

Keynote anlässlich des Kongresses Digitaler Staat am 21. März 2018 in Berlin.

Es gilt das gesprochene Wort.

Den digitalen Staat bewusst gestalten – Rechts- und Verwaltungsvereinfachung als Grundbedingung einer erfolgreichen Digitalisierung

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

Der digitale Aufbruch ist allenthalben zu spüren. Zumindest ist er verbal zu vernehmen. Im Koalitionsvertrag gehört die Digitalisierung mit circa neunzig Treffern zu den wichtigsten Schlagworten. Bei der Amtseinführung von Frau Bär im Kanzleramt konnte man das auch hören. Die Kanzlerin sagte dort sinngemäß: Digitalisierung liege bei Herrn Braun und Frau Bär in den besten Händen. Und die Kanzlerin selbst habe auch ein Auge drauf Die Digitalisierung sei ihr ein Herzensanliegen.

Im Kontrast dazu war die letzte Legislaturperiode insgesamt ernüchternd. Zum Ende hin wurde es jedoch hoffnungsfroher: Wegpunkte waren hier die Grundgesetz-Änderung, das Onlinezugangsgesetz und das Digitalisierungsprogramm. Umso größer sind jetzt die Erwartungen. Der NKR ist nicht der Einzige, der schaut, ob seine Vorschläge nun tatsächlich beherzigt und umgesetzt werden. Eine dieser Forderungen, die am Ende ja sehr viele gestellt haben, hat sich bereits erfüllt – mit Frau Bär gibt es eine eigene Staatsministerin im Kanzleramt für die Digitalisierung. Auch wenn es zunächst nicht den Anschein hatte, dass das so kommt. Es wird sich zeigen, wie die Rollenverteilung am Ende tatsächlich aussieht zwischen dem Chef des Bundeskanzleramtes, Frau Bär und einer Art „CIO“ im BMI. Immerhin steht schon fest, dass die IT-Steuerung des Bundes in das Kanzleramt wechselt. Vielleicht reicht das noch nicht aus: Es ist wichtig, dass Frau Bär eigene Zuständigkeiten und einen ausreichenden Mitarbeiterstab bekommt. Und das Konstrukt ist gar nicht schlecht. Ein Digitalisierungsministerium hätte vielleicht andere Vorteile gehabt. Es hätte aber auch einen entscheidenden Nachteil: Bis es richtig ans Laufen kommt, ist die Legislaturperiode fast zu Ende.

Als Beauftragter für die neuen Bundesländer nach der Wiedervereinigung habe ich die Erfahrung gemacht: Mit dem Rückhalt von ganz oben kann es gelingen, große Herausforderungen anzupacken; und zwar ohne den Ballast eines großen Apparates. Die Wiedervereinigung und die Jahre danach waren auch eine Zeit, in der viel gestaltet werden musste. Hierzu brauchte es einen fes-

ten Plan im Kopf, aber Flexibilität in den Mitteln und Improvisationsgeschick, wenn operativ Hürden auftauchen.

Ich glaube, der Wille zum Gestalten ist jetzt beim Thema Digitalisierung endlich vorhanden: Es gibt ein Gesetz. Für ein Digitalisierungsbudget steht die Zahl von 500 Mio. EUR im Raum. Es gibt einen Kanzleramtschef und eine Staatsministerin, die erklärte Digitalisierungsfreunde sind. Es ist eine E-Government-Agentur geplant – wenngleich diese m. E. nur als Ausbaustufe von FITKO möglich ist. Sogar ein E-Government-Pakt zwischen Bund, Ländern und Kommunen ist vorgesehen. Was mich besonders freut, ist: Auch die Vorschläge des NKR zur Registermodernisierung sollen geprüft werden. Besser könnten die Voraussetzungen eigentlich kaum sein. Ich hoffe, dass die Regierung das Beste daraus macht, und wünsche Herrn Braun, Frau Bär und allen anderen eine glückliche Hand

Sie merken schon, im Gegensatz zu früheren Jahren erleben Sie mich einigermaßen optimistisch. Auf der anderen Seite bin ich aber auch wieder zurückhaltend. Denn Digitalisierung ist nicht einfach nur Digitalisierung um ihrer selbst willen. Durch den Portalverbund wird nicht gleich alles gut. 500 Mio. EUR Digitalisierungsbudget sind schnell ausgegeben. Das Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrats steht noch ganz am Anfang – wie dadurch die ganze Breite von Verwaltungsleistungen in der Fläche digitalisiert werden soll, muss sich noch zeigen.

Wovor ich mich fürchte, ist, dass wir uns jetzt mit viel Tamtam und Tatendrang daran machen, digital zu werden, dass die Verwaltung in ihrem Kern aber so weitermacht, wie bisher. Vielleicht irre ich mich und werde den vielen engagierten IT-Projektleiterinnen und Organisationsreferenten nicht gerecht, die sich tagtäglich abmühen, die Verwaltung nicht nur zu elektronifizieren, sondern sie gleich auch besser zu machen. Trotzdem beschleicht mich das Gefühl, dass oft noch zu sehr in den alten, analogen Bahnen gedacht wird, wenn es um die Digitalisierung der Verwaltung geht. Denn es kann ja nicht darum gehen, das Bestehende einfach zu digitalisieren. Dass schlechte Verwaltungsprozesse auch digital nicht viel besser werden, leuchtet ein. Diese Einsicht ist mittlerweile schon fast zur Floskel geworden. Welche konkreten Schlussfolgerungen wir aus dieser Binsenweisheit ziehen, ist mir allerdings noch nicht so klar.

In welchem Umfang sind wir z. B. bereit, auch die Organisation zu verändern? Sollten wir nicht die Möglichkeiten der Digitalisierung nutzen, um die Zusammenarbeit von Behörden, von Gebietskörperschaft und sogar von Verwaltungsebenen anders zu gestalten? Vor einigen Jahren gab es ein schönes Projekt mit dem Titel Stein-Hardenberg 2.0. Das zugehörige Büchlein kann ich nur jedem empfehlen; einige von Ihnen kennen es bestimmt. Die Autoren zeigen auf – ich zitiere –, „dass E-Government seine Potenziale erst entfaltet, wenn nicht nur die technische, son-

dem eine organisatorische und insbesondere eine staatsorganisatorische Perspektive einbezogen wird.“ Hätte die Landesregierung in Brandenburg dieses Büchlein aufmerksam gelesen, hätte sie sich die Schmerzen der gescheiterten Kreisgebietsreform wahrscheinlich erspart. Sie wäre hoffentlich zu dem Schluss gekommen, die Leistungsfähigkeit der Kreisverwaltung nicht durch die analoge Zusammenlegung von Gebietskörperschaften zu erhöhen. Stattdessen hätte sie vielleicht gemerkt, dass durch die Digitalisierung eine ganz neue Form der Arbeitsteilung zwischen Front- und Backoffice möglich wird. Dass Verwaltungsservices in hoher Qualität auch in der Fläche angeboten werden könnten, ohne dort die gesamte Prozesskette zur Erstellung einer Verwaltungsleistung abarbeiten zu müssen. Einzelne Teilprozesse hätten z. B. in größeren Dienstleistungszentren gebündelt werden können, die für alle Kreise arbeiten. Das hätte eine Spezialisierung, Professionalisierung und kostensparende Skaleneffekte ermöglicht, ohne auf Bürgernähe vor Ort verzichten zu müssen.

Dieses Beispiel zeigt, dass das eigentliche Potential der Digitalisierung oft noch gar nicht gesehen wird. Zumindest nicht auf der oberen und obersten politischen Ebene. Digitalisierung darf aber nicht oberflächlich bleiben. Erst wenn sie mit organisatorischen Maßnahmen verknüpft wird, erhält sie die Tiefe und Substanz, die nötig ist, damit daraus ein echter Mehrwert für die Bürger, für die Wirtschaft und für die Verwaltung entsteht.

Das hat auch etwas mit Vereinfachung zu tun. Wenn aus komplizierten Verwaltungsprozessen, komplizierte digitale Verwaltungsprozesse werden, schreckt das die Nutzer ab. Im schlimmsten Fall macht es die Nutzung so gut wie unmöglich. Das gilt nicht nur nach außen, an der Schnittstelle zum Bürger. Das gilt auch für Prozesse, die nur innerhalb der Verwaltung stattfinden. Ein Beispiel ist das Ausländerzentralregister. Hier hatte die Politik verstanden, dass das gute Zusammenwirken verschiedener Behörden und Verwaltungsebenen durch ein gemeinsames Kernsystem ermöglicht werden sollte. Das Ausländerzentralregister ist zwar ein solches System; es erfüllt aber noch immer nicht die Anforderungen an Nutzerfreundlichkeit und Qualität, die sich viele erhofft haben. Denn berücksichtigt werden muss ein komplexes Gebilde an rechtlichen Anforderungen: Wer darf und auf welche Daten zugreifen? Wie erfolgt die Akkreditierung von zugriffsberechtigten Nutzern in den Behörden? Auf welche Weise werden Personen, die im AZR gespeichert sind, zweifelsfrei identifiziert? Das ist alles bisher noch nicht gelöst. Es liegen zwar technische und organisatorische Vorschläge auf dem Tisch. Es fehlen aber die rechtlichen Voraussetzungen. Nachdem die Regierung jetzt steht, kommt nun vielleicht das Datenaustausch-Vereinfachungs-Fortentwicklungsgesetz (ein Wort mit 50 Buchstaben), das Ende der letzten Legislaturperiode kassiert worden ist. Ein Vorgang, der mir übrigens sehr zu denken gegeben hat. Denn es darf eigentlich nicht sein, dass Gesetzesänderungen, die für eine Entlastung vor Ort dringend gebraucht werden, am Ende einfach nicht kommen. Wenn die Regierungsbildung dann

länger dauert, hat man erst recht ein Problem. Dieses Beispiel zeigt, dass Digitalisierung und Verwaltungsmodernisierung ihr Potential nur erreichen können, wenn der rechtliche Rahmen es zulässt.

Vereinfachung ist das Stichwort. Dabei geht es nicht darum, eine komplexe Lebenswirklichkeit unterkomplex abzubilden. Nach meiner Einschätzung haben wir aber noch nicht einmal richtig damit angefangen, diese Grenze auszureizen. Es ist bisher keineswegs die Regel, dass Gesetze bewusst einfach gehalten werden. Dass sie sich auf den Standardfall beschränken. Dass sie über Domänen hinweg gleiche Rechtsbegriffe verwenden. Und dass sie vorab auf ihre Vollzugstauglichkeit geprüft werden, gehört auch nicht zum Standard. Wenn wir von Vollzugstauglichkeit sprechen, sprechen wir in der heutigen Zeit ja eigentlich über E-Government-Tauglichkeit – oder noch englischer – digital readiness.

Sind unsere Gesetze fit für das digitale Verwaltungszeitalter? Nein, mit Sicherheit nicht. Brauchen wir ein digitales Verwaltungsverfahrensrecht? Mit Sicherheit: Ja. Der Landkreistag hat vor kurzem einen E-Government-TÜV gefordert. So etwas Ähnliches haben wir mit dem E-Government-Prüfleitfaden vor Jahren schon versucht – leider ohne nachhaltigen Erfolg. Den Leitfaden muss man sich als eine Art Checkliste vorstellen. Sie sollte die Gesetzgebungsreferenten dazu bringen, sich einen digitalen Vollzug vorzustellen und rechtliche Hindernisse zu identifizieren. Der Leitfaden hat zwar die richtigen Fragen gestellt, aber keine Antworten geliefert. Was bisher fehlt, ist ein Katalog an erprobten rechtlichen Textbausteinen, auf die man zurückgreifen kann, wenn z. B. die Frage aufkommt, wie man einen digitalen Verwaltungsprozess rechtlich normieren soll. Könnte man sich auf Standards eines digitalen Verwaltungsrechts stützen, würde das vielen Rechtsetzungsreferenten sicherlich helfen.

Im Koalitionsvertrag findet sich der Auftrag für ein Normscreening plus. In der abgelaufenen Legislaturperiode gab es ja schon mal ein Normenscreening. Genauso wie beim E-Government-Prüfleitfaden haben sich alle Beteiligten, allen voran die Fachressorts, schwer getan, auf bestehende Schriftformerfordernisse zu verzichten. Warum? Weil den meisten das Wissen und Vertrauen fehlt, was denn Sinnvolles und Bewährtes an die Stelle der Schriftform gesetzt werden soll. Das kann den Kolleginnen und Kollegen auch niemand verübeln. Denn ein digitales Verfahrensrecht gibt es nicht, auf das man einfach verweisen könnte.

Ich glaube, das Normenscreening auf die alte Weise noch einmal durchzuführen, bringt wenig Veränderung. Schon beim letzten Mal gab es Stimmen, die gesagt haben, dass man die Beweislast einfach umkehren sollte. Einfach alle Schriftformerfordernisse abschaffen. Soll ein Schriftformerfordernis weiter Bestand haben, muss einzeln begründet werden, warum. Dann kann man

durch Beratung sicherlich vieles abfangen und wird am Ende nur noch einen ganz kleinen Teil beibehalten müssen, da bin ich mir relativ sicher.

Schriftform ist aber nur ein kleiner Teil der rechtlichen Hürden. Es geht auch um Nachweispflichten. Das hat viel zu tun mit dem Stichwort „Once Only“. Gemeint ist: Bürger und Unternehmen sollten ihre Basisdaten nur einmal angeben müssen. In unserem letzten Gutachten zur Registermodernisierung haben wir gezeigt, wie ein öffentliches Datenmanagement aussehen könnte, mit dem Nachweise eben nicht mehr in Papierform vorgelegt werden müssen, sondern stattdessen Register- und Verwaltungsdaten herangezogen werden können.

Schriftform und Nachweise sind die naheliegenden Beispiele rechtlicher Hürden. Gesetzliche Definitionen, Begrifflichkeiten und Grenzwerte sind weitere. Wenn man die ganze Vielfalt, die jetzt – z. B. beim Einkommensbegriff – vorhanden ist, ein zu eins digital nachbauen muss, kommen keine einfachen, schlanken und kostengünstigen Onlineverfahren dabei heraus. Das gilt auch für so manchen Verwaltungsprozess, der vielleicht gut gemeint, aber schlecht konzipiert ist. Jede Extrawurst, jeder Abzweig, jede zusätzliche Schnittstelle macht die Sache komplizierter. Hier müssen wir schon bei der Gesetzgebung ein Auge drauf haben.

An dieser Stelle schließt sich der Kreis wieder zur ursprünglichen Arbeit des NKR und zu seinem Kernmandat – nämlich für Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung zu sorgen. Die letzten Jahre haben wir uns verstärkt mit Governance-Fragen beschäftigt, d.h. wie E-Government in Deutschland gesteuert werden sollte. Auch das Thema der Registermodernisierung war in gewisser Weise ein Ausflug in den äußeren Bereich unseres Mandats. Jetzt kommen wir wieder verstärkt auf unser Ausgangsmandat zurück. Wie schaffen wir es – im Sinne besserer Rechtsetzung –, dass Gesetze vollzugstauglich, dass sie digitaltauglich werden? Diese Gedanken gehen so weit, dass wir auch danach fragen, ob das Gesetzgebungsverfahren heute noch richtig aufgestellt ist. Allzu oft wird sehr schnell in Rechtstexten gedacht. Dass vorher mal ein Konzept, ein Eckpunktepapier oder ein Prozessmodell diskutiert wird, ist eher selten. In anderen Ländern ist das viel weiter verbreitet. Und auch in Brüssel werden erst einmal Konzepte zu unterschiedlichen Alternativen diskutiert. Betroffene werden konsultiert. Es werden die Folgen abgeschätzt. Erst am Ende wird ein Konzept dann in einen Rechtstext überführt. Ich finde, auch wir sollten darüber nachdenken, ob nicht erst der Inhalt und dann der Paragraph kommen sollte.

Meine Damen und Herren, ich komme zum Schluss. Digitalisierung wird nur dann zum Erfolg, wenn wir sie ganz bewusst gestalten. Dieses Gestalten schließt auch die rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen ein. Gestalten ist im Grunde etwas Kreatives. Es geht um gutes Design. Um Out-of-the-Box Denken. Vorhin habe ich auf das Projekt Stein-Hardenberg 2.0

hingewiesen. Es trägt die beiden wichtigsten preußischen Staatsreformer nicht umsonst im Namen. Stein und Hardenberg waren Architekten, Designer eines modernen Preußens. Erst von Friedrich Wilhelm III verstoßen, dann aus der Not heraus zurückgeholt, war es ihre Aufgabe, Preußen angesichts der Umbrüche im Zuge der Französischen Revolution neu zu erfinden. Heute würde man sagen, Stein Hardenberg war der erste kreative Think Tank, das erste Innovationslabor der Verwaltung, das Vorschläge entwickelt sollte, die dann in die Fläche ausgerollt wurden. Damals ging es um eine Neuinterpretation im Angesicht der Französischen Revolution, heute geht es um eine Neugestaltung im Angesicht der Digitalen Revolution. Wir brauchen neues Bewusstsein. Wir müssen Gesetzgebung anders denken. Sonst wird das analoge „ancien regime“ untergehen.