, und meine erste Frage richtet sich an Herrn Krcmar.

Durch diese Portallösung wird schon auch ein Modernisierungsimpuls gegeben. So wie ich es verstanden habe, wertet die Bundesregierung die Struktur vom Grundsatz her sehr hoch, auch wenn es dauern wird. Ich möchte Sie jetzt fragen: Was genau könnte oder sollte der Bund eigentlich durch Verordnung festlegen? Geht es da um



eine bestimmte Software oder eher um die Verpflichtung zur Nutzung einer vom Bund bereitgestellten zentralen Lösung? Ich möchte das vor dem Hintergrund fragen, wie sich das zum Markt, zum Vergaberecht und zu der gerade schon angesprochenen Notwendigkeit der Integration von Lösungen, die vor Ort schon vorhanden sind, verhält. Diese Thematik streift sicherlich auch Themen wie Datenübernahmen aus dem Melderegister oder Ähnliches. Vielleicht können Sie ein bisschen die Fantasie spielen lassen und deutlich machen, wo die Verordnungskompetenz des Bundes insbesondere ansetzen könnte und sollte und wie verpflichtend dies wäre.

Die zweite Frage möchte ich an Herrn Kammer richten. Es geht mir darum, uns in diesem Zusammenhang querzubürsten. Warum ist eigentlich das gewählte Verfahren, dass der Bund mit Zustimmung des Bundesrates eine Verordnung erlassen kann, potenziell besser als eine Beschlussfassung des IT-Planungsrates? Uns ist kein Fall bekannt, in dem der Bund und ein paar Länder eine einheitliche Lösung im IT-Planungsrat durchsetzen wollten und dann am Widerstand anderer Länder gescheitert sind. Deswegen die vielleicht ein bisschen ketzerische Frage: Warum sollte der Bundesrat irgendeiner Lösung zustimmen, wenn es der IT-Planungsrat nicht auch gemacht hätte? Wir würden gern ein Gefühl dafür kriegen, welches Potenzial aus Ihrer Sicht in der neuen Lösung liegt.

**Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Krcmar** (Technische Universität München): Zu den Modernisierungsimpulsen: In der Tat ist es so, dass ein vorhandenes Angebot, wenn es denn genutzt wird, zu immer weiterer Erneuerung führt. Wenn man weiß, dass man bestimmte Dienstleistungen digital abwickeln kann, dann stellt man weitere Ansprüche, egal wie sie sich weiterentwickeln.

Für mich ist der zentrale Punkt, dass es bei der Abstimmung verschiedenster Ebenen notwendig ist, Interoperabilitätsstandards festzulegen. Es kommt erfahrungsgemäß nicht so sehr darauf an, wie gut die Standards sind, sondern darauf, dass sie überhaupt erst einmal festgelegt sind, weil sie einen Rahmen bieten, um neue Lösungen zu entwickeln.

Dann komme ich zu der Frage, was von Bundesebene aus gemacht werden kann. Aktuell gibt es das schöne Stichwort der Komponentenliste. Da geht es um die Festlegung, welche Komponenten nach dem technischen Standard genutzt werden können. Wenn sich auf so einer Liste mehr als eine Komponente befindet, gibt es schon einmal eine Auswahl. Wenn sich die Liste oft genug verändert, besteht ein Anreiz, für eine bestimmte Komponente neuere, wettbewerbsfähigere Technologien einzusetzen.

Spannend ist dann die Frage: Welche Stelle hat die Übereinstimmung mit den Interoperabilitätsstandards festzulegen? Das wäre eine Aufgabe, die tatsächlich zentral zu erledigen wäre, weil es hier sonst ganz unterschiedliche Zertifizierungen gäbe. Eine Aufgabe wäre dabei, festzulegen, in welchen Fällen bestehende Komponenten und Lösungen weiter genutzt werden können.

Aus der Verbindung zwischen klar geregelten Interoperabilitätsstandards und der Möglichkeit, Komponenten zu ersetzen, entsteht der Fortschritt, weil ein Anreiz besteht, neue Lösungen zu entwickeln. So entsteht ein Modernisierungsimpuls; denn vonseiten der Nutzer, also der Bürger, aber auch der Unternehmen - in anderer Hinsicht - kommen immer wieder neue Ideen hinzu. Die Interoperabilitätsstandards würden dann - ähnlich wie beim Internet - für längere Zeit fix bleiben; aber das, was auf ihrer Grundlage gemacht wird, kann sich relativ schnell entwickeln. Dann ergibt sich aus solch einem Verbund ein ganz erheblicher Modernisierungsimpuls.

Schauen Sie, wie viele der circa 460 Start-ups, die auf der letzten CeBIT waren, sich mit E-Government-Leistungen beschäftigt haben: Relativ wenige; mir ist kein einziges bekannt. Könnte man hinsichtlich einer bestimmten, abgegrenzten Komponente im Rahmen gesetzter Interoperabilitätsstandards etwas Neues anbieten, dann entstünde auf einmal eine ganze Menge Fantasie im Hinblick auf Neuentwicklungen und damit ein wesentlich stärkerer Modernisierungsimpuls als bei Umsetzung dessen, was wir heute schon haben. Insofern ist ein relativ kurzer Zeitraum für die Umsetzung ganz gut, weil dann die Geschwindigkeit zunimmt.





**Sachverständiger Matthias Kammer** (Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet gGmbH (DIVSI)): Frau Hajduk, als Jurist habe ich in meiner Studienzeit gelernt, dass man Verfassungsänderungen sehr behutsam und vorsichtig angehen sollte, sie also nicht so oft vornehmen sollte. Was die Bedeutung von IT im Regelwerk des deutschen Staatsaufbaus angeht, haben es all diejenigen, die in diesem Kontext professionell tätig sind, durchaus als einen Riesenschritt empfunden, dass der Artikel 91c vor ungefähr zehn Jahren im Zusammenhang mit der Föderalismusreform II ins Grundgesetz gekommen ist. Wenn man so will, gibt es jetzt die Vorstellung, dass mit dem Staatsvertrag eine IT-Verfassung entstanden ist.

Ich habe durch die Erfahrungen, die ich bei der Gründung von Dataport in Norddeutschland usw. gemacht habe, gelernt, was Kooperation bedeutet. Der Föderalismus lebt nun einmal von Kooperation, wenn man vorankommen will. Mit Befehl und Gehorsam funktioniert da gar nichts; das bremst eher. Man muss sich vor Augen führen, dass nach dem Staatsaufbau zwar Bund und Länder Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, aber die Kommunen, gerade was die Schnittstelle zur Kundschaft angeht, eine zentrale Rolle spielen. Man hat es hier also mit ganz vielen Befindlichkeiten zu tun, denen man konstruktiv begegnen muss.

Wir hielten es seinerzeit für einen ganz großen Fortschritt, dass mit dem Gremium eine Struktur geschaffen wurde, in der Bund, Länder und Kommunen zusammenarbeiten sollten. Eine Tatsache ist, dass es in der Einschwingphase länger gedauert hat, als wir es uns damals erhofft haben. Ein großer Fehler war meines Erachtens von Anfang an, nicht zügig genug einen Unterbau für den Planungsrat geschaffen zu haben, eine Agency - oder wie man es nennen würde -, die dafür sorgt, dass diejenigen, die in dem Gremium arbeiten, eine eigene, professionelle Unterstützung erhalten und sie nicht von zu Hause mitbringen müssen. Das wird jetzt endlich mit FITKO usw. geheilt. Das sind mühsame Geburten; aber das ist typisch für unseren Föderalismus.

Nun kann es der Bund vielleicht hinbekommen, an der einen oder anderen Stelle voranzugehen; das sieht dieses Gesetz vor. Wenn der Bund das aber nicht behutsam macht, sondern einfach auslebt, was er alles tun kann, dann wird er - da bin ich ziemlich sicher - nicht weit kommen; denn die Umsetzung muss, wo auch immer, vor Ort stattfinden. Da nützt es auch nichts, wenn man ein Weisungsschreiben bekommt: Setzen Sie jetzt einmal bitte folgende Komponente ein. - Dann würde mir als Unternehmensverantwortlicher erst einmal einfallen: Wie passt das überhaupt ins Wettbewerbsrecht? Muss ich jetzt ausschreiben? Kann ich das einfach machen? Wer ist denn jetzt verantwortlich, wenn ich etwas falsch mache? - Aufgrund all dieser Überlegungen würde es ewig dauern, bis überhaupt etwas passiert. Damit gewinnt man nichts. Wenn man Schwung in die Sache bringen möchte, kommt es eher darauf an, dass man bei den Elementen, die das Gesetz vorsieht, die Kooperation fördert. Einen solchen Geist atmet das Gesetz aber nicht; es scheint nicht darauf angelegt zu sein. Das ist das Schwierige dabei.

Ein Zeitziel von fünf Jahren für den Aufbau des Portalverbunds - was ist das? Ist das ein Gesetzesbefehl, wollen wir das jetzt alle machen? Wenn man nicht alle im Boot hat, dann wird das innerhalb von fünf Jahren nichts. Ich erinnere an die Koalitionsvereinbarung der Großen Koalition, in der steht, dass innerhalb von vier Jahren 100 Verwaltungsleistungen einheitlich online angeboten werden sollen. Eine wunderbare Verabredung, die man getroffen hat. Aber was ist dabei herausgekommen? Nicht so viel. Das wird doch durch ein Gesetz nicht besser; denn hier muss an vielen Stellen richtig viel umgesetzt werden.

Was ich in diesem Kontext auch richtig schwierig finde: Alle, die im IT-Bereich arbeiten, haben gelernt, dass sie sich anstrengen müssen, nachzuweisen, dass das, was sie tun, wirtschaftlich ist. Aber im Gesetz wird einfach unterstellt, es sei wirtschaftlich. Das kann man tun; aber andere, die versucht haben, an Geld zu kommen, um eine Investition tätigen zu können, haben andere Erfahrungen gemacht. Ich finde es sehr mutig, wenn man im deutschlandweiten Kontext sagt:



Diesen Schritt müssen wir jetzt tun, und wir stellen gleichzeitig fest, dass das effizient ist. - Eine ganze Menge Effizienzpotenziale wurde nämlich in den letzten Jahren schon gehoben. Es ist nicht so, dass man in den Verwaltungen noch beliebig viel sparen könnte.

Letzte Bemerkung dazu: Wenn der Bund vorweggehen will, dann muss er auch ein gutes Beispiel geben. Ich finde nicht, dass die IT des Bundes einen Level erreicht hat, der es erlaubt, sie als Leuchtturm zu bezeichnen.

**Vorsitzende Dr. Gesine Lötzsich:** Wir kommen jetzt zur dritten Runde.

**Dr. Reinhard Brandl (CDU/CSU):** Ich habe eine Nachfrage an Professor Krcmar. Sie haben gerade von den Interoperabilitätsstandards gesprochen. Sie meinten, dass es gar nicht so wichtig ist, welche es sind, sondern dass es darauf ankommt, dass überhaupt welche bestimmt werden. Meine Frage an Sie ist: Welches Gremium und welches Verfahren innerhalb dieses Gremiums halten Sie für passend und angemessen, um auf Bundesebene zu solchen Interoperabilitätsstandards für den Portalverbund zu kommen?

Meine zweite Frage geht an die kommunalen Spitzenverbände. Wir haben in der Anhörung einen großen Konsens darüber, dass sich etwas verbessern muss; Herr Ludewig hat es am Anfang beschrieben. Ich habe auch immer den jeweiligen eGovernment Monitor der Initiative D21 verfolgt. Demzufolge ist es so, dass die Nutzung von E-Government-Instrumenten in Deutschland zum Teil sogar zurückgeht und dass wir im Vergleich zu vielen anderen Ländern, zu Schweden, aber auch zu unseren Nachbarländern Österreich und Schweiz, deutlich zurückliegen.

Jetzt ist die Frage, was man dagegen tut. Nun geht der Bund voran, hat das Problem - auch nach oftmaligen Hinweisen des Normenkontrollrats - erkannt und übernimmt vielleicht die Aufgabe, solche Interoperabilitätsstandards festzulegen. Die Stellungnahmen, die wir diesbezüglich vom Bundesrat, aber auch von den kommunalen Spitzenverbänden bekommen, gehen eher in die Richtung, die Rolle des Bundes abzuschwächen, und

zwar in dem Sinne, dass der Bund den Bundesrat beteiligen soll und die Kommunen am besten freiwillig beitreten sollen, aber auch nur dann, wenn es wirtschaftlich ist usw. Jetzt frage ich mich: Warum müssten wir, wenn wir all dem folgen würden, eigentlich das Grundgesetz ändern? Auf das, was im Ergebnis übrig bleiben würde, wenn man sich an den Stellungnahmen orientieren würde, könnten sich Bund, Länder und Kommunen, wenn sie sich einig wären, auch so verständigen. Dafür bräuchte man nicht einmal eine gesetzliche Grundlage, geschweige denn eine Grundgesetzänderung.

Jetzt haben wir aber die Chance zur Grundgesetzänderung. Meine Frage ist, was Sie vorschlagen, um bei dem Thema wirklich voranzukommen. Gibt es einen Punkt - neben dem uns bekannten Wunsch, dass der Bund zahlt -, bei dem Ihnen bei dem Bestreben, voranzukommen, geholfen wäre, wenn der Bund zu ihm eine Regelung trafe oder einschreiten würde?

**Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Krcmar**

(Technische Universität München): Das ist in der Tat eine schwierige Frage: Welches Gremium soll einen Standard setzen? Das muss man vielleicht historisch und zeitlich betrachten. Mit der Einführung des IT-Planungsrates war auch die Hoffnung verbunden, dass er seiner Aufgabe gerecht wird, solche Standards zu setzen. Wenn man schaut, seit wann es ihn gibt, sieht man, dass er ein bisschen Zeit gehabt hat. Diese Möglichkeit der kooperativen Setzung von Standards hat mehrere Jahre lang bestanden; aber man kam zu keinen. Insofern ist es - wenn man meinen Kommentar bedenkt, dass es besser ist, überhaupt einen Standard zu haben, als gar keinen zu haben - schon okay, wenn der Bund jetzt den Standard setzt. Das mag für diejenigen, die keinen Einfluss darauf haben, betrüblich sein. Aber wenn der Standard weise gesetzt wird, nämlich so, dass er Kooperationen erlaubt und nicht verhindert, dann sollte dieser technische Interoperabilitätsstandard nicht mehr als Gegenstand im politischen Prozess der Kompromissfindung wahrgenommen werden, dann sollte es keinen Handel mehr um Länge des Datenfeldes und ökonomische Zuweisungen geben; das kann es einfach nicht sein. Es ist mit Blick auf die Technik



lediglich eine Setzung, wie Datenaustausch funktionieren soll. Diese Setzung hat per se keinerlei politische Bedeutung; diese wird ihr dann zugewiesen, wenn die Setzung als Verhandlungsgegenstand wahrgenommen wird. Insofern ist das, was das Gesetz ermöglicht, nämlich dass der Bund die Standards zur Gewährleistung von Interoperabilität setzt, auch Ausfluss der Tatsache, dass sie viele Jahre vorher nicht gemeinsam gesetzt worden sind. Man mag jetzt beklagen, dass einem der Einfluss entzogen wird; aber das muss ja nicht heißen, dass man nicht wieder in die Lage der weiteren Kooperation versetzt wird.

Die Alternative wäre ja quasi, den IT-Planungsrat als Institution abzuschaffen. Das hielte ich für die falschste aller Vorgehensweisen. Wir haben ein Entscheidungsgremium geschaffen, das einen hohen technischen Sachverstand braucht, um Architekturentscheidungen abzuwägen, haben ihm aber, wie eben schon erwähnt, keinen Unterbau mitgegeben. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist mit einem Unterbau versehen. Der ist an dieser Stelle auch erforderlich. Gleichzeitig ist es erforderlich, dass sich der IT-Planungsrat, wenn er sich der Aufgabe annehmen möchte, die Frage stellt: In welchem Umfang muss das gemeinsam gemacht werden, bzw. wie hoch muss das Quorum bei Mehrheitsentscheidungen sein, wenn man über Interoperabilitätsstandards und nicht über die Komponenten selbst entscheidet? Da geht es um das schwierige Austarieren der Governance-Struktur. Man braucht auf jeden Fall einen Standard, damit man sich auf seiner Grundlage weiterentwickeln kann. Man muss ihn möglichst jetzt setzen, damit sich die Struktur weiterentwickelt. In Zukunft kommt es darauf an, weitere Detailspezifikationen wieder gemeinsam festzulegen.

**Sachverständiger Dr. Kay Ruge** (Deutscher Landkreistag e. V.): Ich könnte jetzt den Elfmeter direkt verwandeln und sagen: Wir halten eine Grundgesetzänderung für gar nicht erforderlich; sie geht auch aus unserer Sicht zu weit.

Ich will aber versuchen, konstruktiv anzufangen. Sie haben gesagt, wir seien uns eigentlich im Ziel einig, dass wir vorankommen müssen und mehr

E-Government brauchen. Das sehen auch wir so. Wir halten es auch für richtig, dass es an der Stelle einen echten Portalverbund - mit Betonung auf „Verbund“ - gibt. Deshalb ist dieser Hinweis allemal berechtigt: Bis jetzt gibt es kein Bundesportal, bis jetzt gibt es nicht in allen 16 Ländern Länderportale, bis jetzt gibt es aber viele Dutzende kommunale Portale, wenn auch - das wurde schon gesagt - von unterschiedlicher Qualität. Aber wir haben uns vor Jahren auf den Weg gemacht, diesem Defizit abzuwehren, und das unter den von Herrn Fogt und auch von Herrn Kammer angesprochenen fehlenden Finanzierungsvoraussetzungen.

Wir haben schlicht den Eindruck: Wenn man es besser machen will, muss man es kommunaler denken. Bis jetzt sind wir mit Infrastrukturen wie dem nPA, dem einheitlichen Ansprechpartner oder De-Mail konfrontiert, die uns alle als seligmachend verkauft worden sind und die wir alle als insgesamt wenig zielführend betrachtet haben, also mit Infrastrukturen, die E-Government nicht befördert, nicht vorangebracht haben.

Was wir aus unserer Sicht brauchen, ist - das tragen wir sogar mit - eine höhere rechtliche und politische Verbindlichkeit. Darauf hinzuwirken, ist Frau Merkel mit den Ministerpräsidenten gelungen. Es hat massiv an einer politischen Verbindlichkeit gefehlt.

Ich habe auch nichts dagegen, zu einer grundsätzlich höheren Verbindlichkeit im rechtlichen Bereich zu kommen und zu sagen: Die und die Verwaltungsverfahren - egal ob es nun 100 sind oder man sich nur die für die Bürger attraktivsten vornimmt - sind verpflichtend flächendeckend elektronisch einzuführen. Das Kfz-Wesen wurde in diesem Zusammenhang früher immer als die Megaanwendung angesehen. Der Weg über die Verbindlichkeit führt also dazu, dass man ein entsprechendes Verfahren hat. Aber wir dürfen es nicht so schlecht umsetzen wie aktuell beim nPA; das nutzt kein Mensch. Ich habe dennoch nichts dagegen, wenn Sie beim Elterngeld und bei verschiedenen anderen Verfahren eine elektronische Abwicklung verbindlich vorsehen. Das können Sie tun, das halten auch wir für richtig; denn es befördert das Ganze.



Wichtig ist aber aus unserer Sicht, das Ganze viel kommunaler zu denken, viel mehr das mitzunehmen, was tatsächlich da ist. Insofern stoßen Sie in unseren Stellungnahmen auf Widerstand, weil wir die Ausführung und Umsetzung - es geht um eine echten Portalverbund, eine Verknüpfung dessen, was bereits da ist - für nicht zielführend halten, weil wir es für überbordend halten, weil es tatsächlich - auch wenn Herr Vitt gleich wieder unruhig wird - zumindest aus unserer Sicht auch den Geist eines Bundesdachportals atmet, weil Sie die Zeiten eng setzen und gleichzeitig alles drinhaben wollen, weil Sie die Wirtschaftlichkeit von vornherein ausblenden. In der Gegenäußerung der Bundesregierung zu der gewünschten Einschränkung, Dinge nur dann umzusetzen, wenn sie wirtschaftlich sind, heißt es, das sei mit der Regelung hinsichtlich der Geeignetheit schon abgedeckt; aber schon juristisch sind „geeignet“ und „wirtschaftlich“ definitiv unterschiedliche Begriffe.

Im Hinblick darauf, was alles hinsichtlich der IT-Komponenten vom Bund geregelt werden kann, weisen auch Wirtschaftsinformatiker darauf hin, dass eine zu stringente Bestimmung von Standards, wie sie in § 2 Absatz 6 definiert sind und auf die ansonsten in vielen Paragraphen Bezug genommen wird, innovationsfeindlich ist und eher monopolisierend wirkt. Wir halten also die Ausführung in diesem Gesetz für nicht richtig, gehen aber in jeder Beziehung mit, wenn es darum geht, dass wir das Ganze viel verbindlicher, mit viel besserer finanzieller Ausstattung und viel größerem politischen Willen auf allen Ebenen voranbringen sollten.

**Saskia Esken (SPD):** Meine Herren Sachverständige - ich will das so sagen; es sind alles Herren -, es ist viel zum Widerspruch im Zusammenhang mit dem kooperativen Ansatz gesagt worden. Dieser Ansatz hat uns zwar geleitet, den IT-Planungsrat einzurichten und ihn jetzt mit einem entsprechenden Unterbau zu versehen; aber manche Dinge, beispielsweise die Vorgaben zu den Kommunikationsstandards, wollen wir lediglich im Benehmen und nicht im Einvernehmen mit dem Planungsrat umsetzen. Ich denke, Sie haben in hinreichender Weise darauf hingewiesen, dass

das problematisch ist. Wie kann sich der IT-Planungsrat unter diesen Umständen entwickeln? - Diese Frage würde ich gerne an Herrn Kammer richten.

Zweitens. Zur Frage der IT-Sicherheit und der Wettbewerbstauglichkeit im Zusammenhang damit, dass das BMI die Möglichkeit haben soll, konkrete Hardware vorzugeben, ist genug gesagt worden. Ich denke, das muss man problematisch sehen. Insofern geht meine zweite Frage ganz aus dem bisher besprochenen Themenkreis heraus. Ich habe der Bund-Länder-Vereinbarung mit großer Freude eine Verpflichtung zur Verabschiedung von Open-Data-Gesetzen auch in den Ländern und zur Einrichtung von Open-Data-Portalen entnommen. Das habe ich der bisherigen Ausgestaltung in Gesetzesform noch gar nicht entnommen. Ist dieses Vorhaben aufgegeben worden, und wie schätzen Sie es inhaltlich ein? - Auch diese Frage geht an Herrn Kammer.

**Sachverständiger Matthias Kammer** (Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet gGmbH (DIVSI)): Ich fange mal mit dem Letzten an. Vielen Dank für die Frage; auch ich wollte sie stellen.

Es fällt auf, dass aus der nächtlichen Vereinbarung zwischen der Bundeskanzlerin und den Ministerpräsidenten der Komplex Open Data, der da angesprochen ist, bisher jedenfalls nicht sichtbar in irgendeine Gesetzgebung eingeflossen ist. Mich würde interessieren, ob irgendjemand etwas dazu sagen kann, warum das so ist. Kommt das noch? Hat sich der IT-Planungsrat dazu etwas vorgenommen? Ich weiß es einfach nicht. Ich fände es schön, wenn es an dieser Stelle weiterginge. Ich komme aus Hamburg und identifiziere mich sehr wohl mit dem dortigen Transparenzgesetz und allem, was damit verbunden ist. Es macht schon Sinn, in diese Richtung zu gehen; aber ich finde dazu nichts.

Zur ersten Frage: Es klang eben in den Bemerkungen der Vorredner schon an: Wenn so ein Gesetz, wie es hier aufgeschrieben ist, umgesetzt wird, kommt es sehr darauf an, dass der Bund in der Leadership-Rolle, die er hier hat, dafür sorgt, dass der IT-Planungsrat dadurch vielleicht sogar



noch mehr ertüchtigt wird und vorankommt und nicht auf ein Benehmensgremium reduziert wird. Denn Benehmen kann man formal handhaben. Aber man kann vor allem auch das, was zu besprechen ist, zunächst einmal da klären und es dann von mir aus im Bundesratsverfahren in eine Verordnung gießen; dagegen ist nichts zu sagen. Aber wenn man die eigentliche inhaltliche Gestaltung, um die es hier geht, im Kontext einer Kooperation von Bund, Ländern und Kommunen umsetzt, kann das ein positives Leitbild sein.

Der IT-Planungsrat - Herr Beuß kann das besser sagen - hat aber in den letzten Jahren mit Sicherheit eine Schwäche gehabt, nämlich dass er jedes Jahr einen neuen Vorsitzenden bekommt. Da der Erfolg beim Agenda Setting im IT-Planungsrat stark davon abhängt, wer es macht, gibt es - solange es keinen Unterbau gibt - Brems Spuren, wenn es nicht gut gemacht wird. Die Frage, wie man in so einem Gremium Leadership abbildet - dazu gehört auch Verantwortung für die Ergebnisse -, ist eines der Themen, die man auf Grundlage dieses Gesetzes positiv entwickeln könnte. Das kann ein Gewinn sein. Aber, wie gesagt, Teile des Gesetzes sind so angelegt, dass man von der Bundesebene aus vermeintlich bis in die letzte Kommune durchregieren kann. Wenn das stattfindet, dann wird es im Alltag viel Widerstand geben; davon bin ich fest überzeugt. Da dieses Gesetz keine Sanktionen kennt, sondern eigentlich einen Appell formuliert, wünsche ich mir da eher einen konstruktiven Einstieg in die Nutzung der einzelnen Elemente, die im Gesetz enthalten sind.

Nehmen wir das Beispiel, dass aus Sicherheitsgründen der Einsatz konkreter Komponenten vorgeschrieben werden kann. Zunächst einmal: Man darf auf keinen Fall denken, es wäre die Erfindung von Sicherheit im Public Sector, wenn es so geschähe. Bei Dataport war mir immer daran gelegen, irgendwann einmal eine entsprechende Kennzahl zu bekommen: an die 10 Prozent des Gesamtumsatzes für Sicherheit ausgegeben. - Ich kenne leider keine Vergleichszahlen und wäre sehr daran interessiert, zu erfahren, wie es insgesamt, über die verschiedensten Einrichtungen hinweg, damit aussieht; denn Sicherheit kostet Geld. Wenn hier durch Komponentenbildung

quasi eine Vorgabe gemacht wird - insofern würde behauptet, dass irgendeine bestimmte Art von Sicherheit die einzig richtige ist -, dann führt das zwangsläufig zu einer Konzentration auf wenige Produkte, und es wird dadurch bestimmt nicht billiger. Das kann möglicherweise richtig sein; aber dann muss man zumindest genau wissen, worüber man hier eigentlich jetzt redet, wenn man so etwas sogar ohne den Bundesrat und ohne den IT-Planungsrat machen will.

Warum es nun wohl bei dem Thema gebündelt werden soll - offenbar gibt es die Erkenntnis, dass es an einer Stelle eine besondere Kompetenz für Sicherheit gibt -, erschließt sich mir nicht. Vielleicht glaubt man, dass man in anderen Umgebungen, in denen man für IT verantwortlich ist, nichts von Sicherheit versteht, oder es steckt eine andere Vermutung hinter dieser Regelung. Das fällt gerade beim Thema Sicherheit auf.

Wenn so etwas ein paarmal passiert, dann wird wahrscheinlich so ein Gremium, das eigentlich auf Kooperation angelegt ist, keine richtige Kraft entfalten, um sich an solch einer Stelle vernünftig und konstruktiv zu beteiligen. Das ist zumindest zu befürchten, wenn solch eine Vorschrift richtig konsequent angewendet wird. Deswegen wünsche ich mir immer noch, dass das Ganze einer konstruktiven Orientierung folgt, also der Bund sagt: Wir gehen voran, wir wollen gerne, dass bestimmte Dinge erreicht werden, und werden uns dafür einsetzen, dass die Länder mitziehen.

Einen Punkt würde ich gerne noch anmerken, der bisher zu wenig beachtet worden ist: Wenn man insgesamt erreichen will, dass E-Government in Deutschland wahrgenommen wird, dann reicht es nicht, darüber zu klagen, dass es zu wenige oder zu viele Angebote gibt - so wenige sind es gar nicht. Was der Staat überhaupt nicht beherrscht, ist, Menschen zu sagen: Wir tun etwas Gutes, und nun nutzt es auch! - Bis auf eine Pressemeldung findet nichts statt, wenn etwas Neues eingeführt wird. Wie sollen Menschen das eigentlich erfahren? Ein gutes Marketing, eine gute Werbung für Produkte beherrscht der Staat überhaupt nicht.



(Bernhard Daldrup (SPD):  
Sehr richtig!)

Das ist meines Erachtens eine ganz zentrale Schwäche, wenn es um die Frage geht: Haben wir hier eigentlich eine gute Positionierung in Deutschland oder nicht? Denn vieles, was gut ist, wird eigentlich gar nicht gut genannt, sondern rangiert unter „ferner liefern“. Dann kommt es zu den negativen Effekten, die es bei der Wahrnehmung von Produkten gibt: Wenn man sie ohnehin nicht oft braucht, dann kennt man sie auch nicht.

**Roland Claus (DIE LINKE):** Ich habe nur noch eine Frage zu einer ehrgeizigen Parallelveranstaltung, wobei ich jetzt aber nicht weiß, inwiefern die Sachverständigen dazu gearbeitet haben. Ich will deshalb Professor Ludewig in ordnungspolitischer Hinsicht und die Datenschutzbehörde in Hinsicht auf den Datenschutz fragen. Es geht mir um die Modernisierung der Netze des Bundes. Es findet ja parallel zu dieser Neuordnung der föderalen Beziehungen eine großflächige Modernisierung der Netze des Bundes statt. Die von Herrn Dr. Ludewig konstatierte Heterogenität haben wir ja nicht nur zwischen Bund und Ländern, sondern auch zwischen den Ministerien. Wenn man, wie ich, eine längere Weile im Ausschuss arbeitet, dann hat man zuweilen den Eindruck, dass die Differenzen zwischen zwei Ministerien mindestens die Dimension der Differenzen der politischen Formationen im Parlament erreichen, um es vorsichtig auszudrücken. Staatssekretär Vitt arbeitet an beiden Vorhaben, wir Berichterstatter auch. Jetzt, da sozusagen die Chance besteht, dass es etwa zeitgleich abläuft, ist die Frage: Sind die beiden Vorgänge ordnungspolitisch - das ist die Frage an Herrn Ludewig - hinreichend verschränkt, und sind sie es datenschutzrechtlich?

**Sachverständiger Dr. Johannes Ludewig (Nationaler Normenkontrollrat (NKR)):** Es gibt einen Grundsatzbeschluss zur Konsolidierung der Netze des Bundes aus dem letzten Jahr. Insofern ist da die klare Linie vorgegeben. Dass es acht Jahre lang gedauert hat, bis man dazu kam - dazu könnte man ein abendfüllendes Programm bieten. Aber man soll ja nicht rückwärts schauen, sondern vorwärts. Ich gehe davon aus, dass mit

dem Grundsatzbeschluss, der im letzten Jahr gefasst worden ist, die klare Linie vorgegeben ist.

Dass es schwierig ist, die Vorgänge zu verschränken, liegt am bei uns geltenden Ressortprinzip. Wir sind in der Verwaltung vertikal grundsätzlich gut organisiert und horizontal relativ schlecht. Alles, was übergreifend ist, macht Schwierigkeiten wegen des Ressortprinzips, das - das sage ich als Ökonom - unglücklicherweise auch noch Eingang in die Verfassung gefunden hat. Deswegen kommt man sehr schwer darüber hinweg. Ich kann es nur bestätigen, auch aus den eigenen Erfahrungen in der Bundesregierung: Das ist schon eine echte Herausforderung.

Aber ich sage noch einmal: Zumindest gibt es den Grundsatzbeschluss vom letzten Jahr. Herr Vitt hat hier eine wichtige Rolle zu spielen, genauso wie der ihn unterstützende Finanzminister. Ich gehe davon aus, dass das in die entsprechende Richtung geht.

Wenn Sie gestatten, mache ich eine Zusatzbemerkung. Ich möchte unterstreichen, was Herr Kammer vorhin gesagt hat; denn das scheint für den Erfolg der ganzen Sache von ausschlaggebender Bedeutung zu sein. Egal wie das im Einzelnen in den Rechtstexten organisiert ist, es muss zu einer konstruktiven Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern kommen. Diese kann nur im IT-Planungsrat stattfinden; das ist die Stelle dafür. Dass der Bund sagt, dass es beim Benehmen bleiben soll, kann man verstehen. Dass sogar zweimal Zustimmungspflichten eingeführt werden, hat sicherlich Sinn und Verstand. Das ändert aber nichts daran, dass es von der Sache her, wenn man zu einem Ergebnis kommen will, zwingend notwendig ist, dass es zwischen Bund und Ländern bei den Dingen, die nun dargelegt wurden und bei denen der Bund die Initiative übernehmen soll, zu einem konstruktiven Miteinander kommt. Wenn es dazu nicht kommt, dann werden wir - da bin ich mit Herrn Kammer hundert Prozent einer Meinung - große Schwierigkeiten haben.

Der IT-Planungsrat muss weiterhin eine wichtige Rolle spielen. Deswegen ist es so wichtig, dass er den im Grundsatz beschlossenen Unterbau -



Stichwort „FITKO“ - bekommt. Seit Jahren wird nun herumgehampelt. Das können wir uns nicht mehr leisten. Der Planungsrat braucht den gleichen Unterbau wie andere Gremien und ein Digitalisierungsbudget. Wenn man kein Geld hat, das klar zugewiesen ist, dann kann man - wie jeder weiß - nur wenig bewirken. Von Bund und Ländern müssen Commitments eingegangen werden. Das fällt natürlich schwer. Sie dürfen das aber nicht Jahr für Jahr machen und von der jeweiligen Haushaltslage abhängig machen. Das funktioniert nicht. Vielmehr handelt es sich hier um eine strategische Frage, die man auch strategisch angehen muss. Wenn es hier keinen kooperativen Föderalismus gibt, wird es am Ende keinen Erfolg geben. Ich möchte mich da deutlich der Auffassung von Herrn Kammer anschließen. Das Ganze muss über den Alltag hinaus strategisch ausgerichtet sein und zudem mit Geld unterlegt werden. Des Weiteren ist der Wille beider Seiten wichtig, hier zu Ergebnissen zu kommen und längerfristige Commitments einzugehen.

Wenn das funktioniert, werden auch die Kommunen mitmachen; denn dann kommt etwas dabei heraus, und sie können etwas verteilen. Schließlich wollen auch die Kommunen nicht alles zweimal entwickeln. Die technische Entwicklung wird vor allem rasant weitergehen. Auch die Kommunen, die vor vielen Jahren auf ihre Art etwas gemacht haben, werden vor neuen technischen Herausforderungen stehen. Wenn dann eine gemeinsame und finanzierte Lösung aus der Zusammenarbeit des IT-Planungsrates herauskommt, dann werden die Kommunen die Ersten sein, die sagen: Jawohl, das können wir gebrauchen und müssen wir nicht selbst entwickeln. - Wenn man das konstruktiv angeht, mit Mitteln unterlegt, und ein klarer politischer Wille da ist, dann wird etwas daraus. Wenn aber irgendetwas davon fehlt, dann klappt es nicht, egal was in den Rechtstexten steht.

**Sachverständiger Jürgen Henning Müller** (Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI)): Herr Claus, ich kann im Gegensatz zu Herrn Dr. Ludewig zur Beantwortung Ihrer Frage leider nichts Wesentliches beitragen. Den besagten Beschluss kenne ich ebenfalls. Mein Haus arbeitet zwar daran mit;

aber es handelt es um eine andere Abteilung. Ich persönlich habe damit nicht so viel zu tun. Mir ist bisher zumindest nicht bekannt geworden, dass es dort nennenswerte datenschutzrechtliche Probleme gegeben hat. Mehr kann ich dazu ad hoc leider nicht sagen.

**Anja Hajduk** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Ludewig, für Ihr eindringliches Plädoyer. Wir alle sind Bürgerinnen und Bürger einer Kommune, eines Landes und des Bundes. Ich als Bürgerin des Stadtstaates Hamburg bin in besonderer Weise involviert. Sie haben schon recht: Diese Reform muss für alle beteiligten Ebenen einen Anreiz setzen, im Interesse unseres Gemeinwesens Fortschritte zu erzielen. Das geht nur gemeinsam. Mit dieser Reform verpflichten wir uns alle schon zu einer gewissen Gemeinsamkeit, wenn man es geschickt angeht.

Ich habe folgende Frage an Sie, Herr Ludewig: Sie haben in Ihrer Stellungnahme die Investitions- und Betriebskosten auf 1,7 Milliarden Euro für die ersten fünf Jahre beziffert. Das Einsparpotenzial beläuft sich auf 3 Milliarden Euro. Ich bitte Sie, die Relevanz dieser Zahlen noch einmal zu erläutern.

Herr Kammer, Sie weisen in Ihrem Statement auf ein Akzeptanzmanko hin und fordern, gezielt Mittel für Werbemaßnahmen im Zusammenhang mit der anstehenden Verwaltungsmodernisierung bereitzustellen. Haben Sie eine Idee, welche Kostengrößen hier angemessen sein könnten?

**Sachverständiger Dr. Johannes Ludewig** (Nationaler Normenkontrollrat (NKR)): Die Schätzungen haben nicht wir, sondern die Gutachter vorgenommen. Die Fraunhofer-Gesellschaft, an die wir den Auftrag vergeben haben, hat die Zahlen zusammengestellt. In Ziffer 6 der Thesen, die am Anfang des Gutachtens stehen, heißt es, dass die öffentliche Verwaltung insgesamt 13 Milliarden Euro für IT jährlich ausgibt. Ausgehend davon schätzt man, dass sich die Investitions- und Betriebskosten auf 1,7 Milliarden in fünf Jahren belaufen werden, wenn man die 60 wichtigsten Verwaltungsleistungen optimieren will. Das ist das Ergebnis der Gutachter, die wir mit ins Boot geholt haben, weil wir hier keine Experten sind.



Ich füge hinzu: Es kommt nicht darauf an, ob sich die Kosten auf 1,7 Milliarden oder 2 Milliarden Euro belaufen werden. Es geht nur um den Grundgedanken, über den hier schon einmal diskutiert wurde.

Natürlich müssen Sie bei IT-Projekten - genauso wie bei fast jeder anderen Investition - bei den Ausgaben erst einmal in Vorlage gehen. Der Nutzen stellt sich natürlich erst später ein. Die hier zum Ausdruck kommenden Dimensionen sind, gemessen an den heutzutage üblichen IT-Aufwendungen, überschaubar. Das sollte hier klar zum Ausdruck gebracht werden. Ob es 1 Milliarde Euro mehr oder weniger ist, ist nicht entscheidend. Es geht hier nur um eine ungefähre Größenordnung. Die eigentlich Aussage lautet: Wenn der politische Wille da ist, ist das machbar, gemessen an den Größenordnungen, mit denen wir es sonst zu tun haben. Es kommt allein auf den politischen Willen an. Dieser war, wenn man ehrlich ist, in diesem Land viele Jahre nicht da. Das hat sich nun verändert. Das ist ein großer Fortschritt. Deswegen bin ich zuversichtlich, dass wir nun auf diesem Weg vorankommen.

Wenn Sie gestatten, noch eine letzte Bemerkung, Herr Claus. Es wäre gut, wenn Sie jedes Jahr die Bundesregierung nach der Modernisierung der Netze fragen würden - das kann nicht schaden -, damit der Enthusiasmus auf diesem Weg nicht erlahmt.

**Sachverständiger Matthias Kammer** (Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet gGmbH (DIVSI)): Frau Hajduk, ich habe eine Bemerkung zu der Akzeptanzwerbung gemacht, weil mir aufgefallen war, dass zumindest in der Vorlage dazu nichts steht. Wenn man neue Sachen einführt, gehört eigentlich dazu, dass man darüber nachdenkt, wie man die Akzeptanz dafür fördert. Das ist sicherlich ein weites Feld, weil wir uns hier auf der Ebene der Kommunen bewegen. Die Menschen vor Ort müssen jedenfalls irgendwie in Verbindung gebracht werden mit den Angeboten. Diese Angebote werden im Wesentlichen in der kommunalen Landschaft gemacht. Selbst wenn es einen einheitlichen Verbund gibt, wird jede Kommune positiv darüber reden und dafür werben müssen; das ist eine richtige

Herausforderung. Zunächst muss man Geld einsetzen, um das Personal in den Verwaltungen davon zu überzeugen, dass die Richtung richtig ist und dass alle mitmachen müssen. Wir haben erlebt, dass das bei NPAR nicht geklappt hat, weil Mitarbeiter der Kommunalverwaltung den Menschen gesagt haben, dass sie diese Onlinefunktion gar nicht benötigen. Das ist natürlich keine besonders gute Werbung für die Onlinefunktion. Aber das hat es gegeben; das habe ich selbst erlebt. Ich weiß, dass man hier etwas tun muss. Das kann durchaus positiv besetzt werden.

Ich nenne als weiteres Beispiel die Behördennummer 115. Das ist ein Kanal, wo man ganz viele Dinge schnell erledigen kann, wenn er gut funktioniert. Ich habe aber selten erlebt, dass diese Nummer aktiv beworben wurde. Wenn man ein bisschen Geld in die Hand nähme, könnte man eine riesige Kampagne starten, um diese Nummer bekannt zu machen. Es ist nicht allzu schwierig, für diese einfache Nummer Werbung zu machen. Aber das passiert viel zu selten. Wenn man es täte, würde der Traffic auf dieser Nummer noch stärker steigen. Das könnte die Ersterledigungsrate in noch stärkerem Maße steigen lassen.

Im Verhältnis zum gesamten IT-Aufwand geht es hier um keine riesigen Summen. Aber den Satz „Tue Gutes und rede darüber“ darf man nicht nur in Pressemeldungen, sondern muss man auch in Geld ausdrücken.

**Sachverständiger Dr. Johannes Ludewig** (Nationaler Normenkontrollrat (NKR)): Darf ich noch einen Satz dazu sagen? - Bei jedem Gesetz muss normalerweise das jeweilige Ressort eine Kostenschätzung mitliefern. Wir haben als Normenkontrollrat beanstandet - das ist unsere Aufgabe -, dass eine solche Schätzung fehlt. Es ist aber mit den zuständigen Ressorts vereinbart worden, bis Ende April Kostenschätzungen vorzulegen. Dann können wir Experten uns noch einmal mit Ihnen in Verbindung setzen und dazu vielleicht noch genauere Auskünfte geben.

**Vorsitzende Dr. Gesine Löttsch:** Jetzt haben wir noch knapp 20 Minuten Zeit. Wir beginnen noch eine vierte Runde.





**Thomas Jarzombek** (CDU/CSU): Herr Kammer, Sie haben vorhin gesagt, der Bund habe keine gute Kompetenz darin, Dinge zu bewerben. Ich glaube, dass das Bewerben gar nicht das Problem ist. Vielmehr besteht das Problem darin, dass die Produkte viel zu kompliziert sind. Die Steuerverwaltung und die vollqualifizierte digitale Signatur wurden schon als Beispiel genannt. Ich könnte hier einmal fragen, wer die überhaupt nutzt und wer sich noch im zweiten Jahr daran erinnert, wie das funktioniert. Ich habe das zwar - damit gehöre ich zu den ganz wenigen - erstmalig gemacht. Aber nach einem Jahr wusste ich nicht mehr, wie man es nutzen kann. Bei De-Mail haben wir das Problem, dass viel zu wenige Anwendungen integriert sind. Hier geht es nur um staatliche Anwendungen. Die Menschen haben meistens schon beim zweiten Mal vergessen, wie es geht, und haben keinen Mehrwert.

Meine Frage an Sie, Herr Kammer, und Herrn Dr. Ludewig, lautet - darüber ging die Diskussion gerade hin und her -, ob es für den Erfolg eines Portalverbunds sehr wichtig ist, dass er sehr einfach zugänglich ist und dass wir nicht für jede Applikation neue Zugangswege und Zertifikate schaffen, die das Ganze für die Menschen sehr schwierig machen?

**Sachverständiger Matthias Kammer** (Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet gGmbH (DIVSI)): Ihrer letzten Bemerkung, Herr Jarzombek, stimme ich zu. Das Ganze wird nur etwas, wenn in diesem Fall Convenience über Sicherheit obsiegt. Natürlich müssen die Zugänge sicher sein. Aber sie müssen vor allem einfach sein. Sonst werden die Menschen das nicht nutzen. Ich gebe Ihnen recht: Es macht keinen Sinn, etwas zu bewerben, woraus man nach dem ersten Einstieg wieder aussteigt.

Ich bin sehr dafür - das klang schon einmal an -, dass wir in Deutschland bei der Nutzung von Zugangsmöglichkeiten zu einer konzertierten Aktion kommen und dass nicht jeder bei seinem Portal mit eigenen Features seiner Zugangsphilosophie frönt. Vielleicht sollten wir es noch einmal mit NPAR versuchen. Das sollte dann aber auch in anderen Bereichen nutzbar sein. Das ist

bisher nicht gelungen. Ich kann Ihnen nicht sagen, woran es liegt; dafür bin ich nicht tief genug in der Materie. Meines Erachtens lohnt es sich aber, eine kritische Analyse durchzuführen, um zu verstehen, warum es damals nicht geklappt hat, einen größeren Verbund zu schaffen. Man kann einen neuen Anlauf unternehmen.

Gleiches gilt für eine sichere Kommunikation mit der Kundschaft. Wenn es De-Mail nicht sein soll, dann sollte man darüber nachdenken, ob es überhaupt sinnvoll ist, einen Einzelstandard festzulegen. Reichen vielleicht nicht auch Zustelldienste, die sich an der eIDAS-Verordnung orientieren? Man sollte dann für einen breiteren Wettbewerb sorgen und das Ganze öffnen. Man sollte zusammen mit anderen Anbietern von Portalen wie Banken, Versicherungen und Energiewirtschaft ein gemeinsames Vorgehen finden. Das könnte auf jeden Fall dazu führen, dass der Zugang zu einem Verwaltungsportal, wenn er in einem größeren Kontext abgebildet ist, den Menschen leichter fällt, weil sie andere Zugänge viel öfter nutzen und so keinen gesonderten Zugang zur Verwaltung benötigen. Insofern stimme ich Ihnen zu. Aber ich halte viel davon, den Menschen dann, wenn es funktioniert, auch zu sagen, dass sie es nutzen sollen, und dafür zu werben. Man wird die Menschen dorthin führen müssen. Sonst werden sie dort nicht ankommen.

**Sachverständiger Dr. Johannes Ludewig** (Nationaler Normenkontrollrat (NKR)): Ich kann mich eigentlich nur dem anschließen, was Herr Kammer gesagt hat. Man muss sich nur umschauen: Länder wie Österreich und Dänemark haben dafür längst große Akzeptanz gefunden. Man sollte sich anschauen, wie diese Länder das organisieren. Man muss das Rad nicht immer neu erfinden. Es ist auch hilfreich, zu schauen, wie das im privaten Bereich gemacht wird, um möglichst eine sehr breite Basis zu finden. Es sollten Zugangsmöglichkeiten geschaffen werden, die nicht nur im Verwaltungsbereich genutzt werden. Das ist eine Überlegung wert. Darüber sollte und muss man im IT-Planungsrat diskutieren.

Ich halte eine Vorgabe von fünf Jahren zur Errichtung von Verwaltungsportalen für sehr wichtig, damit wir zeitlichen Druck ausüben können. Wie



wir alle wissen, können wir auf eine Lösung lange warten, wenn es keinen zeitlichen Druck gibt. Mein Hauptanliegen ist, das Ganze möglichst einfach zu gestalten. Wenn wir die Frage, ob der Nutzer wirklich immer im Mittelpunkt unserer Überlegungen gestanden hat - das wird in Sonntagsreden immer gefordert -, ehrlich beantworten, dann kommen wir zu dem nicht so überraschenden Ergebnis, dass das nicht der Fall war. Vielmehr ging es um andere Dinge wie Sicherheit und Zuständigkeiten. Wenn wir den Nutzer radikal in den Mittelpunkt stellen und ein paar Start-up-Unternehmen einbeziehen - diese haben immer sehr gute, kreative Ideen -, kommen wir zu einer guten, nutzerfreundlichen und einfachen Zugangsregelung, die möglichst noch in anderen Bereichen Anwendung findet.

**Bernhard Daldrup** (SPD): Ich möchte bei den kommunalen Spitzenverbänden nachfragen. Herr Dr. Fogt, obwohl ich das Geschehen aufmerksam verfolge, habe ich die Kommunen nicht immer als Avantgarde der Digitalisierung der Gesellschaft und der Dienstleistungen wahrgenommen. Besser als Land und Bund waren sie auf jeden Fall. Ich teile Ihre Einschätzung, dass das perspektivisch Geld kosten wird. Ich gebe aber zu bedenken, dass es sich damit wie mit der Vorstellung vom papierlosen Büro verhalten könnte, das letztlich zu viel mehr Papier geführt hat.

Wenn das Vorhaben nicht völlig verworfen wird: Welche Erwartungen gibt es hinsichtlich der notwendigen Konnexität, die wir so nicht vorschreiben können? Muss es Evaluationen geben? Wie kann man neben dem Steuerungsmittel Recht mit dem Steuerungsmittel Geld bewirken, den kategorischen Widerstand, der in den Stellungnahmen des Deutschen Landkreistages und des Deutschen Städtetages zum Ausdruck kommt, in eine Motivationsstrategie münden lassen?

Professor Krcmar, die Kommunen haben die Sorge, dass die Vorgaben des Gesetzes zu Zentralisierung und Vereinheitlichung der Verwaltungs-IT führen - bis hin zu Auswirkungen auf Rechenzentren - und dass es zu Monopolen und Abhängigkeiten kommt. Welche Auswirkungen

hat es eigentlich auf die Verletzlichkeit der Gesellschaft, wenn sich eine solche Durchorganisation perspektivisch durchsetzt?

**Sachverständiger Dr. Helmut Fogt** (Deutscher Städtetag): Zuerst eine Richtigstellung - diese haben meine beiden Kollegen schon vorgenommen -: Wir unterstützen die Schaffung eines Portalverbundes von Bund, Ländern und Kommunen ausdrücklich und nachhaltig. Portale sind eigentlich das, was wir im gesamten Bereich der elektronischen Verwaltungsleistungen den Bürgern anbieten wollen. Sie sind der Dreh- und Angelpunkt. Wenn ich als Bürger zum Beispiel ein Problem mit dem BaföG habe und mich auf einer kommunalen Seite erst einmal langsam vortasten muss, um dann, wenn ich herausgefunden habe, dass der Bund zuständig ist, auf einem Bundesportal weitersuchen zu müssen, dann ist das Unfug. So etwas wollen wir in der Tat nachhaltig verbessern. Wir stellen uns eine intelligente Verknüpfung vor. Das heißt, dass man, wenn man bei einem Bundesportal - sofern es denn eines geben wird - oder einem Landesportal die Suche begonnen und dann per Link auf ein kommunales Portal weitergeleitet wird, nicht wieder bei null anfangen muss. Alle großen Städte haben auf ihren Portalen - so ist es gang und gäbe - Suchmaschinen. Wenn man dort das entsprechende Stichwort eingibt, bekommt man das gewünschte Angebot. Das alles lässt sich so verlinken, dass man nicht erst beim Portal landet, sondern direkt beim entsprechenden kommunalen Angebot. Das alles halten wir für vernünftig.

Wir haben gravierende Vorbehalte gegen die Grundgesetzänderung und das Ausführungsgesetz, weil es über das Ziel hinausschießt - das ist unser Kritikpunkt - und weil es ein Stück weit Zentralismus atmet. Hier ist die Rede von Vorgaben bei IT-Komponenten und IT-Anwendungen. Wenn man das genau liest, stellt man fest, dass alles umfasst ist, was elektronische Verwaltungsleistungen ausmacht. Wir lassen uns aus guten Gründen - verfassungsrechtlich abgesichert - in unserem konventionellen Verwaltungsverfahren nicht vorschreiben, wie Verwaltungsleistungen vor Ort zu erbringen sind. Das möchten wir uns auch auf elektronischem Weg nicht vorschreiben



lassen. Dennoch sind wir bereit, darüber zu reden, welche Anpassungen möglich sind, aber unter Würdigung der Kostenfrage, Herr Daldrup.

Ich habe in der Stadt Dortmund mühsam und ganz alleine digitale Verfahren für zwölf Lebenslagen entwickelt, ohne dass mir Bund und Land geholfen haben. Nun lautet das Stichwort „Digitale Verwaltung. Jetzt“. Ich bin fast vom Stuhl gefallen, als ich das gelesen habe. Wir haben schon seit 20 Jahren eine digitale Verwaltung, und zwar in erster Linie in den Kommunen.

Wenn ich in der Stadt Dortmund etwas mühsam aufgebaut habe, dann lasse ich mir das nicht entwerfen, nur weil der Bund meint - das alles steht in den Arbeitspapieren -, dass ich andere Anwendungen installieren und einer anderen Systematik folgen sollte.

Parallel zu diesem Gesetzesvorhaben läuft seit geraumer Zeit ein Prozess in den Arbeitsgruppen des IT-Planungsrates. Dort können Sie die wildesten Positionierungen verfolgen. So sagt das Bundesinnenministerium einmal, dass das Layout nicht angepasst werden soll. Beim nächsten Mal heißt es, ein gleichmäßiges Erscheinungsbild sei wichtig, damit der Bürger einen Wiedererkennungseffekt habe. Das eine Mal heißt es, die Lebenslagen und die Strukturen sollten nicht angetastet werden. Ein anderes Mal ist von Vereinheitlichung die Rede. Wir haben im Zusammenhang mit dem vorliegenden Gesetzentwurf die Sorge, dass es in Richtung Vereinheitlichung geht.

Dann gilt der goldene Spruch - Entschuldigung, wenn ich nun trivial werde -: Ohne Moos nix los! - Das gilt grundsätzlich. Das ist keine Frage nur des Werbeetats. Bei der Einführung des elektronischen Personalausweises hat man den Bürgern ein Auto mit einem Lenkrad, aber ohne Räder geliefert. Die Räder wären das Lesegerät gewesen. Damals wurde auch ausgerechnet, was es kosten würde - einschließlich Skaleneffekte -, bundesweit den Bürgern zusammen mit den Personalausweisen Lesegeräte mitzuliefern. Aber tatsächlich sind keine Geräte ausgeliefert worden. Gegenwärtig weiß der Bürger nicht, wohin er die Karte stecken soll.

So ähnlich verhält es sich auch mit dem nun in Rede stehenden Portalverbund. Man kann nicht fröhlich behaupten - das hat der Normenkontrollrat zum Teil leider quergeschrieben -, dass das alles nichts kostet. Dann ist die Rede von einem Einsparpotenzial in Höhe von 700 Millionen Euro. Ich bestreite nachhaltig, dass elektronische Verwaltung kostenlos ist. Sie verursacht Zusatzkosten, und zwar nicht nur bei der Einführung, sondern dauerhaft. Im Gesetzentwurf heißt es unter „Erfüllungsaufwand der Verwaltung“:

Der Portalverbund verpflichtet die Verwaltung, neue Systeme und Schnittstellen einzuführen ... Bisher nicht digitalisierte Verwaltungsleistungen müssen online verfügbar gemacht werden.

Wenn man das selbst in der kleinsten Gemeinde umsetzen will, dann hat das bundesweit einen Milliardenaufwand zur Folge. Ich bin gespannt, wie sich die Länder - Nordrhein-Westfalen sitzt mit am Tisch - dazu verhalten werden, wenn wir sagen, was das tatsächlich kosten wird. Bei uns hat bislang niemand eine Kostenschätzung abgefragt. Das hätte man durchaus machen können. Eine Dreitägesfrist wäre sicherlich zu knapp gewesen. Aber wir wären imstande, innerhalb von vier bis sechs Wochen darzulegen, was uns das bislang gekostet hat und was eine Reorganisation - in welchem Umfang auch immer - kosten würde. Wir reden hier von einem Milliardenaufwand. Herr Brandl, es tut mir leid, aber wir werden missverstanden. Wir sind nicht gegen dieses Vorhaben. Wir sind gegen dieses Gesetz, weil es einem Milliardenaufwand, der den Kommunen beim Vollzug dieses Gesetzes entsteht, Tür und Tor öffnet.

**Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Krömer** (Technische Universität München): Herzlichen Dank für die Frage, ob dadurch die Verletzlichkeit der Gesellschaft zunimmt. Das beruht vielleicht auf der Annahme, dass alle Verwaltungsleistungen in einem einzigen Rechenzentrum erbracht werden. Man wird vielmehr abwägen müssen, an wie vielen Stellen Rechenzentren, Rechenkapazität und Speicherkapazität vorgehalten werden müssen, um einen geeigneten Kompromiss aus Nutzung der Skaleneffekte nicht nur



auf der Hardwarebeschaffungsseite, sondern auch auf der Betriebsseite und der Betriebs-Know-how-Seite sowie Sicherheit und Nichtangreifbarkeit zu erzielen. Es ist nicht davon auszugehen, dass man alles auf eine einzige und entsprechend angreifbare Stelle konzentrieren wird. Das ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass heutzutage sehr viele unterschiedliche Stellen vorhanden sind, die in einer durchaus sicherheitskritischen Umgebung versuchen, Rechenzentrumsleistungen zu erbringen. Nicht alles ist so sicher, wie man es sich wünscht. Noch ist aber das Know-how vorhanden, für alle künftigen Angriffe entsprechend gewappnet zu sein. Größere Zentren sind sicherlich eher in der Lage, die notwendigen Sicherheitsinvestitionen zu tätigen, um Daten und Verfahren zu schützen.

Ein weiteres Element ist die Wirtschaftlichkeit der IT-Verfahren. Es kann durchaus sein, dass die Verfahren, die eine Gemeinde oder eine Stadt für die Lebenslagen ihrer Bürger entwickelt hat, erneuert werden müssen. Die entscheidende Frage ist, wie man mit den Erneuerungsinvestitionen umgehen soll. Man darf nicht vergessen, dass die Verfahren, die man sich vielleicht vor fünf Jahren ausgedacht hat, wieder auf den neuesten Stand gebracht werden müssen. Wenn die Bürger der Meinung sind, dass es zwar wirtschaftlich ist, aber ältlich aussieht, dann wird die Vorstellung

implementiert, dass auch die Verwaltung ältlich ist. Ein Modernisierungseffekt stellt sich dann nicht ein. Aus meiner Sicht bedeutet das mit-schwingende Element der Konzentration nicht, dass der Fortschritt auf einmal behindert wird. Wenn die Interoperabilität ausreichend ist, neue Komponenten ständig integriert werden und die Erneuerung der technischen Infrastruktur, die viel schneller verläuft, als man es sich wünscht, gemeinsam finanziert wird, dann ist das aus meiner Sicht ein großer Vorteil. Die Digitalisierung verläuft schließlich nicht langsamer, nur weil die Finanzierungshaushalte der Kommunen das nicht mittragen. Vielmehr verlangen die Bürger eine Digitalisierung. Das ist eine Frage des Staatsgefühls.

**Vorsitzende Dr. Gesine Löttsch:** Vielen Dank. - Die Linke verzichtet auf weitere Fragen. Auch die Grünen verzichten. - Unsere Zeit ist auch so gut wie abgelaufen.

Ich bedanke mich recht herzlich bei den Sachverständigen für ihre Zuarbeiten und die mündlichen Aussagen sowie bei den Kolleginnen und Kollegen. Auf Wiedersehen.

Die Sitzung ist geschlossen.

(Schluss: 15.56 Uhr)

Dr. Gesine Löttsch, MdB  
**Vorsitzende**

Zusammenstellung  
der schriftlichen Stellungnahmen,  
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung  
am 27. März 2017 auf Anforderung  
zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes  
(BT-Drs. 18/11131) und zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des  
bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur  
Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (BT-Drs. 18/11135)

**– Thema: Digitalisierung –**

zugeleitet wurden.

- **Hartmut Beuß**  
Der Beauftragte der Landesregierung Nordrhein-  
Westfalen für Informationstechnik (CIO)
- **Matthias Kammer**  
Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit  
im Internet (DIVSI)
- **Prof. Dr. Helmut Krcmar**  
Technische Universität München
- **Dr. Johannes Ludewig**  
Vorsitzender des Nationalen Normenkontrollrates
- **Jürgen Henning Müller**  
Die Bundebeauftragte für den Datenschutz  
und die Informationsfreiheit (BfDI)
- **Univ.-Prof. Dr. Thorsten Siegel**  
Freie Universität Berlin
- **Deutscher Landkreistag und Deutscher Städtetag**
- **Deutscher Städte- und Gemeindebund**



Ministerium für Inneres und Kommunales NRW, 40190 Düsseldorf

Per E-Mail

Dr. Gesine Löttsch  
Vorsitzende des Haushaltsausschusses des  
Deutschen Bundestages

10557 Berlin

24. März 2017

Seite 1 von 3

Aktenzeichen  
(bei Antwort bitte angeben)

Telefon 0211 871-

Telefax 0211 871-

**Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Drucksache 18/11131) und zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (Drucksache 18/11135) am 27.03.2017; Thema „Digitalisierung“**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

zu dem in der Anhörung am 27.03.2017, 14.00 Uhr bis 16.00 Uhr, zu erörternden Thema „Digitalisierung“ beschränke ich mich in der nachfolgenden Stellungnahme auf einige Kernpunkte:

### **1. Ausgangslage: Digitale Verwaltung und E-Government in Deutschland**

Deutschland ist nach meiner Einschätzung im Bereich der digitalen Verwaltung und des E-Government besser aufgestellt als manche Publikationen und „Rankings“ vermuten lassen. Es gibt auf allen Ebenen eine Vielzahl von guten und - von Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen - gut angenommenen E-Government-Anwendungen.

Richtig ist aber, dass sich die E-Government-Landschaft wie auch die zugrunde liegende IT-Landschaft in Deutschland über viele Jahre wenig koordiniert entwickelt hat. Für vergleichbare oder gar gleiche Aufgaben sind unterschiedliche Lösungen und Anwendungen im Einsatz. Für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen gibt es kaum Angebote, die sie - unabhängig von Wohnsitz oder Standort - in gleicher Weise nutzen können. Dies ist das wesentliche Defizit.

### **2. Konsequenzen**

Deutschland braucht in Sachen Digitalisierung und E-Government deutlich mehr Abstimmung, Standardisierung und arbeitsteilige Kooperation. Dieser Befund ist nicht neu, es gilt aber, aus der Diagnose die richtige Therapie abzuleiten. Der IT-Planungsrat hat

Dienstgebäude:  
Friedrichstr. 62-80  
40217 Düsseldorf

Lieferanschrift:  
Fürstenwall 129  
40217 Düsseldorf

Telefon 0211 871-01  
Telefax 0211 871-3355  
poststelle@mik.nrw.de  
www.mik.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:  
Rheinbahnlinien 732, 736, 835,  
836, U71, U72, U73, U83  
Haltestelle: Kirchplatz

sich im vergangenen Jahr - unabhängig von den laufenden Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene - hierzu auf zwei wesentliche Maßnahmen verständigt: Zum einen auf ein Digitalisierungsprogramm, dessen Ziel die Standardisierung von ausgewählten E-Government-Anwendungen ist, zum anderen auf die intelligente Verknüpfung vorhandener Serviceportale. Ziel dieses Portalverbundes ist, Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen ebenenübergreifend einen schnellen und einfachen Zugriff auf Informationen über alle (elektronische) Verwaltungs-dienstleistungen zu ermöglichen und - dort, wo das möglich ist - die elektronische Abwicklung von Verwaltungsdienstleistungen einzuleiten. Dies sind nach meiner Einschätzung richtige und wichtige Schritte, E-Government in Deutschland deutlich nach vorne zu bringen. Daneben bedarf es aber selbstverständlich erheblicher weiterer Anstrengungen auf allen Ebenen, um die konkreten Angebote für elektronische Dienstleistungen auszubauen. Die bestehenden E-Government-Gesetze im Bund und in den Ländern zeigen aber, dass der Handlungsbedarf erkannt ist.

### **3. Zu den Gesetzentwürfen des Bundes**

24. März 2017  
Seite 2 von 3

#### **a) Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 91 c)**

Hier kann ich mich kurz fassen: Der neu eingefügte Art.91c Abs. 5 GG („Der übergreifende informationstechnische Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern wird durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geregelt.“) ist die verfassungsrechtliche Grundlage für das sog. Onlinezugangsgesetz (s. lit. b), dessen Ziel wiederum der Aufbau eines Portalverbundes ist. Insofern ist die vorgesehene Ergänzung des Grundgesetzes zu begrüßen.

#### **b) Art. 9 des Gesetzentwurfes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs (Onlinezugangs-gesetz)**

Der Bundesrat hat zu Art. 9 des Gesetzentwurfs umfassend Stellung genommen. Ich möchte mich auf zwei Punkte konzentrieren:

- **Verpflichtende Einbindung der Kommunen in den Portalverbund**

Zu den verfassungsrechtlichen Aspekten, insbesondere zu der kontrovers behandelten Frage, ob das Aufgabenübertragungsverbot nach Art. 84 Abs. 1 GG einer rechtlich verpflichtenden Einbindung der Kommunen entgegen steht, möchte ich mich angesichts fehlender eigener Expertise nicht äußern. Aus „digitalisierungsfachlicher“ Sicht bin ich davon überzeugt, dass der angestrebte Portalverbund ohne die

Einbindung der kommunalen Serviceportale seine Ziele nicht erreichen kann.

- **Zur Verordnungsermächtigung nach § 5 Satz 1 OZG**

§ 5 Satz 1 OZG ermächtigt das Bundesministerium des Innern, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die zur Gewährleistung der IT-Sicherheit erforderlichen Standards festzulegen. In § 5 Satz 3 ist zudem verankert, dass von den in einer solchen Rechtsverordnung getroffenen Regelungen durch Landesrecht nicht abgewichen werden kann.

Hier muss nach meiner Auffassung eine Änderung des Gesetzentwurfes dahingehend erfolgen, dass eine Rechtsverordnung des Bundes der Zustimmung des Bundesrates bedarf. IT-Sicherheits-Standards betreffen die IT-Architektur und IT-Prozesse unmittelbar und nachhaltig. Deshalb müssen die Länder bei der Formulierung und Verabschiedung solcher Standards zwingend beteiligt sein. Das in der Gegenäußerung der Bundesregierung wiederholte Argument, bei aktuellen Sicherheitsbedrohungen müsse die die Anpassung von IT-Sicherheitsstandards zeitnah und deshalb ohne Beteiligung des BR erfolgen, ist nicht überzeugend:

Eine aktuelle Sicherheitsbedrohung erfordert tatsächlich schnelles Handeln, d.h. schnelle Information an alle abgestimmte Maßnahmen wie evtl. Abschalten der Systeme bzw. der Internetzugänge u.ä. Einer aktuellen Bedrohung begegnet man nicht durch Erlass einer Rechtsverordnung, denn das dauert - auch ohne Beteiligung - des BR zu lange. Eine Rechtsverordnung muss die Sicherheitsstandards regeln, vielleicht auch schon einen Maßnahmenkatalog vorsehen, wie auf bestimmte Bedrohungssituationen reagiert werden soll; weil diese Standards/Regelungen auch die Länder betreffen, muss der BR beteiligt werden.

24. März 2017  
Seite 3 von 3

Mit freundlichen Grüßen



(Hartmut Beuß)



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

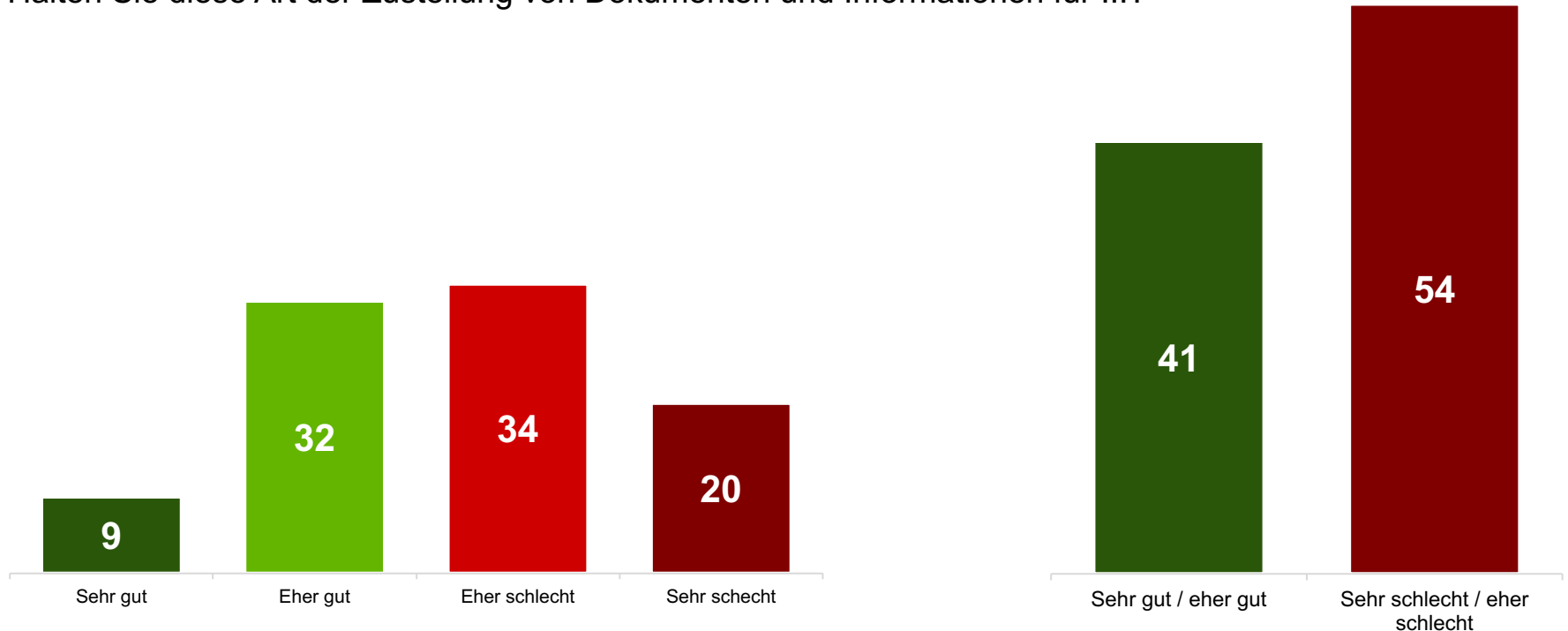
Grundgesamtheit:	Bevölkerung in Deutschland ab 14 Jahren
Stichprobe:	Repräsentative Zufallsauswahl/Dual-Frame
Erhebungsverfahren:	Telefoninterviews (CATI)
Fallzahl:	1.003 Befragte
Fehlertoleranz:	1,41 <sup>1</sup> bis 3,12 <sup>2</sup> Prozentpunkte
Erhebungszeitraum:	1. bis 2. März 2017
Durchgeführt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

<sup>1</sup> bei einem Anteilswert von 5%

<sup>2</sup> bei einem Anteilswert von 50%

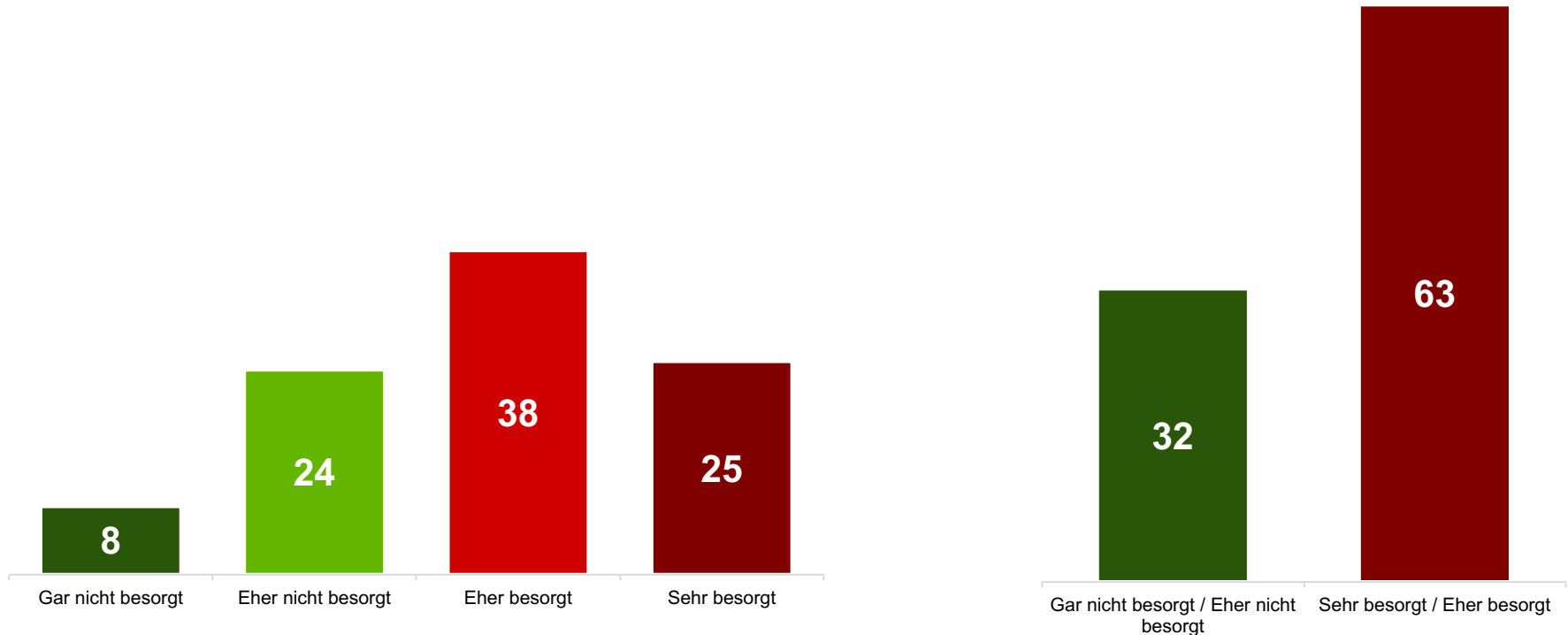
# Frage 1

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-/Volkschule	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 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

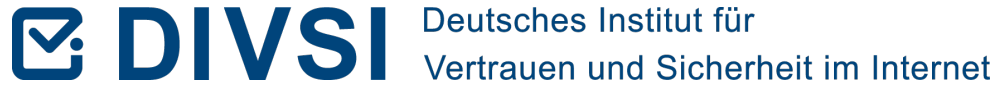
In Prozent	Gesamt	Internetnutzung	
		Ja*	Nein
Sehr besorgt	25	22	41
Eher besorgt	38	41	23
Eher nicht besorgt	24	27	9
Gar nicht besorgt	8	8	9
Spontan: Ich habe bisher noch keine Dokumente/Informationen elektronisch zugestellt bekommen	3	1	11
Weiß nicht	1	-	2
Keine Angabe	1	1	5
Summe	100	100	100

\*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](mailto:info@divsi.de)

Mittelweg 110 B  
20149 Hamburg

[www.divsi.de](http://www.divsi.de)

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



**23. März 2017**

Sehr geehrte Frau Dr. Löttsch,

anbei übermittle ich meine Stellungnahme im Vorfeld der Anhörung am 27.3.2017.

## Stellungnahme zum OZG – zur 18/11135 S. 25ff. Prof. Dr. Helmut Krcmar, TU München, März 2017

### Präambel

Durch einen Verbund verschiedener Portale gegenüber dem Bürger und Unternehmen als Nutzer eine attraktive Benutzungsoberfläche für alle eGovernment-Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen, ist nicht nur zu begrüßen, sondern aus Sicht der Staatsmodernisierung erforderlich. Die Geschichte bisheriger Versuche solcher alle Ebenen bundesweit umfassenden digitalen Angebote macht deutlich, dass es ohne den Willen zur Umsetzung bei den Beteiligten, klare Koordination durch Interoperabilitätsstandards (einheitliche Kommunikation anhand von Datenformaten, Prozessmodellen, Softwarearchitekturen, Fachbegriffstaxonomien), Regelungen zur Durchsetzung, sowie Akzeptanz und Förderung von Diversität als marktwirtschaftliche, gesellschaftliche und föderale Rahmenbedingungen nicht funktioniert.

### Zu den einzelnen Paragraphen

#### Zu §1

Zu (1). Eine grundsätzliche Verpflichtung aller Verwaltungsebenen zur Kooperation und Teilnahme in diesem bundesweiten Vernetzungsvorhaben ist erforderlich. Ein Zeitrahmen von fünf Jahren für die Umsetzung ist nicht überhastet.

Aus Sicht des Wirtschaftsinformatikers ist offensichtlich, dass ein Portalverbund, der die im Gesetzentwurf beschriebenen Ziele – einen einfachen Zugang zu sämtlichen bestehenden und neu zu schaffenden Verwaltungsleistungen des Bundes und der Länder zu schaffen, sodass Bürgerinnen, Bürger, Unternehmen und andere Nutzer von jedem beliebigen Verwaltungsportal auf alle Angebote zugreifen und sich dabei mit jedem im Verbund angebotenen Nutzerkonto identifizieren können – nicht nur eine Vernetzung in die Breite sondern auch in die Tiefe, und damit zu den Kommunen, erforderlich macht. Denn eGovernment findet in großen Teilen auf der kommunalen Ebene statt. Eine Freiwilligkeit seitens der Kommunen durch ein Opt-in würde dem Ziel der bundesweiten durchgängigen Vernetzung zuwiderlaufen und den Nutzen des Vorhabens stark beschneiden. Zudem würde solch ein Voranschreiten in verschiedenen Geschwindigkeiten insgesamt eine Entschleunigung des Vorhabens bedeuten.

## Zu §2

Hier wird deutlich, dass es um die Zusammenführung (existierender) elektronischer Verwaltungsdienstleistungen gehen soll, nicht aber um die durchgängige, medienbruchfreie Abwicklung aller Verwaltungsleistungen. Um die Erwartungen der Bürger zu treffen ist darauf hinzuwirken, dass das Portal mehr darstellt als ein Verzeichnis oder eine Suchmaschine für Verwaltungsdienstleistungen.

## Zu §3

Zu (1). Ein Kennzeichen der Digitalen Transformation ist die Ausrichtung von Dienstleistungen an den Bedürfnissen von Nutzern, nicht an denen der Dienstleister. Es daher wichtig, dass der Nutzer im Mittelpunkt steht. Die Studie eGovernment MONITOR der Initiative D21 und des Institute for Public Information Management (ipima) hat 2016 gezeigt, dass für 45 Prozent der deutschen Onliner die als undurchschaubar wahrgenommene Struktur der Online-Angebote gegen eine (intensivere) Nutzung von Online-Behördendiensten spricht (S.11).

Zu (2). Aus Nutzersicht ist Single Sign-on, also der Zugang zu allen Leistungen mit einem Login, zu begrüßen, da sich daraus ein Zugewinn an Komfort und Geschwindigkeit für jeden Einzelnen ergeben wird. Dennoch ist zu beachten, dass es nicht den einen Nutzer gibt, sondern auch unter den Nutzern Vielfalt herrscht: Man kann nicht alle über einen Kamm – oder über eine Benutzeroberfläche – scheren. Gleiches gilt für die Frage, was über einen Mindestdatenbestand hinaus in einem Servicekonto gespeichert und aus ihm heraus verwendet werden kann. Dabei sollen schon in der Konzeptionsphase der Fokus auf transaktionelle statt informative Verwaltungsdienstleistungen gesetzt werden.

## Zu §4

Die Frage, wer wie verbindliche Vorgaben für IT-Komponenten macht, sorgt für eine lebhafte Diskussion. IT-Komponenten sind nicht abstrakte Objekte in einer Architektur, sondern technische Umsetzungen von IT-Lösungen – also konkrete Produkte und Dienstleistungen, die es zu beschaffen gilt. Bundesweite Festlegungen auf Produktebene, durch wen auch immer, sind durchaus kritisch zu betrachten. Erstens kann diese Entscheidungsgewalt marktverzerrenden Einfluss erreichen und so die Marktdynamik für IT in Deutschland erheblich behindern. Man muss sich Monopolisten ja nicht erziehen – gerade dann nicht, wenn Anwendungen oft die Eigenschaft entwickeln, organisatorisch „festzukleben“, wenn sie einmal im Einsatz sind. Bundesweite Vorgaben auf Produktebene gelten für alle Verwaltungsebenen und führen zu großen Beschaffungsvolumina an Stücken, Lizenzen, usw.. Dies dürfte zu starken Begehrlichkeiten und damit Einflussnahmen führen.

Zweitens birgt eine Festlegung auf eine Instanzierung einer IT-Komponente, in Form eines konkreten Produkts eines Herstellers, die Gefahr erhöhter Herstellerabhängigkeit durch Lock-in-Effekte. Die starke oder zunehmende Abhängigkeit von diesem einen Anbieter kann zu erhöhten Kosten durch Upgrade-Druck, hohen Wechselkosten auf Produkte anderer Hersteller und

allgemein einer eingeschränkten Flexibilität in der Wahl der IT-Komponenten führen. So lassen z. B. die Automobilhersteller regelmäßig die für das gesamte Produktprogramm wichtige Komponenten nicht nur von einem Anbieter liefern. Sie betreiben Dual Sourcing (also mindestens zwei Anbieter), denn nur so kann man im Zweifelsfall glaubhaft machen, dass man einen neuen Lieferanten sucht. Die Innovationskraft der Diversität muss unterstützt und gefördert werden – gerade vor dem Hintergrund der Diskussion um die digitale Souveränität.

Folglich ist auf IT-strategischer Ebene die technische und rechtliche Offenheit der im Portalverbund verbauten IT-Komponenten in der Beschaffung unabdingbar und verpflichtend einzufordern. So können einerseits die potentiell negativen Konsequenzen von Hersteller-Abhängigkeiten von vorne herein reduziert werden. Andererseits wird dadurch die Basis für eine Flexibilität der Ausgestaltung der Architektur von dem Portalverbund und von IT-Komponenten sowie vom dem zugrundeliegenden Kommunikationsnetzwerk erhalten.

Dies bedeutet für Beschaffungen die Orientierung an den drei Offenheitskriterien: a) Anwendungen sind mit dem Recht einzukaufen, den Quellcode selbst oder durch Beauftragung Dritter anpassen und angepasst weiterverwenden zu dürfen (Open Source Software); b) Interoperabilitätsstandards zwischen Anwendungsverfahren und für das Kommunikationsnetzwerk müssen offen sein, d. h. frei von rechtlichen (Urheberrechte, Patente) und technischen (direkte Produktabhängigkeiten) Beschränkungen in der Nutzung. Da solche Standards häufig in offenen Multi-Stakeholder Prozessen entstehen, ist auf international anerkannte Standards sowie auf die Erfahrung von einschlägigen Gesellschaften (etwa World Wide Web Consortium, Open Source Business Alliance) und Standardisierungsorganisationen zurückzugreifen; c) Schnittstellen der einzelnen Portale sowie übergreifenden IT-Komponenten, welche in dem Kommunikationsnetzwerk angesprochen werden, sind offen zu gestalten, d. h. deren frei zugängliche Dokumentation erlaubt es auch Entwicklern von Drittanbietern Verknüpfungen zwischen Portalen und IT-Komponenten zu realisieren.

Auf dieser Basis ließe sich eine Dual Sourcing Strategie der öffentlichen Verwaltung formulieren: Für alle IT-Komponenten müssen immer mindestens zwei Angebote zweier Anbieter „gelistet“ sein, wovon eines die genannten Offenheitskriterien erfüllen muss. Dadurch entsteht die strategisch notwendige Flexibilität, um alte gegen neue technische Lösungen austauschen zu können. Eine Verpflichtung zur Nutzung gelisteter Komponenten besteht, wenn eine Institution erklärt, keine Erfüllung der definierten Interoperabilitätsstandards erreichen zu können.

Basierend auf diesen Ausführungen sollte der Sachverstand des IT-Planungsrats „einvernehmlich“ eingebunden werden. Der IT-Planungsrat ist zu ertüchtigen, nicht zu entmachten. Zur Ertüchtigung gehört z. B., dass der IT-Planungsrat insgesamt auch mit Personen über mit ausgewiesenen IT-Fachkenntnisse besetzt sein sollte. Darüber hinaus braucht der IT-Planungsrat einen Unterbau, der IT-strategische Fachexpertise bündelt und Lösungen „aus einem Guss“ vorbereiten kann. Gleichmaßen ist die Entscheidungsfindung so vorzubereiten, damit technologische-strategische Entscheidungen und politische Aushandlung identifiziert werden können. Der Gefahr langer Entscheidungsprozesse muss mit organisatorisch-

prozessualen Maßnahmen begegnet werden, z. B. durch die Einführung von Entscheidungen mit einfacher Mehrheit. Die IT schreitet in verschiedenen Geschwindigkeiten voran, deshalb ist auch Einstimmigkeit nicht notwendig, sondern: Den Schnellen und Mutigen sei erlaubt schnell und mutig zu sein; den Langsamen und Vorsichtigen soll dies nicht zum Nachteil gereichen, indem sie ein Strategie des „fast-followers“ anwenden.

#### Zu §5

In Bezug auf IT-Sicherheit gilt meine Einschätzung aus §4 gleichermaßen; vor dem Hintergrund der Diskussion um die Digitale Souveränität jedoch ausdrücklicher mit der Aufforderung lokalen Unternehmen Entwicklungsmöglichkeiten nicht zu beschneiden. Hierzu kann verstärkt auf quellenoffene Software und offene Standards zurückgegriffen werden, um das Vertrauen und damit die Akzeptanz in der Nutzung bei Bürgern und Unternehmen zu steigern.

#### Zu §6

Zu (1). Da es sich um ein großes Kommunikationsnetzwerk handeln wird, mit vielen heterogenen Knoten-Systemen, ist es unabdingbar, auch hier eine zukunftsfähige Basis für die einheitliche Kommunikation sicherzustellen. Dies bedeutet analog zu den Ausführungen in §4, dass die Interoperabilitätsstandards nicht selbst zu Hürden werden dürfen, indem sie bestimmte Anwendungen und Schnittstellen bestimmter Hersteller bevorzugen oder gar voraussetzen. Es müssen flächendeckend offen gestaltete Schnittstellen und Standards zum Einsatz kommen, an die sich Hersteller mit geringem eigenem Aufwand anschließen können. Homogenität in der Vernetzung erlaubt Diversität in den Knoten.

Bei der Verwendung offener Standards ist zu beachten, dass keine für die Öffentlichkeit nicht einsehbaren Bestandteile in Standards enthalten sein dürfen. Zudem sind aus Prozesssicht Standards zu bevorzugen, deren Erstellung und Weiterentwicklung mit einer transparenten Governance entsteht.

Zu (2). Es ist klar, dass bestehende Systeme eingebunden werden müssen und diese nicht immer einfach erneuert werden können. Eine Grundspannung zwischen Legacy-Systemen und der Einführung neuerer, IT-architektonisch zeitgemäßer Lösungen lässt sich nicht vermeiden. Was man tun kann ist, sie von vorneherein – bei der Beschaffung von IT-Komponenten in den Ländern oder Ressorts als auch für den Portalverbund – durch Architektur- und Schnittstellenvorgaben in der Diversität zu beschränken. Wiederum sind hier offene Lösungen zu bevorzugen, die das Erreichen von Interoperabilität ermöglichen bzw. vereinfachen.

#### Zu §7

Was bedeutet „Bund und Länder bestimmen jeweils eine öffentliche Stelle“? Sind das  $16+1=17$  Stellen, oder  $1+1=2$ ? 17 Stellen sind in der Regel informatorisch nicht vonnöten und durch eine frühzeitige Rahmensetzung lässt sich diese Zahl auch reduzieren.

Zu §8

Zu (2). Die Akzeptanz von De-Mail ist, wie der eGovernment MONITOR zeigt, äußerst gering und kann daher nicht als ausschließlicher Zugangskanal fungieren. Es ist erfolgskritisch, den Bürgern – soweit zulässig – auch mit einer „normalen“ Email-Adresse einen Kommunikationszugang zu ermöglichen. Zusätzlich ist zu empfehlen, dass der Portalverbund sich technisch in die Lage versetzt, auch verschlüsselte Emails zu verarbeiten.

### **Schlussbemerkung**

Die Digitalisierung lebt davon, dass Mutige neue Dinge voranbringen; sie ist vom Ausprobieren geprägt. Wie einen Raum, den man zum ersten Mal betritt, bedeutet eGovernment Exploration. Wenn die organisatorischen Strukturen Exploration verhindern, wird eine Volkswirtschaft auf einen bestimmten Stand festgesetzt. Der Föderalismus als Struktur wäre von Nachteil, wenn stete Einstimmigkeit gefordert wird. Der Föderalismus ist aber von Vorteil, wenn er Wettbewerb ermöglicht und Raum zum Ausprobieren lässt. Die Reduktion von Vielfalt soll die Effizienz des Gesamtsystems steigern. Daher ist Interoperabilität entscheidend. Jedoch bedeutet Interoperabilität nicht die Zentralisierung der Datenbasis, sondern die Zentralisierung der Festlegung der Schnittstellendefinition zu dieser Datenbasis.

Mit freundlichen Grüßen,

Prof. Dr. H. Krcmar



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“<sup>1</sup>.

### **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.

<sup>1</sup> [www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Pressemitteilungen/2015\\_11\\_18\\_pm\\_it\\_gjpfel\\_u\\_gutachten\\_egov.html](http://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](http://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“<sup>2</sup> durchbro-

---

<sup>2</sup> 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. Untersuchungen<sup>3</sup> 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-

---

<sup>3</sup> [www.vitako.de/Themen%20Dokumente/Vitako-Positionspapier\\_Negativliste.pdf](http://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.

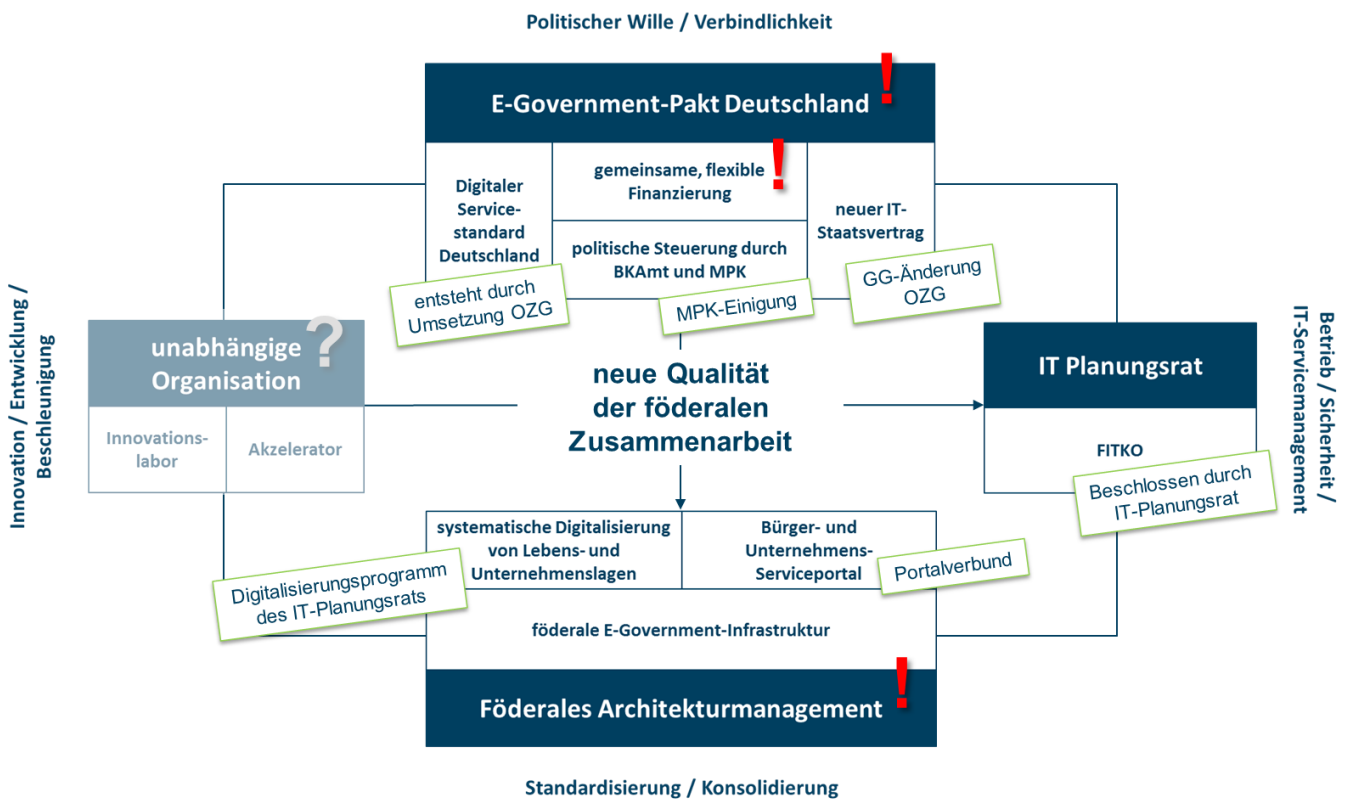
#### **IV. Organisation und Strategie**

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.





Die Bundesbeauftragte  
für den Datenschutz und  
die Informationsfreiheit

Bonn, den 22.03.2017

## **Stellungnahme**

**der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit**

**zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses,**

am 27. März 2017

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

Husarenstraße 30  
53117 Bonn

Fon: 0228 / 997799-0

Fax: 0228 / 997799-550

E-Mail: [poststelle@bdi.bund.de](mailto:poststelle@bdi.bund.de)

Mit dem Thema Digitalisierung befassen sich zwei Artikel in den in Rede stehenden Gesetzentwürfen. Der mit Art. 1 Nr. 2. des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vorgeschlagene neue Art 91c Abs. 5 GG bestimmt die Zuständigkeit des Bundes bei der Regelung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen, Art. 9 des Entwurfs zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ist der Entwurf einer solchen Regelung (Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz, OZG)).

Soweit mit dem Entwurf eines **Onlinezugangsgesetzes** der neu zu schaffende Artikel 91c Abs. 5 GG konkretisiert wird, nehme ich im Folgenden nur zu diesem Entwurf Stellung. **Wenn im Folgenden zur besseren Lesbarkeit von einem Gesetzentwurf die Rede ist, dann ist der Entwurf dieses Onlinezugangsgesetzes (OZG-E) gemeint.**

Mit dem OZG-E soll ein bundesweit einheitliches Online-Angebot für den Zugang zu Verwaltungsleistungen geschaffen werden, das den Nutzern zugleich ermöglichen soll, sämtliche Dienstleistungen von Bund, Ländern und Gemeinden über nur einen Zugang zu erreichen. Bund und Länder werden mit dem Entwurf verpflichtet, innerhalb von fünf Jahren sämtliche Verwaltungsleistungen auch online anzubieten, soweit die jeweilige Verwaltungsleistung digitalisierbar ist. Für auf einem Bundesgesetz beruhende Verwaltungsleistungen soll der Bund im Benehmen mit dem IT-Planungsrat und mit der Zustimmung durch den Bundesrat die Nutzung bestimmter IT-Komponenten per Rechtsverordnung bestimmen können. Standards für die IT-Sicherheit und den Austausch von Daten im Portalverbund soll der Bund insgesamt im Benehmen mit dem IT-Planungsrat und der Zustimmung des Bundesrats auf dem Verordnungsweg festlegen können. Art und Umfang der Verwaltungsleistungen bleiben in dem Entwurf unbestimmt.

Mit Blick auf das Ziel eines Zugangs zu allen elektronisch angebotenen Verwaltungsleistungen von nur einem Zugangspunkt aus wird angenommen, dass zur Identifizierung von Nutzern die Einrichtung von Nutzerkonten erforderlich sei, welche wiederum durch jeweils eine öffentliche Stelle des Bundes und der Länder angeboten werden sollen. Im Kern ist gemeint, dass sich Nutzer für den elektronischen Zugang zu Verwaltungsleistungen an nur einer Stelle identifizieren müssen, um dann flächendeckend Verwaltungsleistungen in Anspruch nehmen zu können. Nur in diesem Punkt werden datenschutzrechtliche Regelungen in den den Verwaltungsleistungen zugrunde liegenden Gesetzen explizit berührt. Betroffen ist der Umgang mit den zur Identifizierung erforderlichen Daten, der mit § 8 OZG-E so geregelt wird, dass diese bereits bei der Anmeldung an einem Portal für den Zweck

der Identifizierung zur Nutzung einer Verwaltungsleistung erhoben und an die Stellen übermittelt werden dürfen, die die jeweilige Verwaltungsleistung anbieten.

Die Regelung bewerte ich wie folgt:

Nach dem gegenwärtigen Stand der Dinge verbleibt mit diesem Entwurf die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit für die jeweiligen Verwaltungsverfahren bei den Stellen, die auch für deren Abwicklung zuständig sind. Ausgetauscht zwischen den Portalen und den Verwaltungsverfahren werden lediglich die zur Identifizierung erforderlichen Daten, deren maximaler Umfang durch § 8 Abs. 1 Ziff. 1 und 2 OZG-E abschließend geregelt wird. Datenschutzrechtlich verantwortliche Stelle dafür ist die durch § 7 OZG-E bestimmte Stelle, die Nutzerkonten anbietet. Weitere für die Abwicklung erforderliche Daten werden dann auch im Rahmen der Abwicklung erhoben und im Zuge der Verarbeitung ggf. gespeichert. Die datenschutzrechtlichen Regelungen der zugrunde liegenden Gesetze werden nicht berührt. Die Daten können den Zuständigkeitsbereich der jeweils verantwortlichen Stelle nur dann verlassen, wenn die der Verwaltungsleistung zugrunde liegende Regelung dies auch vorsieht. Der Gesetzentwurf greift an dieser Stelle nicht ein. Insbesondere bietet der Entwurf keine rechtliche Basis für den Aufbau eines zentralen Datenbestands unter der Verantwortung eines Portalbetreibers. Das begrüße ich ganz ausdrücklich.

Weiterhin begrüße ich, dass die Nutzung eines Onlinezugangs freiwillig bleibt und aufgrund des föderalen Prinzips die Vielfalt bei den Portalangeboten erhalten bleiben wird. Positiv werte ich auch, dass für den Nachweis der Identität nach § 8 Abs. 1 Satz 1 unterschiedliche Identifizierungsmittel genutzt werden können. Nur das für den jeweiligen Zweck erforderliche Vertrauensniveau ist ausschlaggebend für die Wahl des Identitätsnachweises. Etwa für die Anmeldung einer Mülltonne ist es nicht erforderlich, den Personalausweis als Identitätsnachweis zu nutzen.

Warum jedoch zur Identifizierung überhaupt ein Nutzerkonto erforderlich sein soll, ist für mich nach dem heutigen Stand der Technik nicht nachvollziehbar. Ein solches kann nur für den Fall einer häufigen Inanspruchnahme von Verwaltungsleistungen einen Mehrwert versprechen, dürfte für die große Mehrheit der Bürger und Bürgerinnen infolge dessen uninteressant sein und sollte deshalb nur ein Zusatzangebot zu dem grundsätzlich zu schaffenden einheitlichen und möglichst unkomplizierten Zugang zu Verwaltungsleistungen bilden. Der Charakter des Nutzerkontos als Zusatzangebot zum einheitlichen Zugang zu Verwaltungsleistungen wird mit dessen Definition in § 2 Abs. 5 OZG-E nicht deutlich. Erst mit § 8 Abs. 3 OZG-E wird klar, dass es sich bei dem Nutzerkonto zur einmaligen Identifizierung nur um ein temporäres Konto handeln kann, das automatisch erlischt, wenn der Identifizierungszweck erfüllt ist. Ich empfehle deshalb, die Begriffe

Identifizierungskomponente und Nutzerkonto getrennt zu definieren, damit klar wird, dass es sich bei einem letztendlich immer dauerhaft gedachten Nutzerkonto um ein Zusatzangebot handelt, das für die Nutzung einer Verwaltungsleistung nicht erforderlich ist.

Ein weiterer Kritikpunkt meinerseits betrifft § 8 Abs.1 Ziff. 2 Satz 2 OZG-E. Bevor Unternehmen verpflichtet werden sollen, die eID-Funktion für Verwaltungsangelegenheiten zu nutzen, ist zu prüfen, ob und unter welchen Voraussetzungen der Einsatz privater digitaler Identitätsnachweise zu nichtprivaten Zwecken bzw. zur Erfüllung arbeitsvertraglicher Pflichten zulässig ist und inwieweit Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hierzu verpflichtet werden können. Angesichts des Abhängigkeitsverhältnisses der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Beschäftigungsverhältnis kann der Gebrauch von Nutzerkonten auf der Basis der privaten eID-Funktion keinesfalls auf der Einwilligungsbasis erfolgen. Auch hierfür ist eine Rechtsgrundlage erforderlich, die die Datenverarbeitung in Nutzerkonten vollständig erfasst.

Im Weiteren darf ich noch auf zwei Vorschläge aus der Stellungnahme des Bundesrats (Bundesrats-Drucksache 814/16 (Beschluss)) eingehen, denen die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung (Bundestagsdrucksache 18/11185) zugestimmt hat.

Mit der Ziffer 29 der Stellungnahme des Bundesrats zum OZG-E wird ein neuer § 7 Absatz 2 OZG vorgeschlagen, mit welchem eine Registrierungsstelle eingeführt wird. Registrierungsstellen sollen die Aufgabe haben, Kontoanträge zu prüfen und Kontonutzer zu registrieren (Satz 1 und 2 der Begründung). Begründet wird dies damit (Satz 3 und 4 der Begründung), dass es ein möglichst breitflächiges Angebot zur Einrichtung von Nutzerkonten geben müsse.

Der Vorschlag erscheint sinnvoll vor dem Hintergrund, dass als Identitätsnachweis nicht notwendigerweise ein Personalausweis genutzt werden muss. Für die meisten Verwaltungsleistungen werden geringere Identitätsnachweise genutzt werden können. In diesem Fall müssen Behörden auch auf das jeweilige Identifizierungsmittel abgestimmte Prüfungen durchführen können, um die Identität des Nutzers auf Basis der genutzten Identifizierungsmittel zu bestätigen. Dies kann auch eine Überprüfung der Identität von Angesicht zu Angesicht einschließen. Dann ist es zweckmäßig, wenn diese Stelle Nutzer auch für die Kontonutzung registrieren kann.

Datenschutzrechtlich unbestimmt bleibt mit diesem Vorschlag allerdings das Verhältnis der Registrierungsstellen zu den Stellen, die die Konten anbieten. Handeln

die Registrierungsstellen im Auftrag der Kontoanbieter? In diesem Fall blieben die Kontoanbieter auch die datenschutzrechtlich verantwortliche Stelle für die Verarbeitung der personenbezogenen Daten, namentlich der zur Identifizierung erforderlichen Daten. Handeln die Registrierungsstellen jedoch in eigener datenschutzrechtlicher Verantwortung, so muss auch in den mit § 8 OZG-E bestimmten Rechtsgrundlagen der Datenverarbeitung zwischen der Rolle einer Registrierungsstelle und der Rolle des Anbieters unterschieden werden. Mindestens muss geregelt werden, wie lange Registrierungsstellen im Rahmen der Registrierung erhobene personenbezogene Daten aufbewahren dürfen.

Mit dem in Ziffer 32 der Stellungnahme des Bundesrats zum OZG-E vorgeschlagenen neuen § 8 Absatz 2a OZG wird der Rahmen der in einem Konto gespeicherten Daten ausgeweitet. Zusätzlich zu den Identitätsdaten sollen auch Dokumente und Verfahrensdaten im Konto gespeichert werden können. Aus der Begründung wird deutlich, dass ausschließlich Nutzer Zugriff auf diese Daten haben sollen. Leider wird dies nicht aus der Gesetzesformulierung selbst deutlich. Das darin formulierte Erfordernis eines Einverständnisses des Nutzers zur Speicherung im Konto legt vielmehr nahe, dass auch nicht durch Kontonutzer verursachte Datenverarbeitungen stattfinden könnten. Der Regelungsvorschlag sollte aber so gefasst werden, dass der Intention entsprechend deutlich wird, dass Nutzer über die zusätzlich gespeicherten Daten die volle Hoheit behalten.



**Stellungnahme von Univ.-Prof. Dr. Thorsten Siegel  
zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 18/11131) und zum  
Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems  
ab dem Jahre 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (BT-Drs. 18/11135)  
- Thema Digitalisierung - am 27. März 2017**

**I. Zur geplanten Neuregelung des Art. 91c Abs. 5 GG**

Der zunehmende Harmonisierungsbedarf im Bereich des E-Government erfordert die Einrichtung eines die verschiedenen Verwaltungsebenen übergreifenden Portalverbundes. Zugleich wird damit eine sachgerechte Ausnahme vom grundsätzlichen Verbot der Mischverwaltung begründet. Wegen der sachlichen Nähe zu den bisherigen Regelungen des Art. 91c GG wird auch der geeignete verfassungsrechtliche Standort gewählt. Mit dem Zustimmungserfordernis durch den Bundesrat wird angemessen dem Umstand Rechnung getragen, dass auch Verwaltungsleistungen der Länder erfasst werden sollen.

**II. Zum geplanten Onlinezugangsgesetz (OZG-E)**

1. Zur Effektivierung des Portalverbundes sollten möglichst **alle Verwaltungsebenen** unter Einbeziehung der kommunalen Ebene erfasst werden (§ 1 Abs. 1 S. 1 OZG-E). Dies ergibt sich auch aus dem Beschluss der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern vom 14. Oktober 2016 (abgedruckt in BT-Drs. 18/11131, S. 11). Eine lediglich freiwillige Beteiligung der kommunalen Ebene würde hingegen dem Harmonisierungsgedanken zuwiderlaufen und Insellösungen perpetuieren.

2. Da auch Verwaltungsleistungen und Verwaltungsportale der Länder erfasst werden sollen, wirken die Regelungen zwar in die **Verfahrensautonomie der Länder** hinein. Gerechtfertigt wird dies jedoch durch das Ziel der Harmonisierung. Abgemildert wird eine solche Wirkungsweise durch Zustimmungserfordernisse des Bundesrats bei der Vorgabe von IT-Komponenten und Kommunikationsstandards (§ 4 Abs. 1 S. 1 OZG-E, § 6 Abs. 1 bis 3 OZG-E) sowie durch Abweichungsmöglichkeiten durch Landesrecht bei der Vorgabe von IT-Komponenten (§ 4 Abs. 1 S. 3 OZG-E). Dass in § 5 OZG-E im Unterschied zu den anderen Bestimmungen keine Zustimmung des Bundesrats vorgesehen ist, findet seine Rechtfertigung in einem besonderen Bedürfnis nach einheitlichen und auch zeitnahen Sicherheitsstan-

dards. Wegen dieser unterschiedlichen Ausgestaltung des Verfahrens ist aber umso genauer auf die Abgrenzung zwischen § 4, § 5 und § 6 OZG-E zu achten (s.u. 7.-9.). Zudem sollte auch deshalb die Festlegung von IT-Komponenten auf das zur Verwirklichung des Portalverbunds erforderliche Maß begrenzt werden, wie dies in § 2 Abs. 6 OZG-E vorgesehen ist (s.u. 7.).

3. Da auch die kommunale Ebene miteinbezogen werden soll, stellt sich die Frage der Vereinbarkeit mit der **Garantie kommunaler Selbstverwaltung**. Art. 84 Abs. 1 S. 7 und Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG sind nicht tangiert, da den Kommunen keine neuen Sachaufgaben übertragen werden. Allerdings können auch vorhandene Sachaufgaben durch die Vorgabe von IT-Komponenten beeinflusst werden („Steuerung durch IT“, *Siegel*, NVwZ 2009, 1128, 1129). Dies findet aber ebenfalls seine grundsätzliche Rechtfertigung im Harmonisierungszweck. Auch hier bedarf es jedoch einer Begrenzung auf das erforderliche Maß (s.u. 7.). Zudem sollten aus rechtlichen Gründen Verwaltungsleistungen, die alleine auf der Grundlage des kommunalen Selbstverwaltungsrechts erbracht werden, ausgenommen werden. Solche Verwaltungsleistungen sind allerdings von vornherein weniger auf Vernetzung angelegt als durch Bundesrecht oder Landesrecht gesteuerte. Zur Erzielung eines One-Stop-Government wäre ihre Einbeziehung gleichwohl wünschenswert.

4. Mit der vorgesehenen **Beteiligung des IT-Planungsrats** bei der Festlegung von IT-Komponenten, Sicherheitsstandards und Kommunikationsstandards wird dessen Sachverstand in das Verfahren integriert. Zu den Handlungsformen des IT-Planungsrats gehören neben den in § 1 Abs. 7 S. 1 des IT-Staatsvertrags geregelten (verbindlichen) Beschlüssen nach S. 2 auch Empfehlungen, die mit einfacher Mehrheit verabschiedet werden können. Mit dem in § 4 Abs. 1 S. 1 und § 6 Abs. 1, 2 und 3 OZG-E vorgesehenen Zustimmungserfordernis durch den Bundesrat wird zugleich den Belangen der Länder hinreichend Rechnung getragen. Ein darüber hinaus gehendes Einvernehmen durch den IT-Planungsrat ist nicht erforderlich. Werden etwaige Bedenken eines Mitglieds des IT-Planungsrats im vorgesehenen Beteiligungsverfahren nicht aufgegriffen, so können diese über die Verweigerung einer Zustimmung der jeweiligen Ländervertretung in das Verfahren erneut eingespeist werden.

5. Die im Gesetzesentwurf vorgesehene **Frist von fünf Jahren** zur Errichtung von Verwaltungsportalen (§ 1 Abs. 1 S. 1 OZG-E) ist zu begrüßen. Die Streichung der Frist oder eine (wesentlich) längere Frist würde dem Anliegen einer baldigen und signifikanten Verbesserung des Online-Angebots zuwiderlaufen. Zu überlegen wäre allenfalls, ob der kommunalen Ebene im Hinblick auf die teilweise erheblichen Änderungsbedarfe eine (etwas) längere Umsetzungsfrist zugestanden werden könnte.

6. Der **Ausschluss ungeeigneter Verwaltungsleistungen** (§ 1 Abs. 1 S. 2 OZG-E) ist sinnvoll. Zwar birgt der Begriff der fehlenden Eignung eine gewisse Unbestimmtheit in sich. Zur Erhö-

hung der Rechtsicherheit könnte der Begriff daher durch (positive oder negative) Regelbeispiele konkretisiert werden. Aus der Gesetzesbegründung lässt sich entnehmen, dass sich Verwaltungsleistungen nach dem Sozialgesetzbuch und nach der Grundsicherung für Arbeitssuchende grundsätzlich eignen, jedoch zugleich hohe und spezifische Anforderungen stellen (BT-Drs. 18/11135, S. 88). Zudem lässt sich aus der Gegenäußerung der Bundesregierung ableiten, dass auch Verfahren, die nicht wirtschaftlich elektronisch umsetzbar sind, sich als ungeeignet erweisen (BT-Drs. 18/11185, S. 9). Da es sich um einen Ausnahmetatbestand handelt, ist der Begriff der ungeeigneten Verwaltungsleistungen jedoch eng auszulegen.

7. Der Begriff der „**IT-Komponenten**“ (§ 2 Abs. 6 OZG-E) bildet einen **Schlüsselbegriff** des OZG-E. Er ist im Sinne eines Oberbegriffs weit gefasst und erstreckt sich auf IT-Anwendungen, Basisdienste und die elektronische Realisierung von Standards, Schnittstellen und Sicherheitsvorgaben, welche für die Anbindung an den Portalverbund, den Betrieb des Portalverbundes und für die Abwicklung der Verwaltungsleistungen im Portalverbund erforderlich sind. Damit der Verfahrensautonomie der Länder hinreichend Rechnung getragen wird, sollte der Begriff der IT-Komponenten sich nicht auf Hardwarevorgaben oder gar die Ausstattung der Rechenzentren der Länder erstrecken. Dies ergibt sich aus der **Beschränkung auf das für die Verwirklichung des Portalverbundes erforderliche Maß**. Bekräftigt wird diese Beschränkung in der Gegenäußerung der Bundesregierung (BT-Drs. 18/11185, S. 10).

8. Von erheblicher praktischer Bedeutung ist die **Abgrenzung zwischen der Festlegung von IT-Komponenten nach § 4 OZG-E, von Sicherheitsstandards nach § 5 OZG-E sowie von Kommunikationsstandards nach § 6 OZG-E**, da die Verfahrensanforderungen voneinander divergieren. Die in § 2 Abs. 6 OZG-E legaldefinierten IT-Komponenten bilden dabei den Oberbegriff (BT-Drs. 18/11135, S. 88). § 5 OZG-E enthält eine Sonderregelung für IT-Standards, § 6 OZG-E eine Sonderregelung für die Kommunikation zwischen den verschiedenen Systemen. Der Anwendungsbereich des § 6 OZG-E ist begrenzt auf die Kommunikation zwischen den verschiedenen bereits vorhandenen und noch einzurichtenden informationstechnischen Systemen sowie die Anbindung dieser Systeme an den Portalverbund (BT-Drs. 18/11135, S. 90). Eine hierzu analoge Unterscheidung zwischen prozeduralen und sonstigen technischen Standards findet sich auch in § 2 Nr. 2 des E-GovG des Landes Schleswig-Holstein.

9. Als schwieriger gestaltet sich die Abgrenzung der **Sicherheitsstandards** von den sonstigen IT-Komponenten. Sicherheitsstandards können definiert werden als „Bedingungen für hinreichende, dem Stand der Technik entsprechende und die Integrität der informationstechnischen Systeme wahren den Festlegungen zur IT-Sicherheit“ (*Schliesky*, Bonner Kommentar zum GG, 2016, Art. 91c Rn. 50). Da sehr viele IT-Komponenten zumindest mittelbar sicherheitsrelevant sind, ist der Begriff der Sicherheitsstandards eng auszulegen und auf das not-

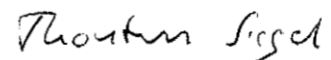
wendige Mindestmaß zu begrenzen. Bei einer solchen engen Auslegung wäre es auch in föderalistischer Hinsicht vertretbar, ihre Festlegung auch ohne die Zustimmung des Bundesrates zuzulassen.

10. Mittel- und langfristig wird die Einrichtung des Portalverbunds mit Kosteneinsparungen verbunden sein. Allerdings werden insbesondere in der Einführungsphase zusätzliche Kosten entstehen. Die Bundesregierung hat jedoch zugesichert, den jeweiligen **Erfüllungsaufwand** zu ermitteln (BT-Drs. 18/11135, S. 10). Angemessen wäre es hier, die insbesondere für die kommunale Ebene anfallenden zusätzlichen Kosten zu kompensieren.

### III. Fazit

Insgesamt bildet der mit dem OZG-E geplante Portalverbund einen **bedeutsamen Schritt zur Weiterentwicklung des E-Government in Deutschland**. Er sollte möglichst auf allen Verwaltungsebenen und auch zeitnah verwirklicht werden; bei der konkreten Ausgestaltung ist allerdings auf die Verfahrensautonomie der Länder sowie die Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen Rücksicht zu nehmen.

Berlin, den 23. März 2017



(Univ.-Prof. Dr. Thorsten Siegel,  
Freie Universität Berlin)

28.2.2017

Deutscher Bundestag  
Vorsitzende des Haushaltsausschusses  
Frau Dr. Gesine Löttsch, MdB  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin  
Mail: [haushaltsausschuss@bundestag.de](mailto:haushaltsausschuss@bundestag.de)

Bearbeitet von Dr. Ariane Berger  
Deutscher Landkreistag  
Lennéstraße 11  
10785 Berlin

Telefon (0 30) 59 00 97 - 313  
Telefax (0 30) 59 00 97 - 400

E-Mail: [Ariane.Berger@Landkreistag.de](mailto:Ariane.Berger@Landkreistag.de)

Nachrichtlich:

Deutscher Bundestag  
Vorsitzender des Innenausschusses  
Herrn Ansgar Heveling, MdB  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin  
Mail: [innenausschuss@bundestag.de](mailto:innenausschuss@bundestag.de)

Aktenzeichen  
II

Deutscher Bundestag  
Vorsitzender des Ausschusses Digitale Agenda  
Herrn Jens Koeppen, MdB  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin  
Mail: [ada@bundestag.de](mailto:ada@bundestag.de)

**Stellungnahme des Deutschen Landkreistages und des Deutschen Städtetages zu Art. 9 des Entwurfs eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs-systems ab dem Jahr 2020 für die Anhörung am 27.3.2017**

Sehr geehrte Frau Dr. Löttsch,

der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Städtetag lehnen die Errichtung eines Portalverbundes für Verwaltungsleistungen in der durch das OZG vorgesehenen Ausgestaltung ab. Zwar ist die Absicht der Bundesregierung, das Onlineangebot für elektronische Verwaltungsleistungen weiter auszubauen und dafür die Portale von Bund und Ländern einschließlich der Kommunen elektronisch zu verknüpfen, grundsätzlich zu begrüßen. Insoweit befördert die Idee des Portalverbundes den von unseren Verbänden unterstützten Ausbau medienbruchfreier elektronischer Verwaltungsverfahren. Auch die Festsetzung eines relativ kurzen Umsetzungs-

zeitraums von fünf Jahren findet grundsätzlich unsere Zustimmung. Ebenso zu begrüßen ist die Absicht der Bundesregierung, eine größtmögliche Interoperabilität zwischen den verschiedenen elektronisch angebotenen Verwaltungsdienstleistungen zu schaffen.

Die vorgelegten gesetzlichen Regelungen schießen allerdings weit über diese Ziele hinaus und begegnen verschiedenen (verfassungs-)rechtlichen und tatsächlichen Bedenken.

So verändert die Einführung eines dem Bund vorschwebenden einheitlichen Portalverbundes die bisherige föderale Ordnung im Hinblick auf den Vollzug von Gesetzen des Bundes und der Länder, ohne dass es dafür zwingende Gründe gibt. Abweichend vom Modell der Art. 30, 83 ff. GG, wonach die Länder bei der Ausführung von Bundes- und Landesgesetzen grundsätzlich Verfahrensautonomie besitzen, und auch abweichend vom Prinzip kommunaler Selbstverwaltung, soll die elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren nunmehr durch Rechtsverordnungen der Bundesregierung in weiten Teilen verbindlich vorgegeben werden. Insbesondere die umfassende Vorgabe sogenannter IT-Komponenten durch den Bund stellt einen massiven Eingriff in die grundgesetzliche Verteilung von Aufgaben- und Verfahrensverantwortung zwischen Bund, Ländern und Kommunen dar und ist daher abzulehnen. Die geplanten Regelungen über die elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren sind derart weitreichend, dass sie bei entsprechender Umsetzung die Qualität von Steuerungs- und Kontrollinstrumenten des Bundes gegenüber der Kommunalverwaltung erreichen können. Es besteht die Gefahr, dass die verbindlich vorgegebenen IT-Komponenten als verfassungsrechtlich unzulässige Steuerungs- und Kontrollsurrogate zu Lasten der Länder und Kommunen missbraucht werden.

Eine flächendeckende weitgehend bundeseinheitlich determinierte Abwicklung elektronischer Verwaltungsverfahren in den Ländern und Kommunen widerspricht zudem dem verfassungsrechtlichen System einer verantwortungsklaren Ordnung der Zuständigkeiten von Bund, Ländern und Kommunen. Sowohl rechtsstaatliche, freiheitsrechtliche als auch demokratische Vorgaben zwingen den Bundesgesetzgeber dazu, Verwaltungszuständigkeiten klar, transparent und eindeutig zuzuordnen. Die vorgeschlagenen Regelungen unterlaufen diese Vorgaben, die Zuständigkeit droht, einem schleichenden Bedeutungsverlust ausgesetzt zu werden.

Im Tatsächlichen berücksichtigt die geplante Einführung des Bundesportals nicht den bereits vorhandenen Bestand an funktionierenden Behördenportalen. Hier ist neben den verschiedenen Behördenfindern in den Ländern und Kommunen insbesondere auf die verschiedenen bereits elektronisch abgewickelten Fachverfahren wie iKfz und Bauen online zu verweisen. Derart führt die Einführung einer einheitlichen bundesweiten Portallösung ohne Not zu Zentralisierung und Marktvereinigung in der kommunalen IT-Landschaft und verhindert die Etablierung weiterer und in Bezug auf Online-Dienstleistungen reiferer kommunaler Portale.

Aus den vorgenannten Erwägungen begegnen die nachfolgenden Regelungen grundlegenden Bedenken:

#### 1. Zu § 1 OZG-E

Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 OZG-E sind Bund und Länder einschließlich der Kommunen verpflichtet, innerhalb von 5 Jahren ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch anzubieten. Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 OZG-E gilt die Verpflichtung aus Satz 1 nicht, soweit die Verwaltungsleistung sich hierzu nicht eignet. Diese Bereichsausnahme in Satz 2 ist denkbar unbestimmt und wirft Auslegungsfragen auf. Es ist in keinerlei Hinsicht aus dem Gesetzeswortlaut ersichtlich, unter welchen Voraussetzungen eine entsprechende Nicht-Eignung

anzunehmen ist. Auch der Gesetzesbegründung ist hier nichts Näheres zu entnehmen. Sinnvoller wäre es, sowohl den Bereich der online zu erbringenden Verwaltungsleistungen stärker zu präzisieren als auch das Eignungserfordernis um einen Wirtschaftlichkeitsvorbehalt zu ergänzen.

Nach § 1 Abs. 2 OZG-E sind Bund und Länder verpflichtet, ihre Verwaltungsportale miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Ausweislich der Begründung zu Absatz 2 umfasst die Verpflichtung auch die Kommunen und soll alle kommunalen Verwaltungsleistungen betreffen. Eine Unterscheidung danach, ob diese kommunalen Leistungen im Vollzug eines Bundes- oder Landesgesetzes bestehen oder von den Kommunen (allein) auf der Grundlage ihres Selbstverwaltungsrechts erbracht werden, besteht nicht. Darin liegt aus den vorstehend genannten Gründen eine Verkürzung sowohl des kommunalen Selbstverwaltungsrechts als auch der verfassungsrechtlichen Rechte der Länder aus Art. 30, 83 ff. GG.

## 2. Zu § 2 OZG-E

§ 2 OZG-E enthält verschiedene Begriffsbestimmungen, deren präzise Umgrenzung allerdings bislang in weiten Teilen nicht gelungen ist. So bleibt insbesondere unklar, was „IT-Komponenten“ im Sinne des Gesetzes sind. § 2 Abs. 6 OZG-E definiert jene als „IT-Anwendungen, Basisdienste und die elektronische Realisierung von Standards, Schnittstellen und Sicherheitsvorgaben, die für die Anbindung an den Portalverbund, für den Betrieb des Portalverbundes und für die Abwicklung der Verwaltungsleistungen im Portalverbund erforderlich sind“. In dieser tatbestandlichen Weite eignet sich der Begriff zur Anwendung auf jegliche Art von technischer Steuerung der kommunalen Verwaltungsverfahren. Derart werden die „IT-Komponenten“ im Kontext mit § 4 OZG-E potente Instrumente zur Steuerung und Kontrolle der kommunalen Verwaltungsverfahren durch den Bund. Dies ist aus den vorstehend genannten Gründen als ein massiver Eingriff in die kommunale Verfahrensautonomie und das kommunale Selbstverwaltungsrecht abzulehnen.

## 3. Zu § 3 OZG-E

Gemäß § 3 Abs. 1 OZG-E stellt der Portalverbund sicher, dass Nutzer über alle Verwaltungsportale von Bund und Ländern einen barriere- und medienbruchfreien Zugang zu elektronischen Verwaltungsleistungen dieser Verwaltungsträger erhalten. Gemäß § 3 Abs. 2 OZG-E stellen Bund und Länder (einschließlich der Kommunen) im Portalverbund Nutzerkonten bereit, über die sich Nutzer einheitlich identifizieren können. Der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Städtetag begrüßen diese Interoperabilität von Nutzerkonten. Gerade für Unternehmen, die Verwaltungsleistungen in mehreren Bundesländern elektronisch abwickeln möchten, ist diese Funktion von besonderer Bedeutung.

## 4. Zu § 4 OZG-E

§ 4 Abs. 1 Satz 1 OZG-E ermächtigt die Bundesregierung, im Benehmen mit dem IT-Planungsrat durch Rechtsverordnung die Verwendung bestimmter IT-Komponenten nach § 2 Abs. 6 OZG-E vorzugeben. Entsprechend der Begründung zum Gesetzesentwurf soll diese Regelung es „der Bundesregierung ermöglichen, sowohl neue IT-Standards vorzugeben als auch bestehende Vorgaben sachgerecht an den technischen Fortschritt anzupassen“. § 4 OZG-E dient damit vorgeblich zunächst einer Standardisierung elektronischer Verwaltungsverfahren und damit letztlich dem Nutzer. Dies wird von unseren beiden Verbänden grundsätzlich begrüßt. Die geplante Regelung geht allerdings über dieses Ziel weit hinaus und öffnet in ihrer Weite und Unbestimmtheit Tür und Tor für den Ausbau elektronischer Steuerungs- und

Kontrollinstrumente des Bundes gegenüber den Kommunen. Auf diese Weise ist § 4 OZG-E geeignet, dem Bund als Aufsichts- und Kontrollsurrogat zu dienen, welches die bisherige verfassungsrechtliche Verteilung von Aufgaben- und Kontrollverantwortung zwischen Bund, Ländern und Kommunen umgeht. Derartig weitgehende Eingriffe in das kommunale Selbstverwaltungsrecht und in die kommunale Verfahrensautonomie lehnen wir ab. Dies gilt unabhängig davon, ob die jeweiligen Verwaltungsleistungen im Vollzug eines Bundes- oder Landesgesetzes bestehen oder von den Kommunen (allein) auf der Grundlage ihres Selbstverwaltungsrechts erbracht werden.

Auch die Neuregelung von Art. 91c Abs. 5 GG vermag an diesem Befund nichts ändern. Eine singuläre verfassungsrechtliche Ausgestaltung einer Gesetzgebungsbefugnis des Bundesgesetzgebers für ein Onlinezugangsgesetz ist nicht geeignet, die verfassungsrechtliche Systematik der Verwaltungskompetenzen von Bund, Ländern und Kommunen zu verändern. Der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Städtetag fordern daher eine präzise gesetzliche Eingrenzung des Begriffs und des Instruments der „IT-Komponenten“ auf den Zweck des Gesetzes, ausschließlich einen **Verbund** von Bundes-, Landes- und Kommunalportalen zu schaffen.

Der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Städtetag begrüßen grundsätzlich die in § 4 Abs. 1 Satz 3 OZG-E normierte Abweichungsbefugnis der Länder. Zu kritisieren ist hier allerdings der 2. Halbsatz, wonach eine Abweichungsbefugnis unter dem Vorbehalt eigener „geeignete(r) IT-Komponenten“ besteht. Dieser Vorbehalt ist in seinem Regelungsgehalt unklar und kehrt das bisherige verfassungsrechtliche Abweichungsmodell in Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG in sein Gegenteil um. Gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG können die Länder bei der Ausführung von Bundesgesetzen grundsätzlich das Verwaltungsverfahren - und damit auch das elektronische - selbst regeln. Wenn Bundesgesetze etwas anderes bestimmen, können die Länder gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG davon abweichende Regelungen treffen, ohne dass sie insoweit einschränkende Voraussetzungen wie z.B. einem besonderen Eignungserfordernis unterliegen. Möchte demgegenüber der Bund die Länder in ihrer Abweichungsbefugnis begrenzen, kann er gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG in Ausnahmefällen wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln. Dieses Erfordernis bundeseinheitlicher Regelung in atypischen Fällen muss entsprechend für diejenigen Fälle wie den vorliegenden gelten, in denen der Bund die Abweichungsbefugnis der Länder inhaltlich beschränkt. Die Bundesregierung hat allerdings nicht hinreichend dargelegt, inwieweit angesichts des Bestandes funktionierender Länder- und Kommunalportale ein besonderes Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung besteht.

## 5. Zu § 5 OZG-E

§ 5 OZG-E ermächtigt das Bundesministerium des Innern, ohne Zustimmung des Bundesrates die zur Gewährleistung der IT-Sicherheit erforderlichen Standards durch Rechtsverordnung festzulegen. Diese Vorgaben sind gemäß § 5 Satz 3 OZG-E für alle Stellen verbindlich, die entsprechende IT-Komponenten nutzen. Gemäß § 5 Satz 4 OZG-E darf davon nicht durch Landesrecht abgewichen werden. Der Begriff des IT-Sicherheitsstandards bleibt unklar. Er ist im Gegensatz zum Begriff der IT-Komponenten in § 2 OZG-E nicht erwähnt. Aufgrund des im Vergleich zu § 4 Abs. 1 OZG-E unterschiedlichen Rechtssetzungsverfahrens (hinsichtlich der Beteiligung des Bundesrates sowie des IT-Planungsrates und der Abweichungsmöglichkeit der Länder), sind IT-Sicherheitsstandards offensichtlich etwas anderes als IT-Komponenten. Letztere nehmen allerdings in ihre Definition (§ 2 Abs. 6 OZG-E) „Sicherheitsvorgaben“ mit auf, so dass starke Zweifel an einer präzisen Abgrenzbarkeit beider



Begriffe bestehen. Vergegenwärtigt man sich die Tatsache, dass die Erarbeitung von IT-Sicherheitsstandards Verwaltungsorganisation und Verwaltungsverfahren betrifft und also immer auch organisations- und verfahrensrelevant ist, verstärkt dies die Erkenntnis, dass der Bundesregierung – bewusst oder unbewusst - keine präzise Abgrenzung dieser beiden Rechtssetzungsverfahren aus § 4 und § 5 OZG-E gelungen ist.

Es besteht daher die Gefahr, dass unter dem Deckmantel der Einführung von IT-Sicherheitsstandards der Sache nach IT-Komponenten festgelegt werden und die Beteiligungsrechte der Länder und auch Kommunen auf diese Weise umgangen werden. Der Deutsche Landkreistag wie der Deutsche Städtetag fordern daher sowohl für die Festlegung von IT-Komponenten als auch die Festlegung von IT-Sicherheitsstandards eine Abstimmung mit dem IT-Planungsrat, in dem auch die kommunalen Spitzenverbände vertreten sind.

#### 6. Zu § 6 OZG-E

§ 6 OZG-E betrifft die einheitliche Festlegung sogenannter „Kommunikationsstandards“. Der Begriff des Kommunikationsstandards ist in § 2 OZG-E nicht definiert. Entsprechend der Begründung des Regierungsentwurfs zu § 6 OZG-E sei die Festlegung von Kommunikationsstandards notwendig, um die Kommunikation zwischen den verschiedenen bereits vorhandenen und noch einzurichtenden informationstechnischen Systemen und für die Anbindung dieser Systeme an den Portalverbund zu gewährleisten. Es scheint sich hierbei also um eine besondere Form einer IT-Komponente zu handeln. Die Funktion dieser Doppelung erschließt sich zumindest nicht auf den ersten Blick und erschwert die Rechtsanwendung. Die Hauptzielsetzung scheint darin zu bestehen, im Gegensatz zur Regelung in § 4 OZG-E nicht der Bundesregierung als Kollegium, sondern dem Bundesministerium des Innern Standardisierungsbefugnisse zuzuweisen. Angesichts der unklaren Begriffsdefinition und Abgrenzung zum Begriff der IT-Komponente drohen hier Zuständigkeitsüberschneidungen, die letztlich sowohl die Kommunen als auch die Nutzer vor Rechtsanwendungsprobleme stellen. Zudem ist gemäß Art. 91c Abs. 2 GG in Verbindung mit dem IT-Staatsvertrag insbesondere der IT-Planungsrat dazu berufen, die für die Kommunikation zwischen informationstechnischen Systemen notwendigen Standards festzulegen.

#### 7. Zu § 8 OZG-E

§ 8 OZG-E regelt die Rechtsgrundlagen der Datenverarbeitung und insbesondere die Authentifizierung eines Nutzers. Der Deutsche Landkreistag wie der Deutsche Städtetag befürworten die Entwicklung einheitlicher Authentifizierungsstandards in Bund, Ländern und Kommunen.

Nach alledem ist festzuhalten, dass die geplanten weitreichenden Regelungen zur Einführung eines Portalverbundes unter verbindlicher Vorgabe von IT-Komponenten in der derzeitigen Ausgestaltung nicht erforderlich und verfassungsrechtlich zweifelhaft sind. Die Ziele, die bestehenden Portale des Bundes, der Länder und der Kommunen mit einander zu verknüpfen, den Zugang zu elektronischen Verwaltungsleistungen aller staatlichen Ebenen zu verbessern und die elektronische, medienbruchfreie Abwicklung von Verwaltungsverfahren zu erleichtern, lassen sich auch mit anderen, mildereren und das kommunale Selbstverwaltungsrecht

schonenden Mitteln wie etwa leistungsfähigeren Schnittstellen erreichen. Interoperable Lösungen sind kostenintensiven Einheitslösungen des Bundesgesetzgebers in jedem Fall vorzuziehen.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn die vorgenannten Anregungen im Gesetzgebungsverfahren noch aufgegriffen würden.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung



Dr. Helmut Fogt  
Beigeordneter  
des Deutschen Städtetages



Dr. Kay Ruge  
Beigeordneter  
des Deutschen Landkreistages

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

Marienstraße 6  
12207 Berlin

Telefon: 030-77307-223  
Telefax: 030-77307-222

Internet: [www.dstgb.de](http://www.dstgb.de)  
E-Mail: [dstgb@dstgb.de](mailto:dstgb@dstgb.de)

**Per E-Mail: [haushaltsausschuss@bundestag.de](mailto:haushaltsausschuss@bundestag.de)**

Datum  
22.03.2017

Aktenzeichen  
II 921-00

**Anhörungen im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zu den  
Gesetzentwürfen zur Änderung des Grundgesetzes, zur Neuregelung des  
bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ab dem Jahr 2020 und zur Ände-  
rung haushaltsrechtlicher Vorschriften**  
***Thema: Digitalisierung***

Sehr geehrte Frau Dr. Löttsch,

haben Sie vielen Dank für die Einladung zur Anhörung zum Thema „Digitalisie-  
rung“ im Rahmen der legislativen Umsetzung der Beschlüsse vom Oktober 2016  
zur künftigen Ausgestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern.

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) begrüßt die mit der Ergänzung  
des Artikels 91c GG verfolgte Absicht der Bundesregierung, das Onlineangebot für  
elektronische Verwaltungsleistungen weiter auszubauen und dafür die Portale von  
Bund und Ländern elektronisch zu verknüpfen. Ziel sollte die Beschleunigung der  
Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung im Rahmen der föderalen Struktur in  
Deutschland sein. Wir unterstützen auch die Zielsetzung, nutzerorientiertes E-  
Government in Deutschland voranzubringen und flächendeckend elektronische  
Verwaltungsdienste über eine interoperable föderale IT-Infrastruktur anzubieten.  
Die Einrichtung von Nutzerkonten als Identifizierungskomponente für alle Verwal-  
tungsleistungen des Bundes, der Länder und der Kommunen wird von uns ebenso  
unterstützt wie die Standardisierung von Prozessen und Schnittstellen. Allerdings  
werden sowohl in den Ländern als auch in den Kommunen bereits heute Verwal-  
tungsportale und elektronische Services von Bürgerinnen und Bürgern sowie von  
Unternehmen genutzt. Statt zentraler Vorgaben scheint uns die Schaffung in-  
teroperabler und dezentraler Lösungen der richtige Weg zu sein.

Grundsätzlich unterstützt der Deutsche Städte- und Gemeindebund die Schaffung eines Portalverbundes, über das Verwaltungsdienstleistungen des Bundes, der Länder und Kommunen den Nutzern elektronisch zur Verfügung gestellt werden können. Die Vernetzung der bislang heterogenen und aus vielen Insellösungen bestehenden IT- und E-Government-Strukturen bei Verwaltungsleistungen von Bund, Ländern und Kommunen ist überfällig und muss angegangen werden. Das Vorgehen kann merklich zur Entlastung und Erhöhung der Leistungsfähigkeit und zur Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger und der Wirtschaft mit der kommunalen Verwaltung beitragen. Dies ist nicht zuletzt auch für den Wirtschaftsstandort Deutschland von erheblicher Bedeutung. Unerlässliche Voraussetzung ist jedoch, dass die kommunale Ebene bei der Umsetzung dieser und auch künftiger Vorhaben dauerhaft und auf Augenhöhe mit Bund und Länder eingebunden wird, ihr ein eigener Handlungs- und Organisationsspielraum im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung erhalten bleibt und finanziell stärker durch Bund und Länder unterstützt wird.

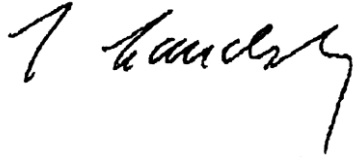
Konkret sei zu Artikel 9 des Begleitgesetzes zum Gesetz zur Verbesserung des Online-Zugangs zu Verwaltungsleistungen hinsichtlich der Paragraphen 1 und 2 (Ziele und Grundsätze des Portalverbundes) angemerkt, dass die Schaffung eines einfachen, flächendeckenden Zugangs für die Bürgerinnen und Bürger und die Wirtschaft zu sämtlichen bestehenden und neu zu schaffenden Verwaltungsleistungen von Bund, Ländern und Kommunen ein ambitioniertes, aber machbares Ziel ist, welches von der kommunalen Seite unterstützt wird. Es entspricht einer kommunalen Forderung, dass die zahlreichen vorhandenen Verwaltungsportale von Bund, Ländern und Kommunen nicht ersetzt, sondern weiterbestehen und miteinander kompatibel gemacht werden sollen. Statt zentraler Lösungen sollte die Interoperabilität hergestellt werden. Kommunen haben bereits vor zwei Jahrzehnten damit angefangen, solche Portale aufzubauen und zu pflegen, nicht zuletzt da seitens des Bundes und der Länder keine einheitlichen Lösungen angeboten wurden. Diese Anstrengungen dürfen, auch im Hinblick auf den Investitionsschutz und bereits abgeschlossener Verträge, keinesfalls entwertet werden.

**Die im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehenen Verpflichtungen der Kommunen wird vom Deutschen Städte- und Gemeindebund folglich außerordentlich kritisch gesehen. Wir begrüßen daher den Änderungsvorschlag des Bundesrates, durch Anfügung des § 1 Abs. 3 den Gemeinden die Möglichkeit einzuräumen, dem Portalverbund freiwillig beizutreten.**

Allerdings bleibt der Umstellungs- und Investitionsbedarf, insbesondere für einheitliche IT-Anwendungen, Basisdienste und die elektronische Realisierung von Standards, Schnittstellen und Sicherheitsvorgaben, in personeller als auch finanzieller Hinsicht für Kommunen enorm und ohne einen vollständigen Kostenausgleich seitens des Bundes und der Länder nicht darstellbar. Den Kommunen fehlen dazu die erforderlichen Kapazitäten. Zudem wird erwartet, dass für die im Gesetzesentwurf Ländern und damit mittelbar auch den Kommunen auferlegte gesetzliche Verpflichtungen der Erfüllungsaufwand für die Kommunen konkretisiert wird.

Wir wären Ihnen sehr verbunden, wenn Sie unsere Stellungnahme den Mitgliedern des Haushaltsausschusses zur Verfügung stellen könnten.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'G. Landsberg', with a stylized, cursive script.

Dr. Gerd Landsberg