

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung
gemäß § 46 Abs. 1 GO LT
mit Antwort der Landesregierung**

Anfrage der Abgeordneten Jan-Christoph Oetjen und Jörg Bode (FDP)

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport namens der Landesregierung

Wie weit ist die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in Niedersachsen?

Anfrage der Abgeordneten Jan-Christoph Oetjen und Jörg Bode (FDP), eingegangen am
01.03.2019 - Drs. 18/3106
an die Staatskanzlei übersandt am 08.03.2019

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport namens der Landesregierung
vom 11.04.2019

Vorbemerkung der Abgeordneten

Die fortschreitende Digitalisierung bietet für Deutschland zahlreiche neue Möglichkeiten und Chancen. Dies gilt auch für die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. Die Stellen der Verwaltung in Städten und Gemeinden sind regelmäßiger Kontaktpunkt für die Bürgerinnen und Bürger mit den Institutionen der Bundesrepublik Deutschland.

Laut Digital Economy and Society Index 2018 befindet sich die Bundesrepublik Deutschland bei der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung auf Rang 21 im Vergleich der 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Digital Economy and Society Index Report 2018).

Die Digitalisierung bietet eine Vielzahl von Möglichkeiten für die öffentliche Verwaltung. Informations- und Auskunftsdienste, die Auswertung und Verarbeitung von Textdokumenten oder ein sicheres und effizientes Identitätsmanagement könnten für eine Entlastung der Verwaltungsangestellten und der Bürger sorgen. „Für die öffentliche Verwaltung als Arbeitgeberin und Dienstleisterin sehen wir große Potenziale. Auf diese sind wir schon allein aufgrund des demografischen Wandels und des daraus folgenden Ausscheidens von etwa 30 % unserer Beschäftigten bis zum Jahr 2028 angewiesen. Um die berechtigten Erwartungen der Bürger an die Leistungen der Verwaltung auch in Zukunft erfüllen zu können, werden wir digitale Hilfsmittel benötigen und experimentieren daher auf ausgewählten Feldern bereits mit künstlicher Intelligenz“ (Christian Pfromm, Chief Digital Officer (CDO) der Freien und Hansestadt Hamburg im Kommune21-Interview, 25.02.2019).

Vorbemerkung der Landesregierung

Niedersachsens Landesverwaltung setzt auf Kundenfreundlichkeit, Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern, elektronische Barrierefreiheit und digitale Sicherheit. Die Landesregierung hat im September 2016 ihre IT-Strategie beschlossen, um die Landesverwaltung bis 2025 zu modernisieren. Eine leistungsfähige, effiziente Verwaltung ist eine fundamentale Voraussetzung, um als Region oder Staat im nationalen und internationalen Wettbewerb bestehen zu können. Der Bedarf nach einer IT-Unterstützung steht dabei außer Frage.

Im Masterplan Digitalisierung hat die Landesregierung auch die Planungen zur durchgängigen Einführung weitestgehend medienbruchfreier Verwaltungsprozesse und damit letztlich die Digitalisierung aller Arbeitsschritte vorgestellt. Dies ist mit digitalen Angeboten für alle im niedersächsischen Verwaltungsportal beschriebenen Verwaltungsleistungen sowie Online-Antragsverfahren mit Assistenzsystemen und elektronischen Formularen verbunden.

Im Rahmen der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) müssen die Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen ihre Verwaltungsleistungen bis zum 31.12.2022 auch online anbieten.

ten. Das OZG und das vorgesehene Gesetz über digitale Verwaltung und Informationssicherheit (NDIG) verpflichten die Verwaltung zur Umsetzung der dort beschriebenen Aufgaben.

Die Landesregierung hat dazu den Handlungsplan „Digitale Verwaltung und Justiz“ beschlossen, zu dem im Wesentlichen der Aufbau des niedersächsischen Verwaltungsportals und die Anbindung an den Portalverbund von Bund und Ländern, die Einführung eines Servicekontos für die Nutzung der Portale durch Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen, der Ausbau der Online-Verfahren und die Bereitstellung einer ePayment-Lösung für Verwaltungsleistungen, die Etablierung gemeinsamer Methoden und Werkzeuge zum Geschäftsprozessmanagement und zur IT-Architektur sowie die Einführung von Basiskomponenten u. a. für elektronische Poststellen und Scannen, Vorgangsbearbeitung (inkl. Zeichnung) und elektronische Akten gehören.

Der Handlungsplan bildet die Ziele der Landesregierung in Bezug auf die Digitalisierung der Verwaltung in ihren wesentlichen Grundzügen ab. Die Ausgestaltung und Konkretisierung der Projekttinhalte erfolgte in Abstimmung mit allen jeweils beteiligten Ressorts und den Kommunen. Sowohl die Spezifizierung der Ziele als auch Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen sind in den jeweiligen Projekten verortet.

Der Handlungsplan „Digitale Verwaltung und Justiz“ beschreibt sowohl die gesetzlich zwingend erforderlichen Maßnahmen als auch solche, die für eine effektive Umsetzung der Digitalisierung und eine sinnvolle Einbindung in die Verwaltungsabläufe förderlich sind. Im Programm „Digitale Verwaltung in Niedersachsen“ wird die Umsetzung der Maßnahmen in zurzeit 17 Projektvorschlägen gebündelt.

Der Bund hat die Verwaltungsleistungen von Bund, Ländern und Kommunen analysiert und in einem OZG-Umsetzungskatalog erstmalig zusammengestellt. Der Katalog spiegelt den aktuellen Informationsstand auf Basis des Leistungskatalogs der öffentlichen Verwaltung wider, in dem die meisten Leistungen von deutschen Verwaltungen erfasst sind. Der Katalog wird sich im weiteren Verlauf noch ändern. Er umfasst derzeit in etwa 575 Verwaltungsleistungen, die sich insgesamt 55 Lebenslagen zuordnen lassen. Die grundlegende Bearbeitung der Verwaltungsleistungen erfolgt - gestaffelt nach Themenbereichen - in einem arbeitsteiligen Vorgehen zwischen dem Bund und den Ländern. Das Land Niedersachsen hat in diesem Rahmen die Bearbeitung des Themenfelds Gesundheit übernommen.

Eine Prüfung der niedersächsischen Verwaltungsleistungen auf Vollständigkeit und deren Zuordnung auf Ressorts und Kommunen ist im Rahmen des Programms in einem Projekt („Prüfung der Verwaltungsleistungen“) vorgesehen. Aus den Ergebnissen und dem jeweiligen Grad der Digitalisierung werden sich konkrete Maßnahmen und somit auch der Mitteleinsatz für die Ressorts und Beteiligten ergeben.

Der Handlungsplan „Digitale Verwaltung und Justiz“ sowie das Programm „Digitale Verwaltung in Niedersachsen“ beschreiben umfassende Maßnahmen, die einer effektiven Digitalisierung der Niedersächsischen Landesverwaltung dienen. Die beschriebenen Maßnahmen umfassen dabei sowohl solche, die zur Umsetzung der Verpflichtungen aus dem OZG gesetzlich geboten sind, als auch solche, die für eine effektive Gestaltung der Digitalisierung förderlich sind. Eine Abgrenzung der beiden Bereiche im Detail sowie die Bestimmung der haushaltsmäßigen Auswirkungen sind im Rahmen der Umsetzung des Programms vorzunehmen.

1. Welche Verwaltungsleistungen hat die Landesregierung zur Umsetzung des Gesetzes zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz - OZG) identifiziert, die bis wann jeweils digitalisiert werden sollen?

Aktuell werden im Rahmen der Prüfung von Verwaltungsleistungen die hierfür zuständigen Stellen erhoben, die Online-Fähigkeit sowie der Umsetzungsgrad einer bereits erfolgten Online-Realisierung aufgenommen. Eine Bewertung und Priorisierung bezüglich der Umsetzung wird daran im Anschluss vorgenommen.

Ferner hat Niedersachsen im Rahmen des OZG-Umsetzungskataloges das Themenfeld Gesundheit federführend auch für andere Bundesländer übernommen. Dabei werden die in dem Themenfeld identifizierten Verwaltungsleistungen von dem Ministerium für Soziales, Gesundheit und

Gleichstellung mit einer bundesweit abgestimmten Methodik (FIM, föderales Informationsmanagement) beschrieben. Das dient dazu, leicht verständliche Bürgerinformationen, einheitliche Datenfelder für Formulare und standardisierte Prozessvorgaben für den Verwaltungsvollzug bereitzustellen.

Ein weiterer Schwerpunkt der Landesregierung ist die Entwicklung und Bereitstellung von Basisdiensten wie beispielsweise des Serviceportals, des Servicekontos, des Unternehmenskontos und des ePayment-Verfahrens zur Umsetzung des OZGs.

2. Welche Stelle ist dabei für die Digitalisierung welches Verwaltungsvorgangs verantwortlich?

Die Verantwortung für die Umsetzung obliegt den Dienststellen, die die Verwaltungsleistung erbringen. Die Erhebung hierzu erfolgt zurzeit (siehe Punkt 1). Benötigte Basisdienste werden zentral durch das Ministerium für Inneres und Sport bereitgestellt. Die Steuerung und Koordinierung des Gesamtvorhabens erfolgt durch das Ministerium für Inneres und Sport im Rahmen des Programms „Digitale Verwaltung Niedersachsen“ (s. Vorbemerkung).

Die Beschaffung, arbeitsteilige Entwicklung und Pflege einheitlicher Software für das Besteuerungsverfahren der Steuerverwaltung verwirklicht Niedersachsen im Verbund mit allen anderen Ländern und dem Bund im Vorhaben KONSENS (**K**Oordinierte **N**eue **S**oftware-**E**ntwicklung für die **S**teuerverwaltung). Die Software wird dabei grundsätzlich unter der Federführung eines Landes entwickelt („Einer für Alle“) und anschließend in allen 16 Ländern eingesetzt. Im Vorhaben KONSENS verantwortet das Verfahren ELSTER (**E**lektronische **S**teuer**E**rklärung) im Wesentlichen die digitalen Verwaltungsleistungen der Steuerverwaltung für die Bürgerinnen und Bürger, insbesondere die elektronische Übermittlung der Steuererklärungen.

3. Wie viele und welche Verwaltungsleistungen wurden seit 2017 digitalisiert?

Zahlreiche niedersächsische Behörden bieten schon seit mehreren Jahren bestimmte Verwaltungsleistungen online an. Sonderrollen nehmen dabei Antragssysteme wie das von der Landesregierung bereitgestellte Niedersächsische Antragssystem für Verwaltungsleistungen Online (NAVO) ein, in dem inzwischen ca. 300 Leistungen angeboten werden. Diese werden teilweise von einer großen Anzahl unterschiedlicher Behörden genutzt.

Seit dem 01.01.2017 wurden in der unmittelbaren Landesverwaltung zusätzlich folgende Verwaltungsleistungen digitalisiert:

- Berufsanerkennung von Laufbahnbefähigungen in der Fachrichtung allgemeine Dienste,
- Berufsanerkennung von Laufbahnbefähigungen in der Fachrichtung Feuerwehr,
- Berufsanerkennung von Laufbahnbefähigungen in der Fachrichtung Polizei,
- Katasterkarten-online (Bestellung, Bezahlung und Herunterladen von amtlichen Kartenausdrucken der Katasterämter für u. a. Kreditanträge, Bauvoranfragen, Immobilienkäufe oder Ortspläne),
- Datenabruf durch Aufgabenträger (Internet-basierter Abruf von Unterlagen des amtlichen Vermessungswesens aus dem Fortführungsdokumente-Informationssystem (FODIS) für Aufgabenträger),
- Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß § 57 a BbergG,
- Öffentlichkeitsbeteiligung und Öffentliche Bekanntmachungen bei Zulassungsverfahren für störfallrelevante Vorhaben gemäß § 57 d BbergG,
- Namenhaftmachung der verantwortlichen Personen gemäß § 60 Abs. 2 BbergG,
- Umweltverträglichkeitsvorprüfung § 7 UVPG,
- digitale Stipendienbewerbung durch die Universität Hildesheim,

- Ausweitung der Online-Bewerbung auf alle Studienplätze durch die Hochschule für Musik, Theater und Medien Hannover,
- steuerliche Erfassung für Einzelunternehmen,
- steuerliche Erfassung bei Gründung einer Kapitalgesellschaft,
- Übermittlung von Mandatsvollmachten für Angehörige der steuerberatenden Berufe,
- Bedarfszuweisungen durch das Ministerium für Inneres und Sport,
- Kommunales Investitionsprogramm 2 (KIP2) durch das Ministerium für Inneres und Sport.

Eine vollständige Übersicht über die Digitalisierung im Bereich der mittelbaren Landesverwaltung liegt bisher nicht vor.

In Niedersachsen erfolgt die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen auf der Grundlage des Handlungsplans „Digitale Verwaltung und Justiz“ und des Programms „Digitale Verwaltung in Niedersachsen“. Die dort hinterlegte Planung sieht eine schrittweise Digitalisierung aller Verwaltungsleistungen bis 2022 vor. Im Rahmen des Programms wird zurzeit eine Umfrage durchgeführt, um die Verwaltungsleistungen insgesamt sowie deren Status der Digitalisierung in der Landesverwaltung und ausgewählten Referenzkommunen zu erfassen.

4. Wie können nach Auffassung der Landesregierung die Akzeptanz und Bekanntheit digitaler Verwaltungsakte kurz- und mittelfristig verbessert werden?

Eine hohe Akzeptanz bei den Nutzerinnen und Nutzern wird durch ein gutes Nutzungserlebnis (User Experience) und ein gutes Akzeptanzmanagement (Change Management, Befähigung der Anwenderinnen und Anwender sowie gute Unterstützung) erreicht.

Um die genannten Punkte weiter zu etablieren und zu optimieren, beinhaltet das Programm „Digitale Verwaltung in Niedersachsen“ zwei darauf bezogene Projekte.

Das Projekt P16 „Attraktive Onlinedienste“ richtet sich dabei auf die von den Bürgerinnen und Bürgern benutzten Verfahren. Das Projekt Q1 „Changemanagement“ ist nach innen gerichtet und hat die verwaltungsinternen Verfahren und die Landesbediensteten im Fokus.

In beiden Projekten sollen jeweils bezogen auf die entsprechenden Zielgruppen Konzepte und Maßnahmen zur Erhöhung der Akzeptanz und der Bekanntheit digitaler Verwaltungsakte entwickelt werden, die dann innerhalb der Ressorts bzw. Verwaltungsstellen umgesetzt werden sollen.

5. Führt die Landesregierung statistische Erhebungen durch, inwieweit die Digitalisierung der Antragsstellung zu einer Zeitersparnis bei den zuständigen Behörden und den Bürgern und Unternehmen führt? Wenn ja, mit welchem Ergebnis? Wenn nein, warum nicht?

Die Digitalisierung der Verwaltungsleistungen erfolgt mit der Maßgabe, dass der gesamte Prozess der Erbringung vor einer Digitalisierung kritisch geprüft wird. Auch daraus wird sich neben der Digitalisierung selbst eine Zeitersparnis ergeben. Die Landesregierung führt derzeit noch keine statistischen Erhebungen zur Zeitersparnis bei der digitalen Antragstellung durch. Die Bewertung der Auswirkung der Digitalisierung muss für jede Verwaltungsleistung separat betrachtet werden und ist somit mit einem erheblichen Zeitaufwand für die statistische Erhebung verbunden. Eine Entscheidung über eine umfangreiche Erhebung bleibt wegen des zu berücksichtigenden Aufwandes einem späteren Verfahrensstand vorbehalten.

6. Inwieweit nutzt Niedersachsen die eID-Funktion des Personalausweises im Rahmen digitaler Verwaltungsverfahren?

Im Rahmen des Niedersächsischen Antragsystems für Verwaltungsleistungen Online (NAVO) wird die Identifizierung mit der eID-Funktion des Personalausweises für einige Verwaltungsleistungen angeboten, z. B. für iKfz Stufe 2.

Im März 2018 wurde bei ELSTER der Komfortzugang freigeschaltet, mit dem der Anwender sofort alle Leistungen von „Mein ELSTER“, dem Onlinebürgerportal des Verfahrens ELSTER, mit seinem Personalausweis mit freigeschalteter eID-Funktion verwenden und Steuerdaten und Steuererklärungen authentifiziert und ohne ein separates ELSTER-Zertifikat medienbruchfrei an die Steuerverwaltung übermitteln kann. Im Bereich der Justizverwaltung wird die eID-Funktion des Personalausweises bei der Beantragung eines Führungszeugnisses oder einer Auskunft aus dem Gewerbezentralregister eingesetzt.

7. Plant die Landesregierung den Einsatz von KI-gestützten Systemen zur vollautomatisierten Verwaltungsdienstleistung? Falls ja, wie ist der aktuelle Verfahrensstand? Falls nein, warum nicht?

Der Begriff der künstlichen Intelligenz (KI) wird unterschiedlich ausgelegt. Da entsprechend der Anfrage Ziel eine vollautomatisierte Verwaltungsdienstleistung sein soll, bei der kein Mensch die Entscheidung vor Abgang kontrolliert, sind hohe Anforderungen an die Funktionalität des KI-gestützten Systems zu stellen.

Ein vollautomatisiertes, KI-gestütztes System im Sinne der Beantwortung stellt die vollkommen autonome Entgegennahme, Bearbeitung und Bescheidung von Anträgen durch eine Maschine grundsätzlich ohne Benachrichtigung eines Anwendenden dar, wobei der Entscheidungsprozess auf Grundlage der Analyse natürlicher Sprache oder aufgrund von „Deep Learning“ ergeht. Das KI-gestützte System agiert somit selbstlernend, beurteilt Einzelfälle differenziert sowie selbstständig und kann unbekannte Problemstellung analysieren und lösen.

Der Einsatz eines solchen umfassenden vollautomatisierten Systems ist aktuell nicht geplant. Hinsichtlich der Frage des „Warum“ wird auf die Frage 8 verwiesen.

In der Gesamtheit werden somit hohe Anforderungen an ein solches KI-gestütztes System zu stellen sein. Insoweit wird die aktuelle Entwicklung seitens der Landesregierung beobachtet und neu bewertet.

8. Welche Chancen und Risiken sieht die Landesregierung beim Einsatz von KI-gestützten Systemen zur vollautomatisierten Verwaltungsdienstleistung?

In dem Einsatz von KI-gestützten Systemen zur vollautomatisierten Verwaltungsdienstleistung wird grundsätzlich ein großes zukünftiges Potenzial gesehen, da hierdurch Verwaltungsdienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger schneller, effizienter und zeitlich flexibler werden können.

Jedoch stehen rechtliche wie tatsächliche Bedenken einem derzeitigen Einsatz entgegen. Zum einen muss der Entscheidungsprozess, der zu einer Entscheidung geführt hat, auch später noch nachvollziehbar sein. Nur so kann eine effektive verwaltungsgerichtliche Kontrolle gewährleistet werden. Bei einem derartig hochentwickelten KI-gestützten System verändert sich die Entscheidungsbasis aufgrund des selbstlernenden Prozesses jedoch ständig. Eine Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen, auf die die Inanspruchnehmenden der Verwaltungsdienstleistung ein Recht haben, kann insoweit bereits kurze Zeit nach der Entscheidung ohne eine umfassende Protokollierung des Entscheidungsweges nicht sichergestellt werden. Daneben bestehen Bedenken dahin gehend, dass die Entscheidungen immer nur nach der vorhandenen Datenbasis getroffen werden können. Hierfür muss zum einen sichergestellt sein, dass ausreichend Daten vorhanden sind. Zum anderen darf es beim Einsatz eines solchen Systems zur vollautomatisierten Verwaltungsdienstleistung aufgrund von Schlussfolgerungen der KI nicht zu Diskriminierungen oder dem Einbezug sachfremder Erwägungen kommen. Dies kann jedoch nur ausgeschlossen werden, wenn sowohl die Program-

mierung als auch die Datenlage genau geprüft und auf einander abgestimmt wird. Ebenso ist sicherzustellen, dass ein solches System nicht manipulierbar ist. Bei einem vollautomatisierten Erlass einer Verwaltungsleistung muss ausgeschlossen werden, dass die Entscheidungswege manipulativ durch massenweise Antragstellungen beeinflusst werden.

Daneben sind zudem datenschutzrechtliche Aspekte sowie weitere rechtliche Vorgaben, beispielsweise aus § 35 a VwVfG, § 31 a SGB X oder § 155 Abs. 4 AO, zu berücksichtigen. Gegebenenfalls besteht hier auch noch vor einem künftigen Einsatz weiterer Anpassungsbedarf.

In der Gesamtheit werden somit hohe Anforderungen an ein solches KI-gestütztes System zu stellen sein. Insoweit wird die aktuelle Entwicklung seitens der Landesregierung beobachtet und neu bewertet.

9. Inwieweit und mit welchen konkreten Zeitplänen plant die Landesregierung, verwaltungsinterne Prozesse zur Bearbeitung von digitalisierten Anträgen im Rahmen der Umsetzung des OZG zu digitalisieren?

Aktuell wird die Prüfung der Verwaltungsleistungen vorgenommen (siehe Frage 1). Dazu gehören auch die internen Verwaltungsleistungen. Eine Bewertung und Priorisierung bezüglich der Umsetzung wird im Anschluss daran vorgenommen. Hierbei erfolgt auch eine Betrachtung bezüglich der Prozesse. Diese Umsetzung ist bis zum 31.12.2022 geplant.

10. Wie wird der Portalverbund an die dahinterliegenden Prozessketten bei den zuständigen Verwaltungen so angeknüpft, dass die Weitergabe von Informationen ohne Medienbrüche gewährleistet ist? Inwieweit findet dabei auch eine Anpassung der dahinterliegenden Workflows in den Verwaltungen statt?

Die online verfügbar zu stellenden Verwaltungsleistungen werden mit einer abgestimmten Methodik beschrieben. Diese liefert im Rahmen des „Föderalen Informationsmanagement“ (FIM) als Ergebnis die Beschreibung von Verwaltungsleistungen, die erforderlichen Daten und die zugehörigen Prozesse. Damit wird die Möglichkeit für eine medienbruchfreie Weitergabe der Antragsinformationen zu einer Verwaltungsleistung sichergestellt. Im Projekt zur Prüfung der Verwaltungsleistungen wird auch eine Bewertung und Priorisierung bezüglich der Umsetzung vorgenommen (s. Frage 1). Aufgrund der Bewertung wird auch entschieden, ob dahinterliegende Geschäftsprozesse in den Verwaltungen angepasst werden sollen. Die Projektergebnisse sind noch abzuwarten