

Empfehlungen für eine Verbesserung der Digitaltauglichkeit von Gesetzen

Begriffsbestimmung

Digitaltauglich im engeren Sinne sind Gesetze dann, wenn sie einen durchgehend digitalen Vollzug und die Verwirklichung des Once-Only-Prinzips ermöglichen. Dazu gehört insbesondere, dass:

- Schriftformerfordernisse und die Pflicht zum persönlichen Erscheinen abgeschafft bzw. durch digitale Äquivalente ersetzt werden,
- Nachweise und Urkunden aller Art durch digitale Äquivalente, im besten Fall durch Datenabrufe aus Registern und / oder Fachverfahren ersetzt werden,
- Rechtliche Definitionen, wie z.B. der Einkommensbegriff, verfahrensübergreifend so harmonisiert werden, dass bestehende Datenquellen leichter und breiter nachgenutzt werden können, indem rechtliche Vorgaben besser zum verfügbaren Datenangebot passen,
- Inkonsistenzen innerhalb eines Rechtsgebiets und zwischen Rechtsgebieten abgebaut werden,
- Regelungen technikneutral formuliert werden.

Digitaltauglich im weiteren Sinne sind Gesetze dann, wenn sie einerseits Möglichkeiten des digitalen Vollzuges bereits bei der Gestaltung des Verwaltungsprozesses einbeziehen und andererseits digitalisierungsförderliche Vorgaben machen, die einen bewusst datengetriebenen und (teil)automatisierten Vollzug fördern. Dazu gehört beispielsweise die:

- einfache, nutzerfreundliche sowie IT-förderliche Gestaltung des Prozess-Workflows,
- Parallelisierung von Verwaltungsprozessen, wo bisher ein sequentielles Abarbeiten vorherrscht,
- Suche nach Möglichkeiten zur teilweisen bzw. vollständigen Automatisierung sowie dem weitreichenden Einsatz von KI
- Unterscheidung von Regel- und Sonderfällen, um leicht aus einer automatisierten in eine manuelle Fallbearbeitung wechseln zu können sowie Definition von Regeln zur Risikobewertung vollautomatisierter Verfahren und zur manuellen Stichprobenprüfung
- grundsätzliche Prüfung, welche Prozessbestandteile zentral und welche dezentral erledigt werden sollten,
- Vermeidung unbestimmter Rechtsbegriffe und Vorgabe eindeutiger und abschließender Entscheidungskriterien,
- Vorgabe von technischen Standards und Datenformaten, von Datenschutz- und Datensicherheitsbestimmungen sowie von zu nutzenden Infrastrukturen und Basiskomponenten.

Digitaltauglichkeit könnte zukünftig soweit gehen, dass parallel zum Gesetzestext auch maschinenlesbare Regeln erzeugt werden, die die Übersetzung von Rechtssprache in IT-Sprache erleichtern bzw. überflüssig machen (vgl. Diskussionen unter dem Stichwort „[Rules as Code](#)“).

Bisherige Aktivitäten und Anknüpfungspunkte

Der Bedarf an digitaltauglichem Recht besteht bereits seit Jahren, zeigt sich in besondere Weise aber seit der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes. Bis auf das „Digitale-Familienleistungen-Gesetz“ und eine Anpassung im Melderecht sind bisher keine der über 40 aus den OZG-Digitalisierungslaboren gemeldeten Rechtsänderungsvorschläge umgesetzt worden. Im Kontext der OZG-Leistung „Jagdschein“ hat der NKR diese Problematik intensiv begleitet und zwischen Bundesressorts und Ländern vermittelt; bisher noch ohne greifbaren Erfolg.

Folgende Aktivitäten und Veröffentlichungen des NKR bieten Anhaltspunkte für eine vertiefte Diskussion:

- E-Government-Prüfleitfaden von IT-Planungsrat und NKR aus dem Jahr 2013 ([Link](#))
- Stellungnahme des NKR zum Normenscreening des BMI zur Abschaffung von Schriftformerfordernissen
- Gemeinsames Papier mit dem Institut für den öffentlichen Sektor „Nicht beim Onlinezugang stehen bleiben – Potenziale der Automatisierung nutzen“ ([Link](#))
- Gutachten „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen. Gesetze wirksam und praxistauglich gestalten“ (www.gute-gesetze.de)
- Besuch der dänischen Digitalisierungsagentur und Workshop mit dem für den dortigen Digitaltauglichkeits-Check zuständigen Sekretariat
- Gutachten „Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht – Der modulare Einkommensbegriff“ ([Link](#))

Empfehlungen zur Verbesserung der Digitaltauglichkeit – Ex post

1. Bedarfe aus den OZG-Entwicklungsgemeinschaften und -Digitalisierungslaboren müssen zügig und konsequent umgesetzt werden. Die Bundesregierung sollte die Sammlung der Vorschläge transparent machen und dem IT-Planungsrat über die Umsetzungsplanung berichten. Der IT-Planungsrat sollte die Fachministerkonferenzen und die CdS- bzw. MPK für die Notwendigkeit einer zügigen Umsetzung sensibilisieren und gewinnen.
2. Empfehlungen aus dem NKR-Gutachten zur Modularisierung des Einkommensbegriffs umsetzen, um einen systemischen Abgleich zwischen Recht und Technik einzuführen. Dazu bedarf es eines Glossars, in dem die Rechtsbegriffe inhaltlich eindeutig beschrieben und Begriffsmodule so definiert sind, dass sie leicht zugänglich und wiederverwendbar sind (Data Dictionary). Hinzu tritt eine Übersicht, aus der hervorgeht, in welchen Registern und Fachverfahren diese Rechtsbegriffsmodule in welchen Datenfeldern abgebildet sind (Data Repository). Zu prüfen ist, inwieweit wichtige Rechtsdefinitionen „vor die Klammer gezogen“ und in einem Begriffsbestimmungsgesetz zusammengeführt werden können.
3. Die Aktivitäten des BMI zur generellen Überprüfung des Verwaltungsverfahrensrechts sollten dahingehend konkretisiert werden, dass auch hier ein modularisiertes, standardisiertes Referenzsystem geschaffen wird, das von den Fachgesetzen referenziert werden kann. Ziel muss es sein, ausgehend vom Schutzbedarf eines Verwaltungsprozesses und ggf. weitere kategorisierbarer Parameter, eine einfach zu übernehmende bzw. zu referenzierende Nomenklatur für digitaltaugliche Standardformulierungen zu schaffen. Es muss den Fach-Legisten so einfach wie möglich gemacht werden, vordefinierte Standardformulierungen nachzunutzen.
4. Zudem sollten einheitliche Regelungen (z.B. Authentifizierungsniveaus, Zustellfiktion, automatisierter Bescheid, einheitliche Stelle/einheitlicher Ansprechpartner, Widerspruchsverfahren) in den verschiedenen Verfahrensrechten getroffen werden, d.h. sowohl vertikal (Bund und Länder) als auch horizontal (Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), Abgabenordnung (AO), Erstes und Zehntes Buches Sozialgesetzbuch (SGB I und X)). Verfahrensbezogene Spezialregelungen sollten aus dem Fachrecht zu Gunsten standardisierter Regelungen eines allgemeinen (digitalen) Verfahrensrechts gestrichen werden.
5. In Ergänzung zum allgemeinen Verfahrensrecht stellen sich auch Fragen des Datenschutzes (z.B. Einwilligungs- oder Genehmigungsvorschriften zum Datenaustausch, behördliche Zugriffsrechte) und der Datensicherheit (z.B. Verfügbarkeiten und Ausfallvorkehrungen, Verschlüsselungsniveaus). Auch hier sollten Standardkonstellationen vorgedacht und als vom Fachrecht einfach referenzierbare Module vordefiniert werden.

Empfehlungen zur Verbesserung der Digitaltauglichkeit – Ex ante

6. Die Digitaltauglichkeitsprüfung im engeren Sinne sollte als verbindlicher Mechanismus in die Gesetzesvorbereitung aufgenommen, d.h. in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien festgeschrieben werden. Die Bundesministerien wären verpflichtet, die Digitaltauglichkeit ihrer Gesetzes- und Verordnungsentwürfe eigenständig sicherzustellen. Zur Methodenentwicklung, Beratung, aber auch zur externen Qualitätssicherung wäre eine Prüfinstanz vergleichbar dem NKR nötig. Festgelegt werden sollte ein Mindestset an zu beachtenden Punkten, das sich an der oben beschriebenen Definition orientiert. Dabei sollte insbesondere darauf Wert gelegt werden, dass einmal konsolidierte, modularisierte Rechtsbegriffe durch neue Gesetzgebungsinitiativen nachgenutzt oder – sofern tatsächlich zusätzliche Ausprägungen erforderlich sind – diese als neue Module in einen konsistent bleibenden Begriffsrahmen einfügt werden.
7. Für die Digitaltauglichkeitsprüfung im weiteren Sinne, bei der es vor allem auf ein adressatengerechtes, einfaches und praxistaugliches Design von Verwaltungsprozessen ankommt, sollten die Empfehlungen aus dem NKR-Gutachten „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen“ umgesetzt werden. Im Kern geht es dabei um die frühzeitige Einbindung von Praktikern, Betroffenen und IT-Experten, z.B. im Rahmen von Gesetzgebungslaboren, und die zunächst fachlich-konzeptionelle Lösungsfindung. Erst wenn in einem solchen, interdisziplinären Prozess die optimale Umsetzungsalternative ausgewählt wurde, folgt die rechtliche Kodifizierung.
8. Sowohl für die enge als auch die erweiterte Digitaltauglichkeitsprüfung können Prozessmodelle und Entscheidungsschemata Hilfestellung geben. Durch die Visualisierung von Verwaltungsabläufen, eingebundenen Behörden, Interaktionspunkten mit Bürgern und Unternehmen sowie von technischen Systemen, Schnittstellen und Datenflüssen werden Inkonsistenzen und Optimierungsmöglichkeiten sichtbar. Alternative Lösungswege lassen sich leicht darstellen und „durchspielen“. Das Föderale Informationsmanagement FIM bietet bereits Prozessmodelle und Datenfeldspezifikationen an, die für die Gesetzesvorbereitung nutzbar gemacht werden sollten. Zu prüfen ist, ob FIM, das auf der Prozessmodulierungsnotation BPMN (Business Process Model and Notation) beruht, um Elemente für eine Notation zur Darstellung von Entscheidungsbäumen (z.B. bei der Bearbeitung von Anträgen) ergänzt werden sollte. Dafür gibt es die Notation DMN (Decision Model and Notation) oder artverwandte Methoden, wie z.B. das „Rule Mapping“.
9. Die Digitaltauglichkeitsprüfung erfordert einen Methodencanon, der bisher in der Gesetzgebungslehre und Gesetzgebungspraxis nur in Ausnahmefällen Anwendung findet. Jeder Versuch, hier zu einem breit wirkenden, generell anzuwendenden Gestaltungsprinzip und Prüfpunkt in der Rechtsetzung zu kommen, muss von vornherein darauf abzielen, die Anwendung so einfach und niedrigschwellig wie möglich zu gestalten, gleichzeitig aber auch eine große praktische Verbindlichkeit herzustellen. Die noch im Aufbau befindliche Plattform eGesetzgebung bietet hierzu das Mittel. Sie soll Legisten die Erstellung und Abstimmung von Gesetzentwürfen erleichtern. Sie soll aber auch die Beachtung von Prinzipien der besseren Rechtsetzung, z.B. Nachhaltigkeitsprüfung und Erfüllungsaufwandsschätzung, vereinfachen und das Studium unzähliger Leitfäden ersparen. In diesem Sinne könnte eGesetzgebung FIM-Prozessmodelle einbinden, modularisierte Rechtsbegriffe und Standardformulierungen bzw. Referenzpunkte zum digitalen Verwaltungsrecht anbieten, die Schutzbedarfsfeststellung erleichtern, Plausibilitätschecks durchführen, Hilfestellungen zu Datenschutz und Datensicherheit geben und die Legisten auf diese Weise von vornherein bei der Beachtung von Digitaltauglichkeitskriterien unterstützen.