

EDITORIAL

Die Digital(un)tauglichkeit des deutschen Rechts

Liebe Leserinnen und Leser,

die Notwendigkeit, Digitalisierung auf technischer und gesellschaftlicher Ebene schnellstmöglich voranzutreiben, erscheint mittlerweile selbstverständlich. Tätigkeiten wie Banking, Buchung von Tickets oder Reisen und Einkaufen können inzwischen komplett von zu Hause aus erledigt werden. Umso mehr verwundert es, dass eine führende Industrienation wie Deutschland im internationalen Bereich auf so gut wie allen Ebenen hinterherhinkt. Auch die Digitalisierung der Verwaltung ist dabei eine häufig genannte Baustelle. Um diesem Missstand abzuhelpfen, muss das deutsche Recht digitaltauglich werden. Denn oft scheitern Digitalisierungsprojekte daran, dass Rechtsbegriffe uneinheitlich definiert und angewendet werden.

Daher widmet sich diese Ausgabe unserer *Digital Insight* im Schwerpunkt der Digitaltauglichkeit von Recht. Im *Comment* erörtert Werner Achtert, dass sich mithilfe eines ressortübergreifenden Abstimmungswerkzeugs Rechtsbegriffe harmonisiert definieren lassen. In den *InBriefs* können Sie lesen, welche Best Practices es zur Digitaltauglichkeit von Gesetzen gibt, wie die Digitalisierung sich auf Klagen und Gerichtsverfahren auswirkt und wie Estland die Verwaltungsdigitalisierung angeht. In der Rubrik *InPerson* führen wir ein Interview mit Prof. Dr. Maria Marquardsen, Juniorprofessorin an der Ruhr-Universität Bochum, und Kathleen Jennrich, Referentin des Nationalen Normenkontrollrats. Beide befragen wir zu den Vorschlägen des jüngst veröffentlichten NKR-Gutachtens zur Harmonisierung des Rechtsbegriffs „Einkommen“. In der Rubrik *InFocus* legen Kathleen Jennrich und Alexandra Evdokimova dar, wie harmonisierte Rechtsbegriffe die Basis schaffen, um das Once-Only-Prinzip der Digitalisierung von Verwaltungsvorfahren umzusetzen. Schließlich führt Katja Hessel (MdB, FDP) in der Rubrik *Political Voice* aus, wie der Digital-TÜV zur Digitaltauglichkeit von Gesetzentwürfen im Steuerbereich beitragen kann.

Ich wünsche Ihnen viel Freude beim Lesen!

Regina Welsch

Redaktionsleitung *Digital Insight*,
Lead Public Affairs Manager, msg

INQUOTE

**Angela Merkel**

„Ich habe gelernt, dass Digitalisierung viel mehr ist als ein technischer Prozess. Erfolgreiche Digitalisierung

ist eine Frage der Einstellung. Sie beginnt mit Offenheit, Neugier und Mut.“

Am 6.9.2021 bei [CDigitallyUnited](#).

Verena Hubertz

„Deutschland ist ein reiches Land, aber wir zehren von unserer Substanz. Ein Blick in den DAX zeigt, dass SAP der letzte digitale, deutsche Champion von Weltrang ist. SAP wurde 1972 gegründet!“

Am 24.03.2021 bei [JoinPolitics](#).

Julius van de Laar

„Zum ersten Mal seit Jahren ist das Rennen zwischen den Parteien so knapp, dass es nicht mehr die Alten unter sich ausmachen können. Die Bundestagswahl gewinnen wird, wer die jungen Wähler und Wählerinnen überzeugt.“

Am 3.9.2021 im Interview mit [Business Insider](#).

Prof. Dr. Gesine Schwan

„Aber mein Hauptpunkt ist ja der, dass wir als Individuen uns nie mit irgendeiner anderen Person, erst recht nicht mit einer Gruppe, total identifizieren dürfen.“

Am 07.03.2021 im Interview mit [ZDF heute](#).

Kida Ramadan

„In einer idealen Welt hätte jeder die Freiheit, dorthin zu gehen, wohin er möchte.“

Im Interview mit [Das Erste](#).

Dr. Anna Christmann:

„Wir haben in der Pandemie gesehen, wie wichtig Daten für unsere Handlungsfähigkeit sind, aber leider auch, wie weit wir bei der Verfügbarkeit von Daten zurückliegen. [...] Das ist nicht länger akzeptabel. Die Frage der Datenverfügbarkeit ist entscheidend für die großen Aufgaben, die vor uns liegen.“

Am 10.08.2021 [hier](#).

Manuel Höferlin

„Wenn wir bei der Digitalisierung jetzt nicht den Turbo zünden, wird Deutschland bald ganz abgehängt.“

Am 17.06.21 zum [Digitaltag](#).

Hansjörg Durz

„Bei der Digitalisierung der Verwaltung sind alle politischen Ebenen – und übrigens auch alle politischen Parteien – gefragt. Da kann keiner auf den anderen zeigen; da müssen alle mitmachen.“

Am 19.06.2020 [hier](#).

Dieter Janecek

„Wir müssen Digitalisierung, Nachhaltigkeit und Klimaschutz viel stärker miteinander verbinden – die Chancen nutzen von digitalen Geschäftsmodellen, in der Energiewende, in der Verkehrswende, in der Landwirtschaft.“

Am 30.08.2021 [hier](#).



msg COMMENT

Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliche Gesetze



von Werner Achtert (Geschäftsführung Public Sector, msg)

Die Digitalisierung der Verwaltung schreitet voran; das Onlinezugangsgesetz (OZG) ist ein zentraler Treiber für die digitale Umsetzung von Verwaltungsprozessen. Auf allen Verwaltungsebenen investiert der Staat massiv in die technische Infrastruktur. Fraglich ist jedoch, ob die Digitalisierung

ausreichend im Gesetzgebungsprozess mitgedacht wird, um in Zukunft effizientes Verwaltungshandeln zu gewährleisten.

Aktuell sind viele Verwaltungsgänge enorm zeit- und papieraufwendig. Das OZG verpflichtet den Staat, vorhandene Daten über Nutzer zu verwenden, anstatt sie immer wieder für verschiedene Verwaltungsvorgänge neu zu erfassen (Once-Only-Prinzip).¹ Dies erfordert den digitalen Datenaustausch zwischen Verwaltungsverfahren. Neben der technischen Infrastruktur muss die Gesetzgebung die rechtlichen Voraussetzungen schaffen.²

Begriffe sind möglichst eindeutig zu definieren und in ihrer Bedeutung auch möglichst einheitlich zu verwenden, um eine effiziente Zusammenarbeit von Behörden zu ermöglichen.³

Da die Zweckbindung dem Austausch von Daten zwischen Fachverfahren und Behörden enge Grenzen setzt, muss die Übertragung von Daten auch rechtlich abgesichert werden.

Ein Beispiel für die Problematik des Datenaustauschs aus der jüngsten Vergangenheit ist die Grundrente, für deren Berechnung die Rentenversicherung auf Daten der zuständigen Steuerbehörde zugreifen muss.⁴ Eine entsprechende automatisierte Schnittstelle fehlte jedoch bislang. Rentenversicherung und Steuerbehörden mussten ihre digitale Infrastruktur mit hohem Aufwand verknüpfen, um den gegenseitigen Datentransfer digital und effizient zu ermöglichen.⁵ Eine politisch gewollte Verknüpfung zwischen Verwaltungsfahren führte in diesem Fall zu einem hohen Aufwand bei der digitalen Umsetzung.

Die verfahrensübergreifende Nutzung von Daten birgt ein enormes Potenzial für eine bürgerfreundliche, effiziente Verwaltung. Die Grundlage dafür schafft der Gesetzgeber durch Gesetze, in denen die digitale Umsetzung mitgedacht und berücksichtigt ist. Im neuesten Gutachten des NKR wird zur Definition zentraler Rechtsbegriffe und ihrer Bedeutung ein ressortübergreifendes Data Dictionary vorgeschlagen.⁶ Auf ein solches Verzeichnis könnten Gesetzgeber und Verwaltung zugreifen, um die einheitliche Verwendung von Begriffen zu gewährleisten und damit die Digitaltauglichkeit von Gesetzen deutlich verbessern.

1 <https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/faqs/Webs/OZG/DE/servicestandard/nutzerzentrierung-faqs/4-once-only-prinzip.html>

2 S.11, S. 15 https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2021/Beschluss2021-05_Registermodernisierung.pdf

3 S. 6 https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2021/Beschluss2021-27_Einkommensbegriff.pdf

4 https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Rente/Allgemeine-Informationen/Besteuerung-der-Rente/besteuerung-der-rente_node.html

5 https://www.deutscherentenversicherung.de/BadenWuerttemberg/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/201105_Grundrente_Modul5.html

6 www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/1936830/0e5d14991bb85191a443f069a264e9eb/210625-nkr-gutachten-2020-einkommen-data.pdf

INBRIEF

Digitaltauglichkeit in der Gesetzgebung: Best Practices



Digitaltauglichkeit in der Gesetzgebung: Best Practices

In Deutschland verhindern gesetzliche Vorschriften wie das Schriftformerfordernis häufig einen durchgängig digitalen, voll automatisierten Prozess. Weiter erschweren Unbestimmtheiten wie unbestimmte oder mehrdeutige Begriffe („Einkommen“) die Rechtsprüfung und Anwendung durch Menschen oder Maschine. Der Grund dafür ist, dass die Digitalisierung nicht immer in der Gesetzgebung geplant war.

Die natürliche Sprache in der Gesetzgebung gleicht bereits in vielen Punkten der formellen Sprache der IT. Sollen Gesetze maschinenlesbar in Code geschrieben werden? Soll somit die Maschinenverständlichkeit des Rechts bereits im Gesetzgebungsprozess mitbeachtet werden? Solche Fragen stellen sich für zukünftige Gesetze und Verordnungen. Bereits 2016 hat eine Studie des Bundesverbands der deutschen Industrie diese Frage über einen „Innovation-Check“ aufgeworfen. Im Jahr 2019 kündigte Dorothee Bär das Vorhaben „Digitalcheck“ an. Die FDP-Fraktion brachte in einer kleinen Anfrage an den BT den „Digital-TÜV“ ins Gespräch. Auch der Nationale Normenkontrollrat veröffentlichte 2019 das Gutachten „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen. Gesetze wirksam und digitaltauglich gestalten“. Kernbotschaft des Gutachtens ist, dass Konzeption und Inhalt zukünftig vor den Paragraphen stehen müssen. Rechtsgelehrte brauchen einen modernen Werkzeugkasten für bessere Gesetze. Das diesjährige Gutachten des Nationalen Normenkontrollrats beschäftigte

sich mit der Digitalisierung von Einkommensbegriffen und Verwaltungsverfahren. Auch hier wurde der Digitaltauglichkeitscheck erwähnt. Das Gutachten enthält eine detaillierte Analyse des Einkommensbegriffs und Handlungsempfehlungen, die das Ziel haben, dem Gesetzgeber die Digitalisierbarkeit von Recht für Verwaltungsverfahren näherzubringen.

Andere europäische Länder wie Dänemark, Schweiz oder Estland gehen bereits mit gutem Beispiel voran: In Dänemark gibt es einen Digital-Check für die Gesetzgebung. In den Jahren 2011 und 2014 wurden alle Dänen und dänischen Firmen „digital-by-default“; die Digitaltauglichkeit der Gesetzgebung war damit ein wichtiges Thema. Seit 2018 gibt es in Dänemark einen obligatorischen Check für die Digitalisierungstauglichkeit von Gesetzen und Leitfäden, welche die Gesetzgebung dabei unterstützen, digitaltaugliche Gesetze zu erstellen. Folglich besteht für die Gesetzgeber mehr Transparenz in Bezug auf die Digitalisierungstauglichkeit von Gesetzen.

Auch das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO der Schweiz hat sich der Probleme angenommen, welche die Gesetzgebung für die Digitalisierung aufwirft. Innerhalb eines „Digitalen Tests“ prüften sie in einer Umfrage, an welchen Stellen die bestehende, wirtschaftspolitisch relevante Gesetzgebung die Digitalisierung unnötig behindert. Als Hürden für digitale Geschäftsmodelle werden vor allem die gesetzlichen Formvorschriften genannt.

Die Beispiele zeigen: Alle Länder müssen künftig Digitalisierung mitdenken, um eine digitaltaugliche Umsetzung von Gesetzen sicherzustellen.

Digitalisierung der Verwaltung – Vorbild Estland?

Vergleicht man den Fortschritt der Digitalisierung in der Verwaltung und die Gesamtinfrastruktur in den europäischen Mitgliedsstaaten, fällt schnell auf, dass Estland die Rangliste deutlich anführt: Der Internetzugang ist dort enorm komfortabel und sogar zum Grundrecht deklariert worden.

Aufgrund der Digitalisierung der Verwaltung müssen Bürgerinnen und Bürger kaum noch physisch in Ämtern oder vergleichbaren Regierungsstellen erscheinen. Dies spart Zeit und Personalkapazitäten, auch beschleunigt es die Verwaltungsvorgänge erheblich.

Interessant ist das estnische Einkommensteuerrecht: Es ist verhältnismäßig einfach aufgebaut und digitaltauglich ausgelegt, was zu einer hohen Nutzung der angebotenen Dienstleistung führt. Dadurch gibt es praktisch keine Steuerberater. Wie die Rubrik *InFocus* darlegt, enthält das deutsche Einkommenssteuerrecht dagegen für Nutzer und Behörden große Hürden, was die Digitalisierung erheblich erschwert und damit verlangsamt.

Woher kommt der Vorsprung des sehr viel kleineren, wirtschaftlich schwächeren Landes? Estland musste seine Verwaltung nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion neu aufbauen. Dies fiel zusammen mit dem Aufkommen digitaler Lösungen und des Internets, was den Aufbau digitaler Verwaltungsstrukturen begünstigte. In Deutschland sind die juristischen Strukturen über viele Jahrzehnte gewachsen und lassen sich dementsprechend schwer in den Verwaltungsrahmen einfügen. Der Reformbedarf ist dementsprechend groß. Außerdem ist das deutsche Verständnis von Datenschutz mit dem estnischen Ansatz nur schwer zu verbinden. Der Ablauf eines Behördenprozesses in Estland ist so simpel, weil alle bürgereigene elektronische Personennummern haben, unter denen alle relevanten Daten über sie gespeichert sind. Hier verbindet sich also das in Deutschland angestrebte Once-Only-Prinzip mit der im Zuge der Registermodernisierung in der Konzeption befindlichen, einheitlichen Steuer-ID. Diese soll als behördenübergreifend genutztes Personenkennzeichen dienen. Es gibt jedoch enorme verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese Steuernummer, die die Verwaltung verschlanken und modernisieren soll. Diese sind zu beseitigen, bevor die Verwaltungsmodernisierung auf diesem Wege weitergehen kann.

Die digitale Klage – Zukunft der Justiz?

Streitfälle digital lösen? Den geläufigen Weg der Klageerhebung – den Weg zum Gericht – empfinden viele Bürger als

zu aufwendig und schließen ihn daher aus. Mit dem Projekt „Digitale Klagewege“ möchte das BMJV die Hemmschwelle zur Klageeinreichung für Bürgerinnen und Bürger senken. Noch erfolgt die Arbeit der Justiz fast ausschließlich über analoge Verfahren. Seit August 2021 sucht ein interdisziplinäres Team nach neuen Lösungen; es möchte mit nutzerzentrierten, prototypischen Softwarelösungen ein Online-Klagetool konzipieren. Dieses Online-Klagetool soll es Bürgern und Bürgerinnen ermöglichen, ihre Klagen einzureichen, ohne den Weg zu Gericht auf sich nehmen zu müssen. Der Zugang zur Justiz wird somit einfacher. Aber auch der Justiz bringt das Tool Vorteile: Über „Digitale Klagewege“ lassen sich gleich gelagerte, häufig vorkommende Verfahren, die nur eine regelbasierte standardisierte Prüfung erfordern, einfacher bearbeiten. Als Beispiel seien mietrechtliche Ansprüche genannt.

Die Gesellschaft wird immer digitaler. Die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass Menschen digitale Tools in fast allen Bereichen ihres Lebens begrüßen. Der Klageweg ist nur ein Bereich, indem die digitale Transformation voranschreitet. Bereits letztes Jahr gab es alternativ zu Präsenzverhandlungen im Zivilprozess auch mündliche Verhandlungen per Videokonferenz.

Sieht die Zukunft der Gerichte wie in China aus? Dort wurden im letzten Jahr mehr als 40.000 Verfahren online gehalten und die Verfahren laufen fast komplett papierlos. Was für uns wie Science-Fiction klingt, wird in China intensiv vorangetrieben: Künstliche Intelligenz in der Rechtsprechung! KI wird in chinesischen Gerichtsverfahren beispielsweise zur Spracherkennung eingesetzt; KI verarbeitet und protokolliert jedes gesagte Wort.

Die Corona-Pandemie hat zwar in Deutschland die Digitalisierung der Justiz vorangetrieben, doch kann der digitale Ausbau der deutschen Justiz nicht mit der Hightech-Justiz in China mithalten.

Von der Redaktion

INPERSON

Interviews

zum Gutachten „Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht – Der modulare Einkommensbegriff“ mit Kathleen Jennrich (Sekretariat des Nationalen Normenkontrollrats (NKR)) und Prof. Dr. Maria Marquardsen (Ruhr-Universität Bochum)

AD: Frau Jennrich, Sie waren als Projektleiterin verantwortlich für das vom Nationalen Normenkontrollrat (NKR) in Auftrag gegebene Gutachten „Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht – Der modulare Einkommensbegriff“. Was veranlasste den NKR, sich mit der Frage des digitaltauglichen Rechts auseinanderzusetzen? Oder anders gefragt: Was hat digitaltaugliches Recht mit der Aufgabe des NKR zu tun, die Bundesregierung in Sachen Bürokratieabbau zu beraten?



KJ: Der Nationale Normenkontrollrat unterstützt als unabhängiges Beratungs- und Kontrollgremium die Bundesregierung, bessere Gesetze zu machen, Bürokratie von vornherein zu vermeiden und unnötige Bürokratie abzubauen. Nicht allein die gesetzliche Regelung entscheidet, wie viel Bürokratieaufwand

entsteht, sondern auch die praktische Umsetzung. Jeder hat es vielleicht schon erlebt: Um eine Verwaltungsleistung zu erhalten, wird man von der Behörde gebeten, noch diese oder jene Bescheinigung einer anderen Behörde vorzulegen. Wäre es da nicht effizienter, wenn die Behörden – mit Zustimmung der Bürger – die für die Verwaltungsleistung erforderlichen Daten untereinander digital austauschen würden? „Once-Only“ ist hierfür das Zauberwort. Danach sollen die Daten laufen, nicht die Bürgerinnen und Bürger. Dies hat uns veranlasst, möglichen Stolpersteinen auf dem Weg zur Verwirklichung des Once-Only-Prinzips nachzugehen. Und was liegt näher, als zu schauen, wie Daten und Rechtsbegriffe für einen optimalen verfahrensübergreifenden Datenaustausch beschaffen sein müssen?

AD: Weshalb sollte speziell der Einkommensbegriff untersucht werden? Was macht ihn so besonders?

KJ: Bei der Grundsicherung gibt es rund 175 verschiedene Bestimmungen, die es den Betroffenen schwer machen, diese Leistung tatsächlich in Anspruch zu nehmen. Diese

Komplexität führt u. a. dazu, dass ungefähr 60 Prozent der Berechtigten ihre Ansprüche auf Grundsicherung im Alter nicht verwirklichen. Eine wesentliche Komponente ist der Nachweis des Einkommens. Die Komplexität von Recht und Vollzug erschwert somit, dass Sozialleistungen bei denen ankommen, für die sie gedacht sind. Daher war es naheliegend zu schauen, wie sich künftig der Einkommensnachweis mithilfe digitaler Unterstützung einfacher gestalten lässt.

AD: Welche weiteren Schritte sind geplant, um die Empfehlungen des Gutachtens an die Politik und Verantwortlichen heranzutragen?

KJ: Am 29. Juni hatten wir eine tolle Veranstaltung: Dorothea Störr-Ritter, Mitglied des Normenkontrollrates, präsentierte und diskutierte das Gutachten gemeinsam mit Christian Pfromm, Chief Digital Officer der Stadt Hamburg, den Bremer Staatsräten Dr. Martin Hagen und Jan Fries sowie den Gutachtern. Bevor unsere Studie der Öffentlichkeit vorgestellt wurde, hat der IT-Planungsrat am 23. Juni das Gutachten zur Kenntnis genommen und gebeten, bis zur 36. IT-Planungsratssitzung die Handlungsempfehlungen zu bewerten. Soweit man hört, wollen sich weitere Fachministerkonferenzen im Herbst mit dem Gutachten befassen. Die Herausforderungen, dass Once-Only-Prinzip mit Leben zu füllen, werden erkannt. Nun gehen wir es gemeinsam an.

AD: Gibt es bereits Initiativen, welche die Empfehlungen des Gutachtens umzusetzen?

KJ: Das Land Bremen hat vom IT-Planungsrat die Aufgabe erhalten, anhand von konkreten Leistungen aufzuzeigen, welche Hinderungsgründe einem digitalen Datenaustausch zu Einkommensmodulen entgegenstehen und weitere Handlungsvorschläge zu unterbreiten. Auf der 37. IT-Planungsratssitzung soll dazu berichtet werden. Wir alle sind jetzt gefragt, Recht und Technik zusammenzubringen. Herauszuarbeiten ist, inwieweit Rechtsbegriffs-Bausteine, die in den Datenfeldern anderer Fachverfahren enthalten sind, mit jenen Rechtsbegriffs-Bausteinen zusammenpassen, die für die

Nachnutzung z. B. beim Kinderzuschlag nötig sind. Die jeweiligen Rechtsbegriffs-Bausteine und Datenstrukturen sind zu diesem Zweck genau abzubilden. Wir wollen am 2. Dezember gemeinsam mit Experten aus Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft in einem Workshop konkrete Lösungen erarbeiten, wie sich das Once-Only-Prinzip beim Kinderzuschlag umsetzen lässt. Ich bin sicher, dass wir gute und praktikable Lösungen entwickeln. Auch bin ich davon überzeugt, dass der Modularisierungs- und Baukastenansatz uns helfen wird.

AD: Frau Professorin Marquardsen, Sie wirkten als Teil des Teams der Ruhr-Universität Bochum am zuletzt veröffentlichten Gutachten des NKR mit. Kurzgefasst, womit beschäftigt sich das Gutachten?



MM: Ausgangspunkt des Gutachtens war die Erkenntnis, dass es im geltenden Recht identische Begriffe gibt, die in verschiedenen Rechtsgebieten unterschiedlich definiert werden. Dieses abweichende Begriffsverständnis führt nicht nur zu Verwirrung und Missverständnissen in der Kommunikation zwischen Bürger und Behörde, sondern hemmt

ganz wesentlich die Digitalisierung der Verwaltung und die Verwirklichung des Once-Only-Prinzips. Ein Datenaustausch zwischen Behörden ist mangels eines einheitlichen Begriffsverständnisses kaum möglich. Das Einkommen ist ein für viele staatliche Leistungen und für das Steuerrecht zentrales Merkmal, das jedoch in fast allen Bereichen gesetzlich unterschiedlich definiert wird. Deshalb war es ein gutes Beispiel, um in dem Gutachten die bestehenden Probleme sowie mögliche Lösungen aufzuzeigen und rechtliche wie politische Handlungsempfehlungen auszusprechen.

AD: Ihre Analyse betrifft vor allem den Einkommensbegriff. Ist es möglich, die von Ihnen gefundenen Lösungen auf andere Rechtsbegriffe zu übertragen?

MM: Der Einkommensbegriff fungiert im Gutachten als Beispiel für komplexe, vielgestaltige Rechtsbegriffe. Unsere zentrale Botschaft – die Etablierung eines modularen Rechtsbegriffs – ist grundsätzlich auch auf andere ähnlich

strukturierte Begriffe übertragbar. Lassen Sie mich den Kern unserer Lösung kurz erläutern: Anders als es vielleicht auf den ersten Blick naheliegen mag, schlagen wir keine umfassende Angleichung des Einkommensbegriffs in allen Rechtsgebieten vor; das ist weder rechtlich oder politisch umsetzbar noch für die Digitalisierung erforderlich. Stattdessen greifen wir auf den Befund zurück, dass alle Einkommensbegriffe derselben Grundstruktur folgen; sie haben die gleichen Elemente, gestalten diese im Detail aber je nach Ziel des Rechtsbereichs unterschiedlich aus. Wir plädieren daran anknüpfend im Gutachten für die Etablierung eines modularen Begriffs. Der Begriff wird hierfür in einzelne Bestandteile zerlegt. Dadurch entstehen Module, Submodule, Sub-Submodule usw., die bereichsübergreifend sprachlich eindeutig gefasst werden müssen. Diese so entwickelten eindeutigen Bestandteile können dann – wie in einem Baukastensystem – für die einzelnen Begriffsgestaltungen beliebig miteinander kombiniert werden. Durch Verweise auf diese sprachlich eindeutig definierten Elemente können einzelne Rechtsbereiche bereits in anderen Bereichen etablierte Module nachnutzen.

Zur Übertragung auf andere Begriffe bedarf es – wie schon beim Einkommensbegriff von uns vorgenommen – einer eingehenden Analyse der bestehenden Begriffsverwendungen, der Gründe für die Abweichungen und der Anpassungsmöglichkeiten und -grenzen.

AD: In den Handlungsempfehlungen wird für eine verpflichtende Digitaltauglichkeitsprüfung von Gesetzen plädiert. Wie haben wir uns das im Gesetzgebungsverfahren vorzustellen?

MM: Das Wichtigste vorweg: Diese Prüfung soll nichts am rechtlichen Gehalt der Gesetze ändern. Uns geht es einzig darum, dass Gesetze schon im Gesetzgebungsprozess daraufhin geprüft werden, ob sie bzgl. ihrer Merkmale so eindeutig gefasst sind, dass sie sich digital übersetzen lassen. Praktisch könnte z. B., sobald Einigkeit über den Inhalt herrscht und ein Entwurf vorliegt, die Abstimmung mit IT-Experten erfolgen. Die Digitaltauglichkeit ist in enger interdisziplinärer Abstimmung zu prüfen. Nur so lässt sich gewährleisten, dass die rechtlichen Inhalte unverändert erhalten bleiben und gleichzeitig Digitalisierungshürden abgebaut werden.

AD: Wo sehen die Gutachter am ehesten Handlungsbedarf von politischer Seite? Was lässt sich als Erstes umsetzen, um die Digitalisierung der Rechtsbegriffe zu ermöglichen?

MM: Eine umfassende Bestandsaufnahme – wie wir sie im Gutachten für einen Begriff in sechs exemplarisch herangezogenen Rechtsbereichen vorgenommen haben – sollte der erste Schritt für die sprachliche Angleichung sein. Hierfür muss die inhaltliche Gestaltung der Begriffe gar nicht angetastet werden. Die inhaltliche Begriffsausgestaltung kann in allen Bereichen vollständig erhalten bleiben. Der Digitalisierung und dem Datenaustausch ist schon sehr gedient, wenn die Ausgestaltung der Begriffe sprachlich eindeutig erfolgt. D. h. die Bezeichnung eines Begriffsbestandteils sollte immer den gleichen Inhalt beschreiben. Kurz gesagt: Gleiches muss gleich, Ungleiches aber auch ungleich bezeichnet werden. Damit ist auch der erste Schritt zur Modularisierung getan.

AD: Gibt es noch eine Empfehlung, die Sie als Rechtsexpertin den Gesetzgebern abschließend mitgeben wollen?

MM: Digitalisierung ist keine Bedrohung der Rechtsetzung, sondern eine Chance und muss als solche begriffen werden. Computer sollen nicht unsere Gesetze schreiben, geschweige denn ihre Inhalte diktieren. Der digitale Fortschritt kann die Rechtsanwendung aber erheblich erleichtern – sowohl für die Bürger als auch für Behörden. Wenn eine automatisierte Auswertung und ein effektiver Datenaustausch den Behörden die Datenbeschaffung erleichtern, bleibt den Behörden mehr Zeit, um bei Ermessensentscheidung eine Entscheidung zu treffen, die Bürger zu beraten etc. Das OZG lässt darauf schließen, dass diese Vorteile dem Grunde nach erkannt wurden. Jetzt gilt es, diese Ziele durch eine digitaltaugliche Rechtsetzung Realität werden zu lassen.

Die Interviews führte Antonia Dittrich, Public Affairs Coordinator, msg.

INFOCUS

Recht digitaltauglich gestalten

NKR-Gutachten „Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht – Der modulare Einkommensbegriff“

Das vom Nationalen Normenkontrollrat in Auftrag gegebene Gutachten „Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht – Der modulare Einkommensbegriff“ befasst sich mit der Frage: Wie kann es gelingen, mithilfe von digitalen Verfahren den Verwaltungsvollzug durch eine eindeutige Definition von Rechtsbegriffen zu vereinfachen? Am Beispiel des Einkommensbegriffs und damit zusammenhängenden Verwaltungsverfahren werden Wege aufgezeigt, wie Recht digitaltauglich gestaltet werden kann.

Herausforderung dezentraler Register und Fachverfahren

In Deutschland werden mehr als hundert Register und mehr als tausend Fachverfahren in einzelnen Kommunen oder auch Landes- und Bundesbehörden fast ausschließlich dezentral geführt. Eine Vernetzung der Daten im Sinne des Once-Only-Prinzips bleibt bislang regelmäßig nur ein Wunsch. Folglich müssen Bürger und Unternehmen ihre Daten bei verschiedenen Behörden immer wieder neu angeben. Damit dies künftig nicht mehr nötig ist, hat der Gesetzgeber mit

dem E-Government-Gesetz, dem Onlinezugangsgesetz, dem Registermodernisierungsgesetz, aber auch dem Unternehmensbasisdatenregistergesetz erste rechtliche Grundlagen geschaffen. So sind nach dem Onlinezugangsgesetz Bund und Länder verpflichtet, künftig ihre Verwaltungsleistungen elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Zudem sollen die Datenbestände qualitativ verbessert und flächendeckend zur Realisierung des Once-Only-Prinzips miteinander verknüpft werden.

„Once-Only“ erfordert kompatible Datenstrukturen basierend auf eindeutigen Rechtsbegriffen

Voraussetzung für einen Datenaustausch im Sinne des Once-Only-Prinzips sind eindeutige, verfahrensübergreifend referenzierbare Datenfelder in den Registern und Fachverfahren. Diese setzen aber ihrerseits wiederum rechtsgebietsübergreifend eindeutige Rechtsbegriffsdefinitionen voraus. Demzufolge erschweren mehrfach definierte Rechtsbegriffe, wie Einkommen oder Vermögen, den automatisierten Datenaustausch in verschiedenen fachlichen Domänen mit unterschiedlichen sachlichen Bezugspunkten und Abgrenzungen oder anderen Zeit- und Personenbezügen. Doch wie löst man diese Herausforderung?

Modularisierung der Rechtsbegriffe für einen digitalen Datenaustausch

Am Beispiel des Rechtsbegriffs Einkommen beschreibt das Gutachten einen Baukasten- und Modularisierungsansatz für Rechtsbegriffe als Grundlage für die semantische Interoperabilität. So wird der Rechtsbegriff des Einkommens zunächst in seine Bestandteile (Module bzw. Bausteine) zerlegt. Der Vorteil: Mit diesen standardisierten Modulen lassen sich rechtsgebietspezifische Einkommensbegriffe zusammenbauen, ohne die jeweiligen Anforderungen nivellieren zu müssen, die die unterschiedlichen Sachmaterien in den verschiedenen Rechtsbereichen an die Definition des Einkommens stellen. Zudem lassen sich die Rechtsbegriffsmodule leicht in technische Datenstrukturen übersetzen und für den verfahrensübergreifenden Datenaustausch nutzen. So lässt sich das Ziel der semantischen Interoperabilität erreichen.

Data Dictionary und Data Repository helfen, diese erforderliche wechselseitige Anpassung von Recht und Technik leichter umzusetzen. Das Data Dictionary ist ein ressort- und verfahrensübergreifendes Glossar, in dem verbindlich die sprachliche und inhaltliche Verwendung eines Rechtsbegriffs definiert wird. Darauf baut ein weiteres Glossar für die technische Datenstruktur auf (Data Repository). Darin sind die Informationen bundesweit verbindlich festgelegt, welche für IT-gestützte Verwaltungsverfahren benötigt werden.

Digitaltauglichkeits-Check

In Dänemark gibt es seit 2018 einen obligatorischen [Digital-Readiness-Check](#) für Gesetze (mehr dazu in der Rubrik *InBrief*). Auch für Deutschland schlägt das Gutachten einen verbindlichen Digitaltauglichkeits-Check bei der Gesetzesvorbereitung vor. Anders als der sieben Prinzipien beschreibende Digital-Readiness-Check gibt das Gutachten den Legisten konkrete Instrumente und Hilfsmittel an die Hand, die es ihnen ermöglichen, digitaltauglichere Gesetze zu schreiben. So können sie mithilfe des Data Dictionary bewusst die Wiederverwendung wohldefinierter Rechtsbegriffsmodule prüfen und sich mit Prozessablaufdiagrammen ein genaues Bild von den im Vollzug erforderlichen Datenfeldern, Datenschnittstellen und technischen Verfahren machen. Vergleichbare Fragen gibt es aktuell auch auf europäischer Ebene zum [Digital Ready Policymaking](#).

Das NKR-Gutachten führt uns vor Augen, dass neben einer intensiven Zusammenarbeit aller Ressort- und Verwaltungsebenen eine enge Verknüpfung der gesetzlichen Vorgaben mit den IT-technischen Maßnahmen zur Umsetzung dieser Vorgaben erforderlich ist. Nur so wird es künftig klappen, Verwaltungsleistungen einfach, unkompliziert und vor allem digital und vernetzt anzubieten.

Das Gutachten sowie weitere Informationen finden Sie [hier](#).

Von Kathleen Jennrich, Sekretariat des Nationalen Normenkontrollrates und Alexandra Evdokimova, Associate Business Consultant Public Sector, msg

POLITICAL VOICE

von MdB Katja Hessel, FDP, Vorsitzende des Finanzausschusses

„Digital-TÜV“ zur Verbesserung und systematischen Kontrolle der Vollzugs- und Digitaltauglichkeit von Gesetzentwürfen im Steuerbereich



Die digitale Transformation erfordert mehr als die bloße Digitalisierung von Verwaltungsleistungen bzw. die Umstellung von analogen auf digitale Prozesse. Die Potenziale für die Verwaltung und vor allem für die Steuerpflichtigen (u. a. Steuerbürger / Unternehmen) liegen

in der Automation – also in der eigenständigen Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen durch technische Systeme. So kann es gelingen, dass Arbeits- oder Öffnungszeiten von Behörden keine Rolle mehr spielen, aber auch Kosten, Bearbeitungs- und Wartezeiten für die Steuerpflichtigen sinken. Die Verwaltung könnte ihre Beschäftigten von einfachen, wiederkehrenden Verfahren entlasten und ihr Personal angesichts des Fachkräftemangels auf wichtige Kernbereiche konzentrieren.

Damit Informationstechnik in unserem Rechtsstaat bestimmungsgemäß die Anliegen der Steuerpflichtigen bearbeiten können, bedarf es einerseits der gesetzlichen Erlaubnis (Ermächtigungsgrundlage) sowie andererseits automatisierbarer und digitaltauglicher Gesetze. Für die Steuerverwaltung hat das Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens vom 18.07.2016 die wichtigsten Grundlagen in der Abgabenordnung (u. a. § 88 Abs. 5 AO) geschaffen. Das Besteuerungsverfahren eignet sich wegen seiner zahlennahen und gebundenen Entscheidungen und der Massenverfahren besonders für den Einsatz von Informationstechnologien. In den Einzelvorschriften besteht aber immer noch erheblicher Anpassungsbedarf, da der Gesetzeswille nicht ohne Ermessensausübung, unbestimmte Rechtsbegriffe, widerlegbare Vermutungen und wägende Subsumtion auskommt.

Steuergesetze müssen deshalb zwingend auf ihre Digitaltauglichkeit hin überprüft werden – nicht erst bei der Anwendung der Gesetze, sondern spätestens im Gesetzgebungsverfahren als Teil der Gesetzesfolgenabschätzung. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) betont, dass schon jetzt im Normsetzungsverfahren solch eine Zusammenarbeit stattfände und die Bürgerorientierung im Fokus liege (vgl. BT-Drs. 19/29109 v. 27.04.2021). Gleichwohl bleibt die sehr hohe Komplexität der steuerlichen Vorschriften, welche lange Verfahrensdauern sowie hohe Verwaltungs- und Verfahrenspflegekosten für die Steuerverwaltungs-IT zur Folge hat (vgl. BT-Drs. 19/26377 v. 03.02.2021). Bisher wird auch die IT-Umsetzbarkeit im Verhältnis zu den personellen und sachlichen Aufwendungen und dem Umsetzungszeitraum in der Gesetzesbegründung zu wenig dargestellt.

Durch eine kontinuierliche interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen Software-Entwicklern, IT-Spezialisten, Vollzugsexperten aus der Praxis und Juristen bei der Inangsetzung neuer Gesetzesvorhaben könnte ein „Digital-TÜV“ geschaffen werden, der zur Verbesserung und systematischen Kontrolle der Vollzugs- und Digitaltauglichkeit von Gesetzentwürfen im Steuerbereich beiträgt. Damit könnte der Forderung des Normenkontrollrats vom 9. September 2020 (siehe Monitor „Digitale Verwaltung“) entsprochen werden. Alle in menschlicher Sprache verfassten Gesetze müssten eigentlich auch in algorithmischer Sprache gedacht werden. Bestehende Steuergesetze gehören dann ebenso auf den digitalen Prüfstand und sollten nach und nach diesen „Digital-TÜV“ durchlaufen. Gleichzeitig sollte der Gesetzgeber prüfen, ob sich die Maschinenverständlichkeit von Gesetzen und die Entscheidungsfindung durch die Verankerung umfangreicher Betriebs- und Werbungskostenpauschalen und den Wegfall von Ausnahmetatbeständen in den Einzelvorschriften verbessern lassen. Sofern es insgesamt gelingt, die Steuergesetze maschinenlesbarer zu machen, könnten auch die Potenziale von künstlicher Intelligenz besser ausgeschöpft werden und automationsgestützte Außenprüfungen endlich zur Realität werden.

TERMINANKÜNDIGUNGEN

21.09. und 22.09., Online Konferenz „Digital Workplace Summit“

Die Wissenskonferenz für den modernen Arbeitsplatz. Beim #DWSC21 präsentieren Anwender*innen und Fachgrößen ihre Best Practices des Modern Workplace.

Veranstalter: Communardo Software GmbH

Ort: Online

Anmeldung unter: <https://digital-workplace-summit.de/ticket/>

22.09., Konferenz und Workshop „Real Digital – alles virtuell?“

Virtual Reality (VR) erzeugt mittels Software und Linsen einen dreidimensionalen Eindruck im Gehirn, somit wird die reale Welt vollständig ausgeblendet. Wohingegen bei Augmented Reality (AR) die reale Welt lediglich um virtuelle Elemente ergänzt wird. Eine Veranstaltung mit Impulsvorträgen, Workshops und vielen Möglichkeiten, AR-/VR- und andere Lösungen auszuprobieren.

Veranstalter: Digitalwerk

Ort: Digitalwerk Eisenbahnstraße 109, 14542 Werder

Anmeldung unter: <https://digital-werk.org/real-digital-save-the-date/>

24.11., Online-Konferenz „Digital Mobility Conference“

Unter dem #DMCO21 zeigt die Digital Mobility Conference die neusten technologischen und regulatorischen Entwicklungen im Mobilitätssektor. Experten und Expertinnen zeigen, wie intelligente Mobilitätslösungen und digitale Verkehrssysteme zum Umbruch unseres Mobilitätssystems führen.

Veranstalter: Bitkom events

Ort: Online

Anmeldung unter: <https://digital-mobility.berlin/tickets>

MITWIRKENDE AUTOREN:



Antonia Dittrich



Balthasar Kirchgäßner



Alexandra Evdokimova



Kathleen Jennrich

IMPRESSUM

Herausgeber

msg systems ag
Robert-Bürkle-Straße 1
85737 Ismaning/München
Deutschland

Verantwortlich:

Dr. Stephan Frohnhoff (Vorsitzender),
Rolf Kranz,
Dr. Aristid Neuburger,
Karsten Redenius,
Dr. Frank Schlottmann,
Dr. Jürgen Zehetmaier
Aufsichtsratsvorsitzender:
Johann Zehetmaier

Redaktionsleitung:

Regina Welsch
msg systems ag
Friedrichstraße 120, 10117 Berlin
Mobil: +49 1520 238 5842
E-Mail: public-affairs@msg.group