

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Mario Brandenburg (Südpfalz),
Katja Suding, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), weiterer Abgeordneter
und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/16286 –**

Verwaltungsvorgänge 3.0 – Blockchain statt Schriftformerfordernis

Vorbemerkung der Fragesteller

Schon lange wecken Behördengänge bei den Bürgerinnen und Bürgern zu allererst negative Assoziationen – lange Wartezeiten, umständliche Formulare und Dienst nach Vorschrift (siehe: <https://initiated21.de/publikationen/egovernment-monitor-2019/>). Die konsequente Nutzung moderner Technologien kann den Grundstein für einen Imagewechsel legen. Viel wichtiger sind aber nach Ansicht der Fragesteller die positiven Folgen für die Bevölkerung selbst.

Durch Distributed-Ledger-Technologien (DLT) können Daten z. B. aus Formularen dezentral und trotzdem für alle autorisierten Teilnehmer zugänglich gespeichert werden. Das stellt nach Ansicht der Fragesteller sicher, dass bearbeitende Stellen in einer Behörde auf stets aktuelle Angaben für ihre Entscheidungen zugreifen können. Das Weiterreichen von Akten auf dem Dienstweg entfällt ebenso, wie die bisher oft erforderliche Mehrfacheingabe derselben Daten durch diejenigen, die eine Verwaltungsdienstleistung in Anspruch nehmen möchten. Gleichzeitig werden nach Ansicht der Fragesteller Lösungen für eine gesicherte digitale Identität möglich, mit der Antragstellende sich ohne vor Ort sein zu müssen, eindeutig ausweisen können. Das erspart nach Ansicht der Fragesteller in Zukunft den Gang zum Amt. Ein Verwaltungsvorgang kann per Mausclick ausgelöst werden und das Ergebnis digital zurückgegeben werden – sei es abrufbar auf einer Plattform oder als verschlüsselte E-Mail. Eine Blockchain hat nach Ansicht der Fragesteller das Potential, zum Kernstück einer modular aufgebauten, modernen Verwaltung zu werden, die den Ansprüchen gerecht wird, die Bürgerinnen und Bürger auch an andere Dienstleister stellen.

Bereits seit längerem werde Erfordernisse zum persönlichen Erscheinen und der Schriftform im Rahmen des Onlinezugangsgesetzes (OZG) auf den Prüfstand gestellt. Im letzten Bericht der Bundesregierung zur Verzichtbarkeit von Schriftform und persönlichem Erscheinen wurde noch festgestellt, dass die Schriftform in 80 Prozent der verwaltungsrechtlichen Rechtsvorschriften nicht verzichtbar ist. Blockchainbasierte Anwendungen ermöglichen eine revisions-sichere elektronische Ablage und gegen Verlust gesicherte Aufbewahrung von Dokumenten ebenso wie verschlüsselte Abfragen aus der Datenbank und können so einige Hinderungsgründe ausräumen (vgl. www.bmi.bund.de/SharedD

ocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2016/bericht-schriftformerfordernisse.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

Die Bundesregierung hat auch in ihrer Blockchain-Strategie begrüßenswerterweise erneut zugesagt, Verwaltungsleistungen zu identifizieren, „bei denen von der Schriftform und dem persönlichen Erscheinen abgewichen werden kann“ (Blockchain-Strategie der Bundesregierung, Z. 882 f.). Angesichts des nach Ansicht der Fragesteller bereits erheblichen Rückstandes (vgl. www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Bitkom-Stand-Digitalisierung-Verwaltungsleistungen) bei der digitalen Transformation in der Verwaltung duldet das nach Ansicht der Fragesteller keinen Aufschub. Unser internationaler Rückstand bringt nach Ansicht der Fragesteller dabei immerhin einen Vorteil mit sich: Wir können uns an den in anderen Ländern erprobten Verfahren orientieren und die passendsten übernehmen. In der Vergangenheit stand die moderne deutsche Verwaltung Pate für Länder auf der ganzen Welt. Jetzt ist es nach Ansicht der Fragesteller an der Zeit, dass auch wir von anderen Ländern auf der ganzen Welt lernen, wie moderne Verwaltung heute geht.

1. Wie weit ist die unter Nummer 4.7 ihrer Blockchain-Strategie genannte Untersuchung im Rahmen des Onlinezugangsgesetzes fortgeschritten?

Wie sieht der zugrundeliegende Zeit- und Meilensteinplan aus?

Die Prüfung gemäß Punkt 4.7 der Blockchain-Strategie der Bundesregierung erfolgt im Rahmen der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Frist.

2. Wann wird es nach Einschätzung der Bundesregierung so weit sein, dass die Bürgerinnen und Bürger keine Zeit mehr auf Ämtern und bei Behörden verbringen müssen, weil alle Verwaltungsleistungen online zugänglich sind?

Wann gilt das für die ausschließlich in der Verantwortung des Bundes liegenden Verwaltungsleistungen?

Das OZG verpflichtet Bund und Länder, ihre Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Konkret beinhaltet das zwei Aufgaben: Digitalisierung und Vernetzung. Zum einen müssen 575 Verwaltungsleistungen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene digitalisiert werden und zum anderen muss eine IT-Infrastruktur geschaffen werden, die jeder Nutzerin und jedem Nutzer den Zugriff auf die Verwaltungsleistungen mit nur wenigen Klicks ermöglicht.

Es sind bereits erste Leistungen digital verfügbar.

Seit Dezember 2019 ist beispielsweise die Pilotleistung Wohngeld aus dem föderalen Digitalisierungsprogramm in schleswig-holsteinischen Pilotkommunen online. Die flächendeckende Ausbreitung dieser Leistung wird dank des „Einer-für-Alle“-Prinzips rasch vorangehen. Im Laufe des Jahres 2020 wird die digitale Verfügbarkeit der OZG-Leistungen von Bund, Ländern und Kommunen stark steigen. Für die Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen wird die digitale Verfügbarkeit von Verwaltungsleistungen ab 2021 deutlich spürbar sein.

3. Hat die Bundesregierung in den im Folgenden genannten Bereichen bereits überprüft, bei welchen Verwaltungsleistungen und Verwaltungsaufgaben von der Schriftform und/oder dem persönlichen Erscheinen abgewichen werden kann?

Wenn nein, wann ist das geplant?

Wenn ja, mit welchem Ergebnis (bitte nach Bereich und möglichst nach Verwaltungsleistung aufschlüsseln)

- a) bei die (Binnen-)Schifffahrt betreffenden Verwaltungsleistungen,
 - b) im Bereich der das Waffenrecht betreffenden Verwaltungsleistungen,
 - c) im Bereich der Flugsicherung,
 - d) im Bereich der Arzneimittelsicherheit,
 - e) im Transplantationen betreffenden Bereich,
 - f) bei die Stammzellforschung betreffenden Verwaltungsleistungen,
 - g) bei Verwaltungsleistungen, die im Rahmen der Berufsausbildung anfallen,
 - h) bei Verwaltungsleistungen, die in den Bereich der bundeseigenen Beschaffung fallen?
4. Hat die Bundesregierung bei Verwaltungsleistungen aus den im Folgenden genannten Lebenslagen von Bürgerinnen und Bürgern oder Unternehmen bereits geprüft, bei welchen Verwaltungsleistungen und Verwaltungsaufgaben von der Schriftform und/oder dem persönlichen Erscheinen abgewichen werden kann?

Wenn nein, ist das geplant?

Wenn ja, mit welchem Ergebnis (bitte nach Lebenslage und möglichst nach Verwaltungsleistung aufschlüsseln)

- a) bei der Änderung von Personenstandsdaten,
 - b) beim Beantragen von Elterngeld, Kindergeld, Pflegegeld und vergleichbarer an unterschiedliche Lebenssituation gebundener Leistungen,
 - c) dem Kauf und Verkauf von Kraftfahrzeugen,
 - d) für den Nachweis der Arbeitserlaubnis,
 - e) beim Im- und Export sowie dem Transport von Waren,
 - f) bei der Erfüllung von statistischen Berichtspflichten durch Unternehmen oder Behörden,
 - g) bei Kontakten mit der Verwaltung als Arbeitgeber?
10. Wie sieht der Zeitplan der Bundesregierung zur Prüfung in den noch nicht geprüften Bereichen aus?

Hat die Bundesregierung eine Priorisierung vorgenommen?

Die Fragen 3, 4 und 10 werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

In Erfüllung des Berichtsauftrags aus Artikel 30 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften vom 25. Juli 2013 (BGBl. I Nr. 43, 2749) hat die Bundesregierung von insgesamt 3111 verwaltungsrechtlichen Rechtsvorschriften des Bundes 2982 verwaltungsrechtliche Rechtsvorschriften darauf hin überprüft, ob die Anordnung der Schriftform verzichtbar ist. Zudem wurden 112 verwaltungsrechtliche Rechtsvorschriften identifiziert, in denen das persönliche Erscheinen angeordnet wird.

Der Bericht der Bundesregierung zur Verzichtbarkeit der Anordnung und des persönlichen Erscheinens im Verwaltungsrecht des Bundes (2016) stellt fest, dass zum Zeitpunkt des Berichtes für 586 verwaltungsrechtliche Rechtsvorschriften die Anordnung der Schriftform verzichtbar ist und bei zwei verwaltungsrechtlichen Rechtsvorschriften das persönliche Erscheinen zugunsten einer elektronischen Identifikation verzichtbar ist. Unter anderem mit dem Gesetz zum Abbau verzichtbarer Anordnungen der Schriftform im Verwaltungsrecht des Bundes vom 29. März 2017 (BGBl. I Nr. 16, 626) wurden gemäß Bericht verzichtbare Vorschriften aufgehoben oder geändert.

Im Rahmen der Rechtsetzung wird vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) zudem fortlaufend jeder Entwurf einer Neuregelung auf die Notwendigkeit der Anordnung von Schriftform oder persönlichen Erscheinens geprüft und es werden gegebenenfalls technikoffene Alternativen eingebracht.

Eine weitere systematische Prüfung des Bestandsrechts findet im Rahmen der OZG-Umsetzung statt. Diese Prüfungen im Hinblick auf einen möglichen Verzicht auf das Schriftformerfordernis oder auf das persönliche Erscheinen finden im Rahmen der einzelnen OZG-Umsetzungsprojekte statt, von denen allerdings erst ein Teil gestartet wurde. Beispiele für erfolgte oder laufende Prüfungen im Kontext von Lebens-/Geschäftslagen (Frage 4) sind:

Personenstandsdaten, Beantragung von Elterngeld und Kindergeld

Im Rahmen der OZG-Umsetzung wurde bei der Entwicklung digitaler Lösungen für Verwaltungsprozesse rund um die Geburt (Geburtsanzeige, Beantragung von Elterngeld und Kindergeld) geprüft, inwiefern von der Schriftform bzw. dem persönlichen Erscheinen abgesehen werden kann. In Bezug auf den Verzicht auf die Schriftform war das Prüfergebnis aufgrund der besonderen Bedeutung der Rechtsfolgen der Verfahren jeweils negativ. Das persönliche Erscheinen ist bei der Beantragung von Kindergeld und Elterngeld bereits entbehrlich. Bei der Geburtsanzeige wird es hingegen für weiterhin erforderlich gehalten, um eine hohe Datenqualität in den Personenstandsregistern sicherzustellen. Die Ergebnisse dieser Prüfungen stehen jedoch einer nutzerfreundlichen Digitalisierung dieser Verwaltungsverfahren als sog. Kombi-Antrag nicht entgegen; sie fließen in die Erarbeitung eines Gesetzes für die Digitalisierung von Familienleistungen ein (siehe Eckpunktebeschluss der Bundesregierung vom November 2019). Für den Schriftformersatz bei den genannten Verwaltungsverfahren besteht mit dem Personalausweis mit Online-Ausweisfunktion bereits ein geeignetes Identifizierungsmittel.

Im Rahmen der Entwicklung einer digitalen Lösung (Digitalisierungslabor) wurden Vorschläge erarbeitet, wie bei Verwaltungsprozessen rund um den Tod von der Schriftform bzw. dem persönlichen Erscheinen der Hinterbliebenen abgesehen werden kann.

Nachweis der Arbeitserlaubnis

Im Rahmen der Entwicklung einer digitalen Lösung (Digitalisierungslabor) wurden Vorschläge erarbeitet, wie von der Schriftform bzw. dem persönlichen Erscheinen abgesehen werden kann.

Die Priorisierung für die Prüfung der einzelnen Verwaltungsleistungen im Rahmen der OZG-Umsetzung bis 2022 nehmen die Bundesbehörden eigenständig vor bzw. die Federführer der Themenfelder bei Leistungen im Vollzug der Länder und Kommunen. Die Priorisierung der Leistungen ist auf der OZG-Informationsplattform verfügbar (<https://informationsplattform.ozg-umsetzung.de>).

5. Kommen blockchainbasierte Anwendungen nach Ansicht der Bundesregierung für Vorgänge in Frage, in denen Dokumente oder Kopien von Dokumenten im Rahmen eines Verwaltungsprozesses vorgelegt werden müssen, die ursprünglich von staatlichen Stellen ausgegeben wurden?
8. Sieht die Bundesregierung Einsatzmöglichkeiten für blockchainbasierte Technologien in Verwaltungsprozessen, die eine Beurkundung erfordern?
Wenn ja, ab wann, und wenn nein, bitte ausführen, aus welchen Gründen nicht?

Die Fragen 5 und 8 werden im Zusammenhang beantwortet.

Bei der Umsetzung des OZG ist eine strikte Nutzerzentrierung Prämisse. Vor diesem Hintergrund sollen bürokratische Aufwände möglichst minimiert werden. Dazu gehört auch die Prüfung, wie Verwaltungsleistungen vollständig online abgewickelt werden können. Beispielsweise durch die elektronische Ersetzung von bisher papierbasiert vorzulegenden Urkunden durch digitale Nachweise, automatisierte Registerabrufe mit Zustimmung der Nutzer – oder auch auf Basis von Blockchain-Technologie. Im Rahmen der Entwicklung einer digitalen Lösung (Digitalisierungslabor) für Schulzeugnisse wird beispielsweise gegenwärtig ein Blockchain-basierter Lösungsvorschlag geprüft.

6. Wurde nach Kenntnis der Bundesregierung bereits überprüft, ob blockchainbasierte Lösungen mit eindeutigem und unveränderlichem Zeitstempel für Widersprüche gegen Verwaltungsentscheidungen genutzt werden können?
Wenn ja, mit welchem Ergebnis?
Wenn nein, ist das geplant?
Welche rechtlichen Hürden könnten einer blockchainbasierten Widerspruchslösung nach Ansicht der Bundesregierung entgegenstehen?

Die Prüfung im Hinblick auf einen möglichen Einsatz von Blockchain-Technologie für Widersprüche gegen Bescheide der Verwaltung wurde noch nicht geprüft. Lösungsalternativen für die im Rahmen der OZG-Umsetzung umzusetzenden Anwendungsfälle werden in den jeweiligen Umsetzungsprojekten anhand der dort im Einzelfall vorliegenden Anforderungen bewertet.

7. In welchen der genannten Bereiche ist, nach Auffassung der Bundesregierung, das Fehlen einer sicheren blockchainbasierten Identität der alleinige oder wesentliche Hinderungsgrund für eine Abkehr von Schriftformerfordernissen oder der Pflicht zum persönlichen Erscheinen?

Es ist der Bundesregierung kein Bereich bekannt, in dem das Fehlen einer sicheren Blockchain-basierten Identität der wesentliche oder alleinige Hinderungsgrund für die Abkehr vom Schriftformerfordernis oder vom persönlichen Erscheinen ist.

9. Ist, nach Ansicht der Bundesregierung, eine bundeseinheitliche Urkundenrolle auf einer Blockchain rechtlich möglich?

Wenn nein, welche Vorschriften stehen dem entgegen?

Ein möglicher Einsatz von Blockchain-Technologie für eine Urkundenrolle wurde noch nicht geprüft. Lösungsalternativen für die im Rahmen der OZG-Umsetzung umzusetzenden Anwendungsfälle werden in den jeweiligen Umsetzungsprojekten anhand der dort im Einzelfall vorliegenden Anforderungen bewertet.

11. Wie sieht der Zeitplan der Bundesregierung zur Umsetzung in den Bereichen aus, in denen das Ergebnis der Prüfung den Bedarf und die Sinnhaftigkeit des Einsatzes mittels blockchainbasierter Lösungen ergeben hat?

Gegenwärtig liegen noch keine abschließenden Planungen vor. Im Rahmen der Entwicklung einer digitalen Lösung (Digitalisierungslabor) für Schulzeugnisse wird gegenwärtig ein Blockchain-basierter Lösungsvorschlag geprüft.

12. Welche möglichen Anwendungen der Blockchain-Technologie bieten nach Ansicht der Bundesregierung eine Möglichkeit, die in Länderverantwortung liegenden Verwaltungsaufgaben bundeseinheitlich zu gestalten und so beispielsweise den Bürgerinnen und Bürgern oder Unternehmen den Wechsel zwischen Bundesländern zu erleichtern?
13. Wirkt die Bundesregierung bei den Bundesländern auf bundeseinheitliche, blockchainbasierte Lösungen hin?

Wenn ja, wie?

Die Fragen 12 und 13 werden im Zusammenhang beantwortet.

Die Anwendungsmöglichkeiten der Distributed Ledger-Technologie sind vielfältig und werden im Rahmen der einzelnen OZG-Umsetzungsprojekte geprüft. Generell wird – unabhängig von der konkreten Technologie – eine weitestgehende Umsetzung des OZG nach dem Modell „einer für alle/viele“ angestrebt, bei dem ein Land einen Service für möglichst viele andere Länder umsetzt und betreibt. Die Entscheidung darüber liegt jedoch bei den einzelnen Ländern.

14. Steht die Bundesregierung im Austausch mit anderen Staaten oder Vertretern substaatlicher Verwaltungseinheiten in anderen Staaten, die ihre Abläufe bereits weiter digitalisiert haben?

Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung daraus für die Nutzung von Blockchain-Lösungen in der Verwaltung gewinnen können?

15. Wie werden die gewonnenen Erkenntnisse von der Bundesregierung in Deutschland umgesetzt oder verbreitet?

Die Fragen 14 und 15 werden im Zusammenhang beantwortet.

Die Bundesregierung steht auf europäischer und internationaler Ebene in einem fortwährenden Austausch zu Digitalisierungsthemen. Darunter fällt auch das Thema Blockchain bzw. Distributed Ledger-Technologie, das derzeit international viel Aufmerksamkeit erfährt und zu dem zahlreiche Projekte zur Erprobung und zum Einsatz durchgeführt werden. Es zeigt sich, dass die Technologie in

unterschiedlichen Szenarien eingesetzt werden kann. Letztlich ist jedoch immer eine technologieoffene Einzelfallbetrachtung notwendig, in der die für ein konkretes Problem optimale technische Lösung ausgewählt wird. Um hierbei auf fundierte Erfahrungen zurückgreifen zu können, führt die Bundesregierung eigene Erprobungsprojekte durch, wie in der Blockchain-Strategie dargestellt.

16. Welche Schlussfolgerungen und Umsetzungsschritte hat die Bundesregierung aus den Empfehlungen abgeleitet, die sich in der Publikation „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren.“ (www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/300864/476004/12c91fffb877685f4771f34b9a5e08fd/2017-10-06-download-nkr-gutachten-2017-data.pdf), insbesondere mit Bezug auf die Umsetzung datenschutzkonformer Verknüpfung von Personendaten (S. 28) abgeleitet?

Wurde die Umsetzung begonnen?

Wenn ja, wie ist der Stand?

Wenn nein, warum nicht?

Welche weiteren Empfehlungen wurden geprüft, und mit welchem Ergebnis?

Wird die Verwaltung zunehmend digitalisiert, muss auch in der digitalen Kommunikation gewährleistet sein, dass Personenverwechslungen ausgeschlossen und die betroffenen Bürgerinnen und Bürger eindeutig identifiziert werden. Der Zensus sollte ohne aufwändige und kostenträchtige Befragung natürlicher Personen registerbasiert durchgeführt, die Bürgerinnen und Bürger entlastet und Bürokratie abgebaut werden. Ohne eine Modernisierung der Registerlandschaft kann „once only“ nicht umgesetzt werden. Bürgerinnen und Bürgern sollte die Möglichkeit gegeben werden, bei der Verwaltung bereits vorhandene Daten nicht immer wieder eingeben zu müssen, wenn sie Leistungen der Verwaltung in Anspruch nehmen wollen. Dies geht nicht ohne verbesserten Datenaustausch, bei dem gewährleistet sein muss, dass Personenverwechslungen ausgeschlossen sind. Die Ausgestaltung hierfür muss selbstverständlich verfassungs- und datenschutzkonform erfolgen.

Das Bundeskabinett hat in seiner 76. Sitzung am 18. November 2019 Eckpunkte zu einem registerübergreifenden Identitätsmanagement als Teil der Registermodernisierung vereinbart. Danach wird unter anderem zur eindeutigen Zuordnung der Datenbestände für natürliche Personen ein oder mehrere nicht-sprechende Identifier vergeben und für ein Identitätsregister möglichst auf die vorhandenen Strukturen der Steuer-ID aufgebaut werden.

Das Vorhaben wurde ebenfalls unter TOP 3.2 „Leitlinien für eine Modernisierung der Registerlandschaft“ der Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 5. Dezember 2019 behandelt und der Beschluss gefasst, dass sich die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder dafür einsetzen, dass die erforderlichen gesetzgeberischen Maßnahmen für ein registerübergreifendes Identitätsmanagement zeitnah auch unter dem Aspekt der Datensicherheit und des Datenschutzes geprüft und vorgestellt werden.

17. Wie wirkt die Bundesregierung auf die europäische Rechtsetzung dort ein, wo nach Ansicht der Bundesregierung europäisches Recht dem Absehen von der Schriftform oder dem persönlichen Erscheinen entgegensteht?
- a) Wo war die Bundesregierung hierbei bisher erfolgreich?
 - b) An welchem Widerstand ist eine Änderung in den anderen Fällen gescheitert?

Im Rahmen der Europäischen Blockchain Partnerschaft wird am Aufbau einer Blockchain Services Infrastruktur gearbeitet, bei der Verwaltungsdienstleitungen auf der Basis von Blockchain-Technologie bereitgestellt werden sollen. Hierbei wird europäisches Recht hinsichtlich des Absehens der Schriftform oder dem persönlichen Erscheinen nicht explizit überprüft.