



Bundeskanzleramt, 11012 Berlin

Bundesministerium des Innern
Alt-Moabit 101 D
11014 Berlin

HAUSANSCHRIFT Bundeskanzleramt
Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin

TEL +49 (0) 30 18 400-1301

FAX +49 (0) 30 18 10400-1848

E-MAIL nkr@bk.bund.de

Berlin, 28. August 2012

**Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKR-Gesetz:
Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur
Änderung weiterer Vorschriften (NKR-Nr. 2030)**

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) hat den oben genannten Entwurf (Stand 17. August 2012) geprüft und nimmt hierzu wie folgt Stellung.

	Jährlicher Erfüllungsaufwand	Einmaliger Erfüllungsaufwand
Bürgerinnen und Bürger	- 36 Mio. €*; Reduzierung von Wege- und Wartezeiten	
Wirtschaft	- 208 Mio. €*	
Verwaltung	- 930 Mio. €*	690 Mio. €
* Nur bei Umsetzung als Gesamtpaket		

- Mit dem E-Government-Gesetz werden die zentralen Weichen für zukünftiges Verwaltungshandeln in Deutschland gestellt. Es ist damit für den Wirtschaftsstandort Deutschland und das Verhältnis von Bürgern zu ihrem Staat zweifellos von besonderer Bedeutung.
- Der Erfolg des Gesetzes hängt entscheidend von der zügigen, umfassenden und konsequenten Umsetzung ab. Diese Umsetzung erfordert zwingend die Aufstellung eines ressortübergreifenden Masterplans „E-Government-Gesetz“, der kurz- und mittelfristige Realisierungsziele zum Aufbau wesentlicher Infrastrukturkomponenten enthält. Dies beinhaltet naturgemäß, dass die Möglichkeit bestehen muss, vom Ressortprinzip abzuweichen.

- Die Länder sind aufgefordert, zur Umsetzung des Gesetzes ihrerseits aktiv beizutragen. Hier kann der IT-Planungsrat wichtige Unterstützung leisten.
- Die Zahlen zu Aufwand und erreichbaren Einsparungen verdeutlichen, dass es zu diesem Reformprozess keine wirkliche Alternative gibt. Im Ergebnis führt die Umsetzung des Gesetzes zu jährlichen Einsparungen auf Seiten der Verwaltung von 930 Mio. Euro, hinzukommen beträchtliche Aufwandsreduzierungen für Unternehmen und Bürger.
- Der NKR hält jedoch den im Gesetzentwurf angegebenen Umsetzungszeitraum von 30 Jahren für falsch. Diese Jahreszahl steht im Widerspruch zu dem Bestreben einer möglichst effizient koordinierten Umsetzung. Je länger sich der Umstellungszeitraum streckt, desto weniger lassen sich die angestrebten Synergieeffekte realisieren.
- Wegen der Bedeutung der ganzheitlichen Umsetzung bittet der NKR das federführende Ressort ein Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes über den Stand der Umsetzung zu berichten.

1. Gesamtbewertung

In den letzten fünf Jahren hat der NKR mit gewisser Regelmäßigkeit die Erfahrung gemacht, dass Deutschland beim E-Government zwar Fortschritte gemacht hat, jedoch hinter seinen Möglichkeiten zurückbleibt. Die Potenziale für effizientes Verwaltungshandeln und für den Abbau unnötiger Bürokratie werden bisher nicht ausreichend ausgeschöpft. Dies liegt aus der Sicht des NKR an der weiter vorherrschenden Präferenz für ressortspezifische Einzellösungen und an einer unzureichenden ressort-, behörden- und ebenenübergreifenden Zusammenarbeit.

In diesem Sinn ist der nunmehr vorgelegte Gesetzentwurf ein wichtiger Baustein für modernes Verwaltungshandeln in Deutschland. Er wird seine Wirkung allerdings nach Auffassung des Rates nur als Gesamtpaket entfalten können. Dazu gehört die Beseitigung rechtlicher Hindernisse, die heute elektronische Verfahren blockieren bzw. teuer und unattraktiv machen. Zudem verpflichtet sich die Bundesregierung zu einer umfassenden Verbesserung ihrer IT-Infrastrukturen und einer Optimierung ihrer Verwaltungsverfahren. Auch werden erstmals ressort- und ebenenübergreifende Mindeststandards festgelegt, die eine effektive Nutzung von E-Government, eine spürbare Beschleunigung von Verwaltungsverfahren und damit eine Erhöhung der Servicequalität für Bürger und Unternehmen ermöglichen.

Der Nationale Normenkontrollrat hat die Erarbeitung des E-Government-Gesetzes unterstützt und hält die vorgelegte Abschätzung des zur Umsetzung erforderlichen

Aufwands sowie der Entlastungspotenziale für plausibel (Im Einzelnen hierzu siehe unten).

Die Zahlen zu Aufwand und erreichbaren Einsparungen verdeutlichen, dass es zu diesem Reformprozess keine wirkliche Alternative gibt. Die konsequente Umsetzung dieses Konzeptes führt im Ergebnis zu jährlichen Einsparungen auf Seiten der Verwaltung von jährlich 930 Mio. Euro, hinzukommen beträchtliche Aufwandsreduzierungen für Unternehmen und Bürger. Um dies sicherzustellen, ist es aus Sicht des NKR von großer Bedeutung, dass sich die Bundesregierung auf eine ressortübergreifende Umsetzungsstrategie einigt, die einen koordinierten Aufbau von IT-Infrastrukturen und deren einheitliche Anwendung gewährleistet.

Das E-Government-Gesetz ist mit Blick auf modernes Verwaltungshandeln und damit auch für den Wirtschaftsstandort Deutschland und das Verhältnis von Bürgern zu ihrem Staat zweifellos von besonderer Bedeutung. Der Normenkontrollrat hält dieses Vorhaben für ein Kernelement des Bürokratieabbaus und geht davon aus, dass die notwendigen gesetzgeberischen Schritte kurzfristig auf den Weg gebracht werden.

2. Im Einzelnen

2.1. Abbau rechtlicher Hindernisse

Kernstück des E-Government-Gesetzes ist der Abbau rechtlicher Hindernisse für elektronische Verfahren. So erschwert insbesondere das Schriftformerfordernis in Verwaltungsverfahren die medienbruchfreie Abwicklung von Verwaltungsprozessen oder macht den Einsatz von E-Government zumindest teuer und unattraktiv.

a) Streichung von Schriftformerfordernissen

Mit dem E-Government-Gesetz soll daher für etwa 10 Informationspflichten in Fachgesetzen, für die bisher ein Schriftformerfordernis besteht, nunmehr die einfache elektronische Übermittlung per E-Mail ermöglicht werden. Mit Blick auf die Gesamtanzahl aller Schriftformerfordernisse (etwa 3.500) haben diese Änderungen nur marginale Effekte auf die E-Government-Landschaft in Deutschland. Der NKR erwartet daher, dass die Bundesregierung bei dem im Gesetzentwurf vorgesehenen Normscreening (Artikel 32, Absatz 2, Nr. 2) die Schriftformerfordernisse ernsthaft auf den Prüfstand stellt. Diese sollten nur dann erhalten bleiben, wenn dies für rechtssicheres Verwaltungshandeln unbedingt erforderlich ist.

b) „Gefühlte“ Schriftform

Regelmäßig wird in der Verwaltungspraxis ein unterschriebenes Dokument auch dann verlangt, wenn die Schriftform nicht gesetzlich vorgeschrieben ist („gefühlte“

Schriftform). So ist bspw. für die Gewerbeanzeige gem. § 14 Gewerbeordnung keine Schriftform vorgegeben. Dennoch enthält das Formular für eine Gewerbeanzeige ein Unterschriftsfeld, aus dem Kommunen ein faktisches Schriftformerfordernis ableiten. Um diesem Problem zu begegnen, stellt das E-Government-Gesetz klar, dass allein durch die Verwendung eines bestimmten Formulars, das ein Unterschriftsfeld vorsieht, kein Schriftformerfordernis bewirkt wird und bei einer für die elektronische Versendung an die Behörde bestimmten Fassung des Formulars das Unterschriftsfeld entfällt (Artikel 1, § 13). Der NKR erwartet von Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen, diese klarstellende Regelung zum Anlass zu nehmen, ihre Verwaltungspraxis auf den Prüfstand zu stellen und entsprechend kosteneffiziente elektronische Verfahren zu ermöglichen.

c) *Alternativen zur qualifizierten elektronischen Signatur*

Trotz der Streichungen und Klarstellungen, die das E-Government-Gesetz vorsieht, wird das deutsche Verwaltungsrecht auch zukünftig nicht auf ein gewisses Maß an Schriftformerfordernissen verzichten können. Dieses kann bisher grundsätzlich nur ersetzt werden, wenn ein elektronisches Dokument mit einer qualifizierten Signatur (qeS) versehen ist. Die qeS ist jedoch unter anderem aufgrund der damit verbundenen hohen Kosten nur wenig verbreitet und stellt damit für die Einführung elektronischer Verfahren ein großes Hindernis dar. Dies hat sich anschaulich beim ELENA-Verfahren¹ gezeigt. Der Einsatz der qeS hätte hier zu jährlichen Kosten von 70 Mio. Euro geführt. Aus Sicht des NKR ein entscheidender Grund für das Scheitern des ELENA-Verfahrens.

Der NKR begrüßt daher sehr, dass der Gesetzentwurf die Einführung von zwei weiteren Alternativen zur qeS vorsieht. Dabei wird zum einen auf die eID-Funktion des neuen Personalausweises und des elektronischen Aufenthaltstitels zurückgegriffen. Zum anderen wird die Technologie von De-Mail mit der Versandoption „absenderbestätigt“ genutzt. Gegenüber der qeS stehen Bürgern und Unternehmen damit zukünftig zwei kostengünstigere und anwenderfreundlichere Möglichkeiten für die rechtssichere elektronische Kommunikation mit der Verwaltung zur Verfügung. Der Rat geht davon aus, dass parallel hierzu auch entsprechende Änderungen in den Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder vorgenommen werden.

2.2. Verbesserung der IT-Infrastrukturen und Optimierung von Verwaltungsabläufen

Allein der Abbau rechtlicher Hindernisse insbesondere mit Blick auf die Wahrung der Schriftform entfaltet noch keine Vereinfachungen, weder bei Bürgern und Unternehmen noch in der Verwaltung. Vielmehr müssen die verbesserten rechtlichen

¹ Verfahren des elektronischen Entgeltnachweises.

Rahmenbedingungen auch durch konkrete Maßnahmen auf Seiten der Verwaltung ausgefüllt werden. Es ist daher folgerichtig und unerlässlich, dass sich die Bundesregierung mit dem E-Government-Gesetz auch zu einer umfassenden Verbesserung ihrer IT-Infrastrukturen und einer Optimierung ihrer Verwaltungsverfahren verpflichtet.

a) Mindeststandards über Zugang zur und Kommunikation mit der Verwaltung

Erstmals werden einheitliche ressort- und zum Teil auch ebenenübergreifende Mindeststandards über den Zugang zur sowie die Kommunikation und den Informationsaustausch mit der Verwaltung festgelegt. So werden Bundesbehörden verpflichtet, einen elektronischen Zugang durch eine De-Mail-Adresse zu eröffnen und in Verwaltungsverfahren, in denen die Identität einer Person festzustellen ist, einen Nachweis mittels eID des neuen Personalausweises und des elektronischen Aufenthaltstitels anzubieten. Diese Standards sind eine Grundvoraussetzung dafür, dass die oben genannten Alternativen zum Ersatz der Schriftform in elektronischen Verfahren auch in der Verwaltungspraxis greifen.

b) Elektronische Aktenführung

Modernes Verwaltungshandeln umfasst nicht nur die Interaktion zwischen Verwaltung und Bürgern, sondern auch die Abläufe innerhalb der Verwaltung. Erst wenn auch alle wesentlichen internen Verwaltungsabläufen IT-basiert abgewickelt werden, können Medienbrüche effektiv vermieden und die Effizienzpotenziale von E-Government voll ausgeschöpft werden. Mit der im E-Government-Gesetz vorgesehenen Selbstverpflichtung der Bundesregierung zur elektronischen Aktenführung und Aufbewahrung werden daher zentrale Weichen für effizientes Verwaltungshandeln gestellt.

c) Optimierung von Verwaltungsabläufen

Gleiches gilt für die Verpflichtung zur Optimierung von Verwaltungsabläufen. Regelmäßig werden elektronische Verfahren eingeführt, ohne dass die bestehenden Verwaltungsverfahren auf den Prüfstand gestellt werden. Das bloße Übertragen von Verwaltungsverfahren in elektronische Verfahren führt regelmäßig jedoch nicht zu einer Effizienzsteigerung und kann im schlimmsten Fall sogar zu einem Mehraufwand für alle Verfahrensbeteiligten führen.

Auch hier ist das ELENA-Verfahren beispielhaft. So hätte die Beschaffung der qualifizierten elektronischen Signatur zusätzliche Wege- und Wartezeiten für Bürgerinnen und Bürger zur Folge gehabt. Zudem wäre beim Eltern- und Wohngeld grundsätzlich keine postalische Antragstellung mehr möglich gewesen. Für Bürgerinnen und Bürger, die nicht über die notwendige IT-Infrastruktur verfügen, hätte

dies einen erheblichen Mehraufwand gegenüber dem bisherigen papiergebunden Verfahren bedeutet.

Am Anfang eines E-Government-Projekts muss daher zunächst die Optimierung der Verwaltungsabläufe und ggf. die Änderung rechtlicher Rahmenbedingungen stehen. Diese sind an einen effizienten E-Government-Prozess anzupassen und nicht umgekehrt. Nur so kann sichergestellt werden, dass elektronische Verfahren für alle Beteiligten einen möglichst hohen Nutzen entfalten und hinreichende Akzeptanz erfahren.

2.3. Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand

Zur Abschätzung des Erfüllungsaufwands hat das Statistische Bundesamt im Auftrag des Bundesministeriums des Innern (BMI) eine ausführliche Untersuchung durchgeführt. Die wesentlichen Ergebnisse hat das BMI in den Ausführungen zum Gesetzentwurf dargestellt. Der NKR hat den Prozess zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands eng begleitet und hält die Abschätzung des zur Umsetzung erforderlichen Aufwands sowie der Entlastungspotenziale für plausibel. Voraussetzung ist allerdings die effiziente Umsetzung des Gesetzes und damit die konsequente Beachtung der daran geknüpften Prämissen.

a) *Auswirkungen auf die Verwaltung*

Auf Seiten der Bundesverwaltung führt das Regelungsvorhaben zu Einsparungen von jährlich 930 Mio. Euro. Dieses Entlastungspotenzial kann allerdings nur dann realisiert werden, wenn alle im Gesetz vorgesehenen Infrastrukturkomponenten eingeführt und für die Verwaltungsprozesse der Behörden des Bundes nutzbar gemacht werden.

Der hierzu erforderliche Investitionsaufwand wird auf rund 690 Mio. Euro geschätzt. Dieser Schätzung wurde die zentrale Annahme zugrunde gelegt, dass der Aufbau der Infrastruktur zentral und koordiniert erfolgt.

So wird bspw. der einmalige Umstellungsaufwand für die Einführung der elektronischen Akte in der Bundesverwaltung auf etwa 242 Mio. Euro geschätzt. Die Schätzung geht davon aus, dass von der Einführung der elektronischen Aktenführung etwa 171.000 Beschäftigte in Behörden des Bundes betroffen sind. Die durchschnittlichen Einführungskosten pro Beschäftigten belaufen sich daher auf rund 1.400 Euro.

Damit wurde mit Blick auf die Erfahrungen bereits durchgeführter Projekte zur Einführung der elektronischen Aktenführung ein relativ niedriger Wert bei der Schätzung zugrunde gelegt. Der NKR teilt die Auffassung des Ressorts, dass sich dieser Wert in der Praxis nur realisieren lässt, wenn die Einführung zentral koordiniert und umgesetzt wird. Einzellösungen von der Projektion, über die Ausschreibung bis zur konkreten Umsetzung müssen vermieden werden.

Das bedeutet nicht weniger als einen Paradigmenwechsel in der gesamten Bundesverwaltung zur Umsetzung eines E-Government-Ansatzes, der bislang zu großen Teilen durch ressortspezifische Einzellösungen, eine unzureichende ressort- und behördenübergreifende Zusammenarbeit und einen fehlenden Gesamtansatz gekennzeichnet ist.

b) Auswirkungen für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen

Für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen ermöglicht das Gesetz erhebliche Erleichterungen bei der Erfüllung von Informationspflichten. Bei entsprechender Anwendung reduzieren sich die Bürokratiekosten für Bürgerinnen und Bürger um jährlich etwa 36 Mio. Euro und für die Wirtschaft um 208 Mio. Euro.

Das Ressort hat das Vorgehen und die bei der Abschätzung getroffenen Annahmen nachvollziehbar dargestellt. So wurden für die Entlastungsschätzung der Wirtschaft die Daten der SKM-Datenbank des Statistischen Bundesamts herangezogen. Dabei wurden zunächst 848 Informationspflichten mit Schriftformerfordernis identifiziert. Für die 50 kostenträchtigsten Informationspflichten wurde anschließend das mögliche Entlastungspotenzial genau analysiert. Auf dieser Grundlage erfolgte eine Hochrechnung des Entlastungspotenzials für alle 848 Informationspflichten. Danach ergäbe sich für insgesamt rund 300 Informationspflichten ein durchschnittliches Reduzierungspotenzial von 11 Prozent.

Aus der Sicht des NKR liegen die Vorteile aber nicht nur in einer Reduzierung von Kosten. So führt die konsequente Anwendung elektronischer Verfahren auch zu einer spürbaren Beschleunigung von Verwaltungsabläufen und damit zur Verkürzung der Dauer von Verwaltungsverfahren. Wie das NKR-Projekt „Einreiseoptimierung“ anschaulich gezeigt hat, kommen diese Effekte besonders zum tragen, wenn Verwaltungsverfahren die Zusammenarbeit mehrerer Behörden erforderlich macht. Durch einen medienbruchfreien Informationsaustausch lassen sich u.a. Übertragsfehler vermeiden, die heute in papiergebundenen Verfahren häufig zu Rückfragen und damit unnötigen Mehraufwand bei allen Verfahrensbeteiligten führen. Das E-Government-Gesetz leistet damit einen nicht unerheblichen Beitrag zur Qualitätssteigerung von Verwaltungsverfahren und ist für den Wirtschaftsstandort Deutschland und das Verhältnis von Bürgern zu ihrem Staat zweifellos von besonderer Bedeutung.

c) Zeitliche Perspektive

Das Ressort geht davon aus, dass sich die vollständige Umsetzung und Ausschöpfung des Entlastungspotenzials über einen Zeitraum von 30 Jahren erstrecken wird. Der NKR hält einen solchen langen Zeitraum für falsch. Diese

Jahreszahl steht im Widerspruch zu dem Bestreben einer möglichst zentral koordinierten Umsetzung.

Aus Sicht des NKR muss es das Ziel der Bundesregierung sein, den Aufbau aller wesentlichen Infrastruktur-Komponenten in einem Zeitraum von bis zu 10 Jahren abzuschließen. Je länger sich der Umstellungszeitraum streckt, desto weniger lassen sich die angestrebten Synergieeffekte auch vor dem Hintergrund des technischen Fortschritts bzw. neuer Entwicklungen im Bereich der IT realisieren. Diese Notwendigkeit kann zwar aus dem in den Ausführungen zum Gesetzentwurf dargestellten Diffusionsmodell abgeleitet werden, wird jedoch nicht hinreichend deutlich gemacht.

3. Schlussfolgerungen

Mit dem E-Government-Gesetz werden die zentralen Weichen für zukünftiges Verwaltungshandeln in Deutschland gestellt. Die Zahlen zu Aufwand und erreichbaren Einsparungen verdeutlichen, dass es zu diesem Reformprozess keine wirkliche Alternative gibt. Der Erfolg hängt jedoch entscheidend von der konsequenten Umsetzung ab. Dies erfordert zwingend die Aufstellung eines ressortübergreifenden Masterplans „E-Government-Gesetz“, der kurz- und mittelfristige Realisierungsziele zum Aufbau wesentlicher Infrastrukturkomponenten enthält. Die im Gesetz vorgesehene Evaluierung nach 5 Jahren, sollte durch jährliche Zwischenberichte hinsichtlich der Erreichung der im Mastenplan festgelegten Ziele ergänzt werden.



Dr. Ludewig
Vorsitzender



Lechner
Berichterstatter