

Positionspapier

Fünf Thesen der digitalen Wirtschaft zur Ausgestaltung des Digitalchecks für neue Gesetze

Moderne Gesetzgebung für einen digitalen und zukunftsfesten Staat

Im Koalitionsvertrag der Ampelparteien ist die Ausarbeitung eines Digitalisierungsschecks vorgesehen. Es soll bereits bei der Erarbeitung von neuen Gesetzen geprüft werden, ob die Vorschrift digital ausgeführt werden kann. Eine Analyse der Digitaltauglichkeit neuer Gesetze ist sehr zu begrüßen, denn dadurch können frühzeitig Maßnahmen ergriffen werden, um Verwaltungsverfahren möglichst einfach und nutzerfreundlich zu gestalten.

Der geplante Digitalcheck sollte **zwei konzeptionelle Schwerpunkte** enthalten:

- Eine **Sensibilisierung und Beratung der Legisten** bei der Ausarbeitung neuer Gesetze, um gute Voraussetzungen für eine spätere digitale Umsetzung zu schaffen.
- Konkrete **Prüfsteine zur Digitaltauglichkeit**, die im parlamentarischen Verfahren für mehr Transparenz mit Blick auf die spätere digitale Umsetzung schaffen (vergleichbar den Angaben zu den Erfüllungsaufwänden).

Die besondere Herausforderung bei der Ausarbeitung des Digitalchecks liegt darin, dass dieser die Digitaltauglichkeit neuer Gesetze erhöhen muss, ohne dabei jedoch durch zusätzliche bürokratische Hürden zu Verzögerungen im Gesetzgebungsprozess zu führen. Der Bitkom-Arbeitskreis Digitale Verwaltung hat deshalb fünf Thesen zum Digitalcheck formuliert, aus denen sich konkrete Vorschläge zur Ausgestaltung ableiten lassen. Wir betrachten den Digitalcheck als wichtigen Schritt hin zu einer digitalen und zukunftsfesten Verwaltung. Er kann jedoch nur ein Baustein im Kontext umfassender Reformen im Bereich einer modernen und digitalaffinen Gesetzgebung sein. **Das Zielbild ist ein für alle Bürgerinnen und Bürger zugängliches Gesetzgebungsportal, das den Entstehungsprozess vom ersten Referentenentwurf bis zur Verkündung abbildet, Veränderungen am Gesetzentwurf kenntlich macht, Möglichkeiten zum Einreichen von Stellungnahmen bietet und über die spätere digitale Umsetzung des Gesetzes informiert.**

Marc Danneberg
Bereichsleiter
Public Sector

T +49 30 27576-526
m.danneberg@bitkom.org

Albrechtstraße 10
10117 Berlin

Wir betrachten den
Digitalcheck als
wichtigen Schritt hin
zu einer digitalen
und zukunftsfesten
Verwaltung.

Fünf Thesen zur Ausgestaltung des Digitalchecks:

These 1: Um Prozesse und Verwaltungsverfahren möglichst einfach und nutzerfreundlich gestalten zu können, müssen technische, organisatorische und rechtliche Aspekte berücksichtigt werden.

Ein digitaler und innovativer Staat zeichnet sich durch transparente und proaktive Verwaltungsprozesse aus. Durch eine (Teil-) Automation von Standardprozessen können Ressourcen gespart und Verfahren beschleunigt werden. Eine wesentliche Ausprägung dieses Gedankens ist das once-only-Prinzip, wonach Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen ihre Daten und Dokumente nur einmal mitteilen müssen. Nachweise und Urkunden sollten digital erbracht werden können oder durch ein digitales Äquivalent ersetzt werden. Dies geht einher mit einer möglichst umfassenden Reduzierung von Schriftformerfordernissen und Pflichten zum persönlichen Erscheinen bzw. der Schaffung von Möglichkeiten zur digitalen Signatur. [Aufgrund dieser Vielschichtigkeit müssen die Prüfsteine eines Digitalchecks unterschiedliche Handlungsfelder adressieren, z.B.](#)

- [technischen Voraussetzungen für eine digitale Umsetzung des Gesetzes \(bei den Behörden | bei den Bürgerinnen und Bürgern | bei den Unternehmen\),](#)
- [den ebenenübergreifenden Datenaustausch zwischen den Behörden bzw. die Vernetzung der Registerlandschaft sowie](#)
- [rechtliche Folgeanpassungen \(Recht auf digitale Verwaltungsleistungen, Schriftform, digitale Signaturen etc.\).](#)

These 2: Die Modularisierung und Harmonisierung von Rechtsbegriffen sowie deren Übersetzung in technische Datenstrukturen schaffen die Grundlage für eine moderne Gesetzgebung.

Für effiziente, bürger- und behördenfreundliche digitale Verwaltungsprozesse muss moderne Gesetzgebung bereits sehr früh, d.h. bei der Formulierung der Gesetze, die Grundlage für eine digitale Umsetzung schaffen. Konkret geht es dabei um die Übersetzung von modularisierten Rechtsbegriffen in technische Datenstrukturen bzw. in Datenfelder und um eine Harmonisierung dieser Rechtsbegriffe über verschiedene Gesetze hinweg. Ein solches Vorgehen trägt wesentlich zur schrittweisen Digitalisierung des Rechtsbestandes bei.¹ [Im Rahmen des Digitalchecks sollte deshalb geprüft werden, welche Rechtsbegriffsdefinitionen in Modulen definiert und in](#)

¹ Einen umfassenden Einblick in diese Thematik verschafft das NKR-Gutachten „Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht – Der modulare Einkommensbegriff“ (2020) [<https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/aktuelles/nkr-gutachten-digitale-verwaltung-braucht-digitaltaugliches-recht-der-modulare-einkommensbegriff-1930016>]

eindeutigen Datenstrukturen abgebildet werden können. Diese sind in einem bundesweit einheitlichen Data Dictionary bzw. einem Data Repository zu pflegen.

These 3: Eine frühzeitige Einbindung von praxiserprobter technischer Expertise sowie die Nutzung von Reallaboren zur Simulation verschiedener technischer Ausführungsszenarien beschleunigen die digitale Umsetzung neuer Gesetze.

Da die digitale Umsetzung neuer Gesetze in vielen Fällen im Zusammenspiel von öffentlicher Verwaltung mit Projektpartnern aus der Digitalwirtschaft erfolgt, sollten Fachverfahrenshersteller sowie öffentliche und private IT-Dienstleister bei der Validierung von Gesetzentwürfen und der Erarbeitung von Umsetzungskonzepten frühzeitig einbezogen werden. Von besonderer Bedeutung ist dies insbesondere dann, wenn eine Festlegung auf bestimmte technische Standards und Schnittstellen erfolgt. [Im Rahmen des Digitalchecks sollten deshalb die relevanten Stakeholder mit Blick auf die technische Umsetzung benannt werden.](#)

Gesetzesinitiativen, deren spätere Umsetzung den Einsatz neuer, systemübergreifender Prozesse oder Technologien erforderlich macht, sollten vorab einem Praxistauglichkeitscheck unterzogen werden. In der IT-Industrie hat man in diesem Zusammenhang mit dem Aufbau von sogenannten Real- oder Innovationslaboren gute Erfahrungen gemacht. Reallabore verfügen über eine Vielzahl praxiserprobter, real im Einsatz befindlicher technischer Systemkomponenten. Je nach Fragestellung und Aufgabenbereich können diese so eingerichtet und integriert werden, dass verschiedene technische Szenarien implementiert und deren Umsetzung erprobt werden kann. [Der Digitalcheck sollte für bestimmte Gesetzesvorhaben deshalb eine frühzeitige Simulation und technische Prüfung verschiedener Umsetzungsszenarien vorsehen. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auch darauf zu achten, dass sich die Ausführung des Gesetzes technisch absichern lässt \(security by design\).](#)

These 4: Eine digital vorausschauende Gesetzgebung ist notwendig, um bei der Verwaltungsmodernisierung mit technischen Entwicklungen Schritt zu halten.

Bei der Erarbeitung von Gesetzen sollte nicht vom aktuellen Status Quo der Verwaltungsdigitalisierung ausgegangen werden, sondern möglichst der zukünftig angestrebte Digitalisierungsgrad die Grundlage für die Prüfung der Umsetzungsszenarien bilden. So sollte bspw. berücksichtigt werden, dass der elektronische Rechtsverkehr und der Einsatz elektronischer Akten im Bereich der Justiz zukünftig der Standard sein werden (vgl. Gesetz zur Einführung der elektronischen Akte in der Justiz und zur weiteren Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs; Einführungspflicht bis 31.12.2025). Gleiches gilt für den Einsatz von Cloud-Technologien. Es ist davon auszugehen, dass im Zuge der Umsetzung der Deutschen Verwaltungscloud-Strategie die Nutzung von Cloud-Lösungen durch die öffentliche

Hand erheblich zunehmen wird. [Deshalb müssen innovative Nutzungs- und Skalierungsszenarien schon heute die Basis für die Prüfsteine im Rahmen des Digitalchecks bilden.](#)

Zugleich gilt aber auch: In der Regel lassen sich nicht alle Anforderungen an die digitale Ausführbarkeit eines Gesetzes von Anfang an ermitteln. Häufig zeichnet sich erst im Zuge der Umsetzung ab, welche zunächst nicht identifizierten Interdependenzen mit anderen Fachverfahren bestehen und auf welche Schriftformerfordernisse oder Nachweispflichten verzichtet werden kann. [Deshalb sollten im Sinne einer nachhaltigen und umfassenden Digitalisierung zentrale Vorhaben nach einiger Zeit einem „operativen Digitalcheck“ unterzogen werden, der an die normativ-konzeptionellen Prüfsteine im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens anknüpft.](#)

These 5: Digital umgesetzte Gesetze sollten - soweit möglich – die Grundlage für die Bereitstellung öffentlicher Daten schaffen (Open Government Data).

Der freie Zugang zu und die breite Nutzung von Daten bilden eine wichtige Säule für die Digitalisierung der Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Daten, die bei der Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben erhoben werden, müssen laut §12a EGovernment-Gesetz grundsätzlich veröffentlicht werden (open by default). Leider werden Daten der Bundesverwaltung in der Praxis derzeit noch viel zu selten über offene Schnittstellen bereitgestellt. [Das im Koalitionsvertrag angekündigte Recht auf offene Daten sollte deshalb durch einen Prüfstein des Digitalchecks flankiert werden, der sicherstellt, dass bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens Daten identifiziert und benannt werden, die zu einem späteren Zeitpunkt in strukturierter \(und ggf. anonymisierter\) Form über offene Schnittstellen bereitgestellt werden.](#)

Bitkom vertritt mehr als 2.000 Mitgliedsunternehmen aus der digitalen Wirtschaft. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digitalstandort zu machen.