

**Eröffnungs-Keynote von NKR-Vorsitzendem Lutz Goebel auf dem Kongress Digitaler Staat am 25.04.2023**

## **Digitale Grundpfeiler für den Staat im Umbau**

Liebe Frau Proll, lieber Herr Gehrt,

danke für die Anmoderation, vor allem aber danke für die Einladung. Ich freue mich, dass wir hier in Berlin in den nächsten zwei Tagen über den Umbau unseres Staates sprechen und diskutieren können. Denn ein moderner, leistungsfähiger und nicht zuletzt digitaler Staat ist von enormer Bedeutung für die Zukunft unseres Landes.

Sehr geehrte Damen und Herren,

mein Name ist Lutz Goebel. Ich bin Familienunternehmer und seit knapp einem Jahr Vorsitzender des Nationalen Normenkontrollrats. Der Normenkontrollrat berät und kontrolliert die Bundesregierung in Sachen Bürokratieabbau, bei der besseren Rechtssetzung und bei allem was noch damit zu tun hat. Unter anderem auch bei der Modernisierung und Digitalisierung der Verwaltung.

Ich bin von Natur aus ein neugieriger Mensch und wusste nur bedingt, worauf ich mich einlasse, als ich gefragt worden bin, diese Aufgabe zu übernehmen. Heute kann ich Ihnen sagen: Die Lernkurve war und ist steil. Als Unternehmer habe ich sehr viel gelernt, wie Politik, Staat und Verwaltung von innen ticken. Einerseits bin ich von den vielen kompetenten und engagierten Leuten beeindruckt, die im öffentlichen Dienst arbeiten. Auf der anderen Seite hat sich das ein oder andere Vorurteil bestätigt. Wenn Sie sich jeden Tag mit dem beschäftigten, was nicht oder schlecht funktioniert. Wenn Sie immer wieder von Betroffenen und Experten auf die Defizite angesprochen werden. Dann bekommen sie schon ein mulmiges Gefühl. Und sie fragen sich, wie Deutschland seinen Wohlstand und seine Zukunftsfähigkeit sichern kann. Mir hat sich jedenfalls gezeigt, wie riesig die strukturellen Herausforderungen sind, vor denen unser Land steht.

„Wie wäre es also, wenn wir eine breite öffentliche Debatte anstoßen würden, wie wir unseren durch perfektionistische Überregulierung ähnlich dem gefesselten Riesen Gulliver in zu Vielem fast schon handlungsunfähig gewordenen Staat durch eine grundlegende Neuordnung der Aufgaben und Zuständigkeiten wieder effizienter machen könnten?“

Das ist eine Frage, die ich genauso stellen möchte. Gefragt hat sie aber ein anderer. Nämlich Wolfgang Schäuble, in seiner Rede zu seinem 50. Jubiläum im Bundestag.

Vielleicht hätte er diese Frage schon deutlicher stellen sollen, als er noch selbst Teil der Regierung war. Jedenfalls hat er Recht. *Denn wir hören die Klagen auch von Leuten an der Basis.*

Wir hören von Unternehmen, die vor stetig wachsender Bürokratie kapitulieren. Die Vorschriften nicht kennen oder bewusst ignorieren. Die 3 % und mehr Ihres Umsatzes für die Befolgung von Vorschriften aufbringen müssen.

Wir hören aber auch von Kommunen und Landkreisen, die Brandbriefe schreiben und laut rufen, dass die Belastungsgrenze erreicht ist. Dass nicht einmal die Pflichtaufgaben zu erfüllen sind. Geschweige denn, dass Krisen bewältigt und Transformationsaufgaben angegangen werden können.

Und das in einer Zeit, in der überall Fach- und Arbeitskräfte fehlen. In der Wirtschaft, wie in der Verwaltung. Anstatt sich im Bürokratie Dickicht aufzureiben und wertvolle Ressourcen zu verschwenden, brauchen wir alle Kraft für die anstehenden Zukunftsaufgaben.

Manch einen erinnert diese Rhetorik an die Ruckrede von Bundespräsident Roman Herzog Ende der 90er Jahre. Es müsse ein Ruck durch Deutschland gehen, um nicht ins Hintertreffen zu geraten. Da war Deutschland auf dem Weg, der kranke Mann Europas zu werden. Wir sind wieder auf dem Weg dorthin. Nicht weil wir so viele Arbeitslose haben wie damals. Im Gegenteil werden wir von einem Fach- und Arbeitskräftemangel ausgebremst. Und wir schaffen es nicht, schnell neue zu finden. Z.B. durch Fachkräftegewinnung im Ausland. Wenn wir uns aber anschauen, wie kompliziert unser Zuwanderungsrecht ist – und auch nach der anstehenden Reform bleiben wird – dann ist kaum damit zu rechnen, dass sich daran schnell etwas ändert.

Deutschland ist eben sehr kompliziert organisiert, wer, welche ausländischen Bildungs- und Berufsabschlüsse anerkennen muss. Und unter welchen Voraussetzungen. Der NKR hat deshalb vorgeschlagen, dieses Teil des Einwanderungsprozesses stärker, in einer Bundes Ausländerbehörde zu bündeln. Viele nicken bei diesem Vorschlag, umgesetzt wird er nicht. Bund und Länder schaffen es nicht, sich hier über Kompetenzverschiebungen zu einigen.

Und auch die fehlende Digitalisierung ist ein Problem – z.B. zwischen den Auslandsvertretungen, den Ausländerbehörden im Inland, dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, der Bundesanstalt für Arbeit und wer je nach Fallkonstellation noch mitzureden hat.

Das Beispiel Fachkräftegewinnung zeigt gut, mit welchen Dimensionen wir es zu tun haben, wenn wir nach Reformansätzen suchen.

Erstens: Wir brauchen besseres und digitaltaugliches Recht in Deutschland!

Zweitens: Wir brauchen eine konsequente Digitalisierung in allen Bereichen!

Drittens: Wir brauchen einen klügeren Föderalismus!

Lassen Sie mich diese drei Grundpfeiler für den Staat im Umbau erläutern.

#### [1. Besseres Recht]

Hier liegt die Kernkompetenz des Normenkontrollrats. Wir schauen seit jeher auf die Kostenfolgen von Gesetzen. Wir beschäftigen uns mit der Zieldarstellung, mit der Alternativenprüfung und mit Aspekten der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung. Und neuerdings haben wir den Auftrag, auch die Digitaltauglichkeit der Regelungen zu überprüfen.

Seit Anfang des Jahres – und mit voller Konsequenz seit April – müssen alle Bundesministerien ihre Gesetzesentwürfe danach ausrichten z.B. um digitale Kommunikationswege, um die Wiederverwendung von Daten, um die Festlegung von IT-Standards oder die Gewährleistung von Datenschutz. Die Methodik kommt vom BMI. Der NKR berät und prüft dann die Ressorts im täglichen Geschäft der Gesetzesvorbereitung.

Am Anfang des Denkprozesses und damit im Zentrum steht allerdings die Frage wie eigentlich der Vollzugsprozess aussieht. Wer muss was tun, prüfen und entscheiden? Welche Nachweise, d.h. Daten, werden gebraucht? Wer muss die besorgen oder aus welchem Register könnten die viel einfacher abgerufen werden? Wie sind die Prozessabläufe und was die Entscheidungsvoraussetzungen? Wer das einmal visuell präzise darstellt, der sieht sehr schnell, wo es hakt. Und zwar nicht nur was den digitalen Vollzug angeht, sondern überhaupt. Wenn Sachverhalte wohl definiert und möglichst abschließend geregelt sind, lassen sie sich nicht nur besser automatisieren. Sie lassen sich auch schon rein analog leichter bearbeiten. Am Ende reden wir also nicht nur über Digitaltauglichkeit, sondern über Vollzugs- und Praxistauglichkeit allgemein.

Wir beim NKR nennen das „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen.“ Das Gutachten gleichen Namens und weitere Papiere finden Sie auf unserer Homepage. In dem Gutachten sprechen wir auch davon, dass besseres Recht entscheidend davon abhängt, Betroffene und Vollzugsexperten frühzeitig einzubinden. Und das jenseits einer formellen Anhörung. Sondern ganz praktisch, z.B. in Workshopformaten. Wir können auch Gesetzgebungslabore dazu sagen. Auch das soll Teil des Digitalchecks sein und wäre ein Quantensprung, um Recht verständlich, wirksam, praxistauglich, widerspruchsfrei und aufwandsarm zu gestalten.

Bis dahin ist es aber noch ein langer Weg. Nicht nur müssen die Bundesministerien lernen, Prozesse und Entscheidungsbäume zu modellieren oder Gesetzgebungslabore durchzuführen. Vor allem muss die Politik ihnen die Zeit, den Raum und die Ruhe geben, das auch machen zu können. Die Realität sieht leider aktuell anders aus. Die Fristen zur Beteiligung sind viel zu kurz. Den Verbänden, den Ländern und Kommunen, aber auch dem NKR bleiben oft nur wenige Tage zur Stellungnahme. Was wir von Jahr zu Jahr, von Krise zu Krise erleben, ist im wahrsten Sinne des Wortes, eine Verrohung der Sitten. Die Bundesregierung hält sich immer weniger an die eigene Geschäftsordnung. Es gibt kaum ein wichtiges Vorhaben, das ohne Hektik und Fristverkürzungen auskommt. Das mag politischen Zwängen geschuldet sein. Der Wirksamkeit und Praxistauglichkeit der Gesetze tut das überhaupt nicht gut. Am Ende bekommen wir solche Beispiele wie die Reformen der Grundsteuer und des Wohngeldanspruchs oder der Papierpflicht für Arbeitsverträge. Aufwand und Frust ohne Ende. Das muss aufhören!

Der Digitalcheck soll das in Zukunft verhindern. Funktionieren wird das aber nur, wenn die Politik, wenn die Spitzen der Bundesministerien dahinterstehen. Der Normenkontrollrat wird die Bundesregierung jedenfalls beim Wort nehmen.

## [2. Konsequente Digitalisierung]

Der Möglichkeitsraum, den wir durch digitaltaugliches Recht öffnen, muss mit Leben gefüllt werden. Wir brauchen eine konsequent digital arbeitende Verwaltung. Und wir brauchen digitale Verwaltungsverfahren, die es mit den Onlineservices der Privatwirtschaft aufnehmen können. Das macht nicht nur den Zugang zu staatlichen Leistungen einfacher oder senkt den Aufwand bei der Erfüllung von Meldepflichten. Die Digitalisierung hat das Potential, die Verwaltung erheblich zu entlasten. Dort sind schon jetzt hunderttausende Stellen unbesetzt. Digitalisierung und Automatisierung sind kein nice to have mehr. Sie sind überlebensnotwendig für einen Staat, der handlungsfähig bleiben will. Die Mitarbeiter in der Verwaltung brauchen

wir, um Menschen zu beraten und ihnen zu helfen. Wir dürfen sie nicht mit Aufgaben überschütten, die auch Software erledigen kann.

Die Digitalisierung hat in Deutschland Fortschritte gemacht. Das Onlinezugangsgesetz hat Dynamik ausgelöst. Und auch jenseits des OZG tut sich manches, vor allem im Bereich der Steuer geht schon heute einiges digital. Trotzdem lässt der große Durchbruch auf sich warten. Nach 5 Jahren OZG-Umsetzung gibt es wenig zu sehen, gerade in der Fläche Deutschlands. Wir bleiben ein Entwicklungsland und schauen sehnsüchtig nach Estland, Österreich oder Skandinavien.

Mit der anstehenden OZG-Novelle hätten wir die Chance, aus den letzten 5 Jahren zu lernen. Wir könnten die Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland auf neue Füße stellen. Ja, der Entwurf enthält Verbesserungen. Diese werden nach Einschätzung des NKR aber nicht für eine Trendumkehr reichen. Leider ist es auch hier wie so oft bei wichtigen Gesetzesvorhaben. Der Druck ist riesig und es soll alles schnell gehen. Dabei hat das BMI viel zu spät mit dem Novellierungsprozess begonnen. Es hat zu wenig Mitarbeiter bereitgestellt. Es fehlt am politischen Verständnis für die Aufgaben, die notwendig sind und bisher auch an der Konsequenz, sie umzusetzen. Noch besteht Hoffnung. Es heißt, neben dem Gesetz solle es auch ein politisches Beschlusspapier geben. Ich kann nur eindringlich an Bundesregierung und Bundestag appellieren, beim OZG noch ein oder besser zwei Schippen oben drauf zu legen.

Der NKR hat wie viele andere, Vorschläge gemacht. Das muss nicht der Weisheit letzter Schluss sein. Einige Punkte möchte ich aber kurz herausstellen. Der Rest kann in unseren Papieren nachgelesen werden.

Erstens. Wir brauchen mehr Verbindlichkeit und Transparenz. Dass ein konkreter Zeitplan wegfallen soll, ist genau das falsche Signal. Der NKR wirbt sogar für einen Rechtsanspruch auf Digitalisierung und echte Konsequenzen bei der Nichterfüllung. Außerdem brauchen wir volle Transparenz darüber, welche Leistung, in welchem Reifegrad wo und wann in der Fläche verfügbar ist. Wer nicht misst, kann auch nicht steuern!

Zweitens: Statt Einer-für-Alle Software brauchen wir EfA-Standards, Schnittstellen und Basisinfrastrukturen. Zusammen mit einem echten Architekturmanagement gehört das zum Kern des OZG. Wir müssen lernen, die öffentliche IT nach den gleichen Plattformprinzipien zu organisieren, wie die Privatwirtschaft macht. Und wie es andere Staaten übrigens auch machen.

Drittens: Wir müssen die Verteilung und Beschaffung guter IT-Lösungen massiv vereinfachen. Wir brauchen einen App-Store für die Verwaltung. Fit-Store und EfA-Marktplatz sind ein guter Anfang, aber noch nicht genug. So ein föderales IT-Kaufhaus muss die Beschaffung erleichtern und helfen, den Beschaffern in der Republik Ausschreibungs-, Lizenz-, Datenschutzfragen usw. schon im Vorfeld abzunehmen. Die FITKO könnte das und vieles von dem schon gesagten übernehmen. Sie muss dafür aber massiv gestärkt werden, als Digitalisierungsagentur für Deutschland.

Es gäbe noch vieles mehr zu sagen. Auch über die Wichtigkeit und die Herausforderungen der Registermodernisierung.

Das erspare ich Ihnen jetzt aber und komme zum dritten Grundpfeiler für einen Staat im Umbau.

### [3. Klügerer Föderalismus]

Wir brauchen einen klügeren Föderalismus.

Klüger heißt, dass es nicht darum gehen soll, ihn abzuschaffen. Es muss aber darum gehen, ihn deutlich weiterzuentwickeln.

Aus dem OZG-Kontext sind vielen die Dresdner Forderungen bekannt. Gefordert wird, dass Verwaltungsleistungen, bei denen wenig lokaler Gestaltungsspielraum besteht und die im Massengeschäft standardisiert werden können, zentral oder zumindest mit zentraler Software erledigt werden sollten.

Mehr Bündelung, ggf. auch Zentralisierung von Verwaltungsleistungen kann eine Lösung sein. Sie kann sich aber auch auf Teilaspekte der Leistungserbringung beziehen. Ich sprach schon über die Festlegung von Standards und Schnittstellen. Das ist eine Aufgabe, die beim Bund angesiedelt werden sollte. Auch die Bereitstellung von Basisinfrastrukturkomponenten muss, wie bei den Nutzerkonten, viel stärker konzentriert werden. Bei manchen Komponenten funktioniert diese Bündelung aber auch auf Landesebene.

Genauso sollte man darüber nachdenken, Teilprozesse bzw. bestimmte Einzelservices, die von vielen Verwaltungsprozessen genutzt werden, zu bündeln. Vorhin brachte ich das Bei-

spiel der Anerkennung von ausländischen Bildungsabschlüssen. Das könnte eine spezialisierte Stelle in Deutschland übernehmen und diesen Dienst für andere Behörden bereitstellen. Da gleiche wäre für die Prüfung von Einkommens- und Vermögensverhältnissen denkbar. Ein Prozessschritt, der in ganz vielen Verwaltungsverfahren vorkommt.

Die Grundidee ist, dass durch eine bewusstere Arbeitsteilung und gezielte Bündelung, Spezialisierungs- und Skaleneffekte erreichen lassen. Anstatt etwas 11.000 Mal können zu müssen, reicht es, das ein Mal oder wenige Male zu können.

Ein solcher Ansatz verlässt die hergebrachten Grundsätze der Kompetenzverteilung im deutschen Bundesstaat. Der technische Begriff dahinter lautet: **Government as a Platform**. Der NKR sieht darin eine große Chance für das OZG, aber auch für viele andere Politikfelder, bei denen über Verwaltungsebenen hinweg zusammengearbeitet werden muss.

Aufhänger für solche Überlegungen ist aus unserer Sicht das Stichwort Föderalismusdialog, das ja im Koalitionsvertrag vorkommt. Der NKR will hierzu einen Beitrag leisten und sich diesen Fragen einer Staats- und Verwaltungsmodernisierung verstärkt widmen. Stay tuned.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich kommen zum Schluss.

Gute Gesetze und eine gute Verwaltung waren Jahrzehnte – wenn nicht Jahrhunderte lang das Aushängeschild Deutschlands. Davon entfernen wir uns zusehends. Der NKR hat es schon früh auf den Punkt gebracht: „Deutschland ist, denkt und handelt zu kompliziert“. Damit dürfen wir uns nicht abfinden. Wenn wir in dem Maße Overengineering betreiben, wie es in den letzten Jahren, droht uns die Handlungsunfähigkeit. Dann kann keine Energiewende stattfinden, kann kein Digitalpakt Schule funktionieren, können Planungs- und Genehmigungsverfahren nicht beschleunigt werden.

Die gute Nachricht ist. Die bestehenden Probleme haben wir selbst geschaffen. Wir können sie auch überwinden. Mit Mut, Konsequenz und Weitsicht. Und mit dem Willen, unseren Staat umzubauen. Einige Grundpfeiler dafür habe ich skizziert. Ich bin überzeugt: die Fokussierung auf besseres Recht, konsequente Digitalisierung und einen klügeren Föderalismus ist der Schlüssel zum Erfolg. Lassen Sie als Praktiker, Umsetzer und Möglichmacher deshalb nicht locker – auch wir vom NKR werden es nicht tun!

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit und wünsche Ihnen viele anregende Einblicke und Gespräche in den nächsten zwei Tagen hier beim Digitalen Staat.