

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Wirtschafts- und Digitalisierungsausschuss
Herrn Claus Christian Claussen, Vorsitzender
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Nortal AG
Knesebeckstr. 59-61/61a
10719 Berlin

2. April 2025

Schriftliche Stellungnahme zu dem Antrag „Daten effizienter vernetzen“ der Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 20/2749

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

ich bedanke mich für die Möglichkeit, eine Stellungnahme zu dem Antrag „Daten effizienter vernetzen“ abzugeben.

Schleswig-Holstein, Deutschland und Europa stehen vor Herausforderungen, die in ihrer Vielzahl und ihrem Ausmaß historisch sind. Die Bedeutung eines effektiv und effizient handelnden Staates könnte in der heutigen Zeit kaum größer sein. Doch gerade in dieser Situation müssen wir feststellen, dass die deutsche öffentliche Verwaltung ihren Aufgaben zunehmend nicht mehr gewachsen ist. Bürger, Unternehmen und Staatsdiener empfinden sie als überfordert.¹

Dies mindert nicht nur die Fähigkeit des Staates, die wachsenden Herausforderungen zu bewältigen, sondern verringert auch das Vertrauen in Staat und Demokratie – ein Vertrauen, das in Deutschland mittlerweile einen Tiefpunkt erreicht hat.²

Der gezielte Einsatz digitaler Technologien hat das Potenzial, die Effizienz und Effektivität der öffentlichen Verwaltung deutlich zu steigern. Trotz erheblicher Investitionen in diesem Bereich in den vergangenen Jahren konnten in Deutschland jedoch keine flächendeckenden Effizienzsteigerungen in der öffentlichen Verwaltung erzielt werden. Dies liegt maßgeblich daran, dass Bund und Länder es in den letzten Jahrzehnten versäumt haben, gemeinsam die

¹ Siehe z.B.: Zukunftspanel-Spezial zur Bundestagswahl 2025. Wegweiser.

² Siehe z.B.: dbb Bürgerbefragung „Öffentlicher Dienst 2024“. Deutscher Beamtenbund.

notwendigen Grundlagen für Automatisierung und eine durchgängige Digitalisierung zu schaffen.

Eine zentrale Voraussetzung hierfür ist die effiziente Vernetzung von Daten. Daher begrüßen wir die grundsätzliche Stoßrichtung des vorliegenden Antrags sowie die zunehmenden Bemühungen in diesem Bereich in Deutschland ausdrücklich.

Als internationales IT-Unternehmen waren wir in den vergangenen 25 Jahren am Aufbau einiger der fortschrittlichsten digitalen Verwaltungslösungen weltweit beteiligt. Derzeit entwickeln wir im Auftrag des *Nordic Institute for Interoperability Solutions* (NIIS) das weltweit am häufigsten genutzte staatliche Interoperabilitäts- und Datenaustauschsystem, X-Road. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen kommentieren wir im Folgenden die aus unserer Sicht wesentlichen Aspekte des Antrags und erlauben uns, einige relevante Punkte zu ergänzen:

Gemeinsames Daten- und Verarbeitungsverzeichnis (Absatz 2)

Daten- und Servicekataloge sind essenzielle Bestandteile staatlicher Interoperabilitäts- und Datenaustauschsysteme. Um zukünftig Daten oder elektronische Nachweise auf elektronischem Weg einholen zu können, müssen datenverarbeitende Stellen an einer zentralen Stelle einfach verfügbare Daten, die datenhaltende Stelle, relevante Rechtsgrundlagen, Ansprechpartner etc. identifizieren können. Auf Bundesebene gibt es hierzu bereits verschiedene Initiativen.³ Die Pflege solcher Systeme, um den Datenbestand stets aktuell zu halten, stellt in Deutschland – wie auch in internationalen Vorreiterländern – eine Herausforderung dar. Daher erachten wir die Forderung nach einem zentralen System zu diesem Zweck in ganz Deutschland als sinnvoll.

Verbindung Daten- und Verarbeitungsverzeichnis und Datenschutzcockpit (Absatz 3)

Eine Möglichkeit zur nachgelagerten Nachvollziehbarkeit des Zugriffs auf die eigenen Daten sowie ein gewisser Grad an Kontrolle über den Zugriff und das Teilen der eigenen Daten ist ebenfalls ein notwendiger Bestandteil staatlicher Interoperabilitäts- und Datenaustauschsysteme. Diese Komponente schafft Vertrauen durch Transparenz und trägt dazu bei, die Akzeptanz für die Vernetzung persönlicher Daten in der Bevölkerung zu erhöhen.

Wesentlich aus Sicht von Bürgern und Unternehmen ist, dass diese Komponente einfach zugänglich ist, der Grund für Datenzugriffe möglichst selbsterklärend dargestellt wird und ein leicht nutzbares Verfahren für Nachfragen zur konkreten Datennutzung etabliert ist. Aus Sicht der Behörden sollte eine solche Komponente einfach in bestehende Verfahren integrierbar sein und möglichst wenig zusätzlichen Aufwand verursachen. Inwiefern das im Rahmen der Registermodernisierung bereits entwickelte Datenschutzcockpit diesen Ansprüchen genügt, können wir nicht abschließend beurteilen, da das System bisher noch kaum erprobt ist.

³ Z.B. die Registerlandkarte des Bundesverwaltungsamtes (<https://registerlandkarte.de/>), die Verwaltungsdaten-
Informationsplattform des Statistischen Bundesamtes (<https://www.verwaltungsdaten-informationsplattform.de/>) und das
Deutsche Verwaltungsdienstverzeichnis der FITKO (<https://www.fitko.de/produktmanagement/dvdv>).

Die Forderung, das gemeinsame Daten- und Verarbeitungsverzeichnis mit dem Datenschutzcockpit zu verbinden, können wir inhaltlich nicht vollständig nachvollziehen. Insbesondere ist für uns die Gewährung eines detaillierten Einblicks in die „mögliche“ Speicherung von Daten nicht nachvollziehbar.

Dennoch greift diese Forderung einen relevanten Themenkomplex im Rahmen der effizienten Vernetzung von Daten auf. Wenn staatliche Behörden künftig in Antragsverfahren Daten nicht mehr doppelt erheben, sondern aus einer anderen Quelle abrufen, steigt die Bedeutung der Aktualität dieser Daten. Daher wäre es sinnvoll, Bürgern und Unternehmen beispielsweise in Nutzerkonten die besonders häufig verwendeten Daten anzuzeigen und deren Aktualität abzufragen. Eine Verbindung zwischen dem Daten- und Verarbeitungsverzeichnis, dem Datenschutzcockpit und Bürgerkonten würden wir eher aus diesem Grund als sinnvoll erachten.

Bereitstellung von Daten für Schleswig-Holsteinische Behörden über zusätzliche elektronische und automatisierte Abrufverfahren (Absatz 4)

Aufgrund der zu Beginn dieser Stellungnahme erwähnten Herausforderungen ist eine möglichst schnelle Steigerung der Effizienz, Effektivität und Nutzerfreundlichkeit der öffentlichen Verwaltung Schleswig-Holsteins dringend notwendig – die effiziente Vernetzung von Daten bildet hierfür eine wichtige Grundlage. Obwohl die Anzahl staatlicher Interoperabilitäts- und Datenaustauschsysteme mittel- bis langfristig auf ein Minimum reduziert werden sollte – allein, um Wartungs- und Entwicklungsaufwände zu minimieren –, könnte die Einrichtung eines zusätzlichen Systems neben NOOTS zumindest temporär sinnvoll sein, beispielsweise um den Datenaustausch mit der Wirtschaft zu beschleunigen. Ob Schleswig-Holstein allein in der Lage ist, neben der Registermodernisierung in Deutschland eine solche zusätzliche Initiative bundesweit anzustoßen ist unklar.

In jedem Fall wäre es sinnvoll, eine solche Initiative in Schleswig-Holstein zu starten und so zukünftig bundesweit weitere Mitstreiter zu gewinnen. Im Rahmen der Pilotierung der X-Road in Schleswig-Holstein beginnt die Landesregierung in Zusammenarbeit mit Nortal bereits mit der Prüfung einer zusätzlichen Möglichkeit zur effizienten Vernetzung von Daten zwischen Land, Kommunen, Unternehmen und NGOs.

Dabei bietet der X-Road-Ansatz aus unserer Sicht deutlich umfassendere Möglichkeiten zur effizienten Vernetzung von Daten, als dies aktuell bei der Registermodernisierung und NOOTS erkennbar ist. X-Road ist international seit fast 25 Jahren im Einsatz und ermöglicht eine Vielzahl unterschiedlicher Arten von Datenzugriffen, anstatt sich primär auf die Bereitstellung elektronischer Nachweise in Antragsverfahren zu konzentrieren.

So erfolgen bspw. in Estland 97% der Datenzugriffe über die X-Road automatisiert, z.B. um Ansprüche auf Sozialleistungen vor der Auszahlung an jeden einzelnen Anspruchsberechtigten jeden Monat zu validieren und so Über- als auch Unterzahlungen sowie manuelle Nachprüfungen zu minimieren. Zudem wird X-Road auch für den Datenaustausch zwischen Staat und Privatwirtschaft umfänglich genutzt und senkt so den Bürokratieraufwand in der Wirtschaft. Somit kann der Einsatz von X-Road in Schleswig-Holstein dazu beitragen kurz- bis

mittelfristig Effizienz und Effektivität in der öffentlichen Verwaltung in solchen Bereichen zu erhöhen, die Registermodernisierung und NOOTS vermutlich erst zu einem späteren Zeitpunkt adressieren werden.

Verantwortung für die Rechtmäßigkeit des Abrufs von Daten bei der verwendenden Stelle (Absatz 4)

Diese Forderung teilen wir nicht. Nach unserer Auffassung ist die bereitstellende öffentliche Stelle in erster Instanz für den Schutz ihrer eigenen Daten sowie für die Prüfung der Rechtmäßigkeit des Datenzugriffs verantwortlich. Anstatt die Verantwortung für die Rechtmäßigkeit auf die verwendende Stelle zu übertragen, sollten die bereitstellenden Stellen gesetzlich verpflichtet werden, Daten zu teilen, sofern die verarbeitende Stelle über eine gesetzliche Grundlage für den Zugriff verfügt.

Dieser Ansatz hat sich beispielsweise in Estland bewährt. Einerseits entscheiden so die Stellen über die Rechtmäßigkeit des Zugriffs, die die Rechtslage bezüglich ihrer eigenen Daten am besten kennen und andererseits hilft die Verpflichtung zum Teilen von Daten den verarbeitenden Stellen schnell Zugriff auf Daten zu bekommen, auf die sie ein Zugriffsrecht haben.

Zudem sollte ein Schlichtungsmechanismus für die vermutlich äußerst seltenen Fälle eingerichtet werden, in denen Uneinigkeit über die Rechtmäßigkeit des Zugriffs besteht, sofern ein solcher nicht bereits existiert.

Generalklausel für Schriftformerersatz (Absatz 5)

Bemühungen, Schriftformerfordernisse – oder gar „gefühlte Schriftformerfordernisse“ – abzuschaffen, um die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen zu vereinfachen, gibt es in Deutschland seit über einem Jahrzehnt. In den 2010er-Jahren wurden mit großem Aufwand „Normenscreenings“ durchgeführt, um unnötige Schriftformerfordernisse zu identifizieren und abzuschaffen.

Diese Ansätze gehen jedoch am eigentlichen Problem vorbei. In Deutschland ist die breite Bevölkerung nicht in der Lage rechtswirksame, qualifizierte elektronische Signaturen zu leisten. Anstatt dieses Kernproblem der mangelnden digitalen Grundversorgung zu lösen, konzentriert man sich auf die Reduzierung von Schriftformerfordernissen. Doch auch dies kann die Nutzung digitaler Verwaltungsleistungen nicht signifikant erhöhen, da sich Bürger weiterhin mit wenig genutzten elektronischen Identifizierungsmitteln online authentifizieren müssen.⁴

⁴ Beispielsweise sind aktuell lediglich 2,4 Millionen der insgesamt 4,4 Millionen BundID-Konten mit dem elektronischen Personalausweis registriert worden.

Wenig beachtet von Politik und Öffentlichkeit: In der 2024 novellierten eIDAS-Verordnung wurden Mitgliedsstaaten verpflichtet (s. Artikel (5) g), allen natürlichen Personen die Möglichkeit zu bieten, mittels qualifizierter elektronischer Signaturen kostenlos zu unterzeichnen.⁵ Anstatt weiterhin Aufwand in die Reduktion von Schriftformerfordernissen zu investieren, erachten wir es als sinnvoller, dieser Verpflichtung nachzukommen und die deutsche Bevölkerung in der Breite zur rechtswirksamen elektronischen Unterschrift zu befähigen, indem eine kostenlose Signaturfunktion in die AusweisApp2 des elektronischen Personalausweises als auch in die kommenden EUDI-Wallets eingebunden wird.

Dies hätte auch enorme Vorteile für die öffentliche Verwaltung und die Wirtschaft, denn elektronische Signaturen reduzieren Bürokratie, machen aufwändige Video-Ident-Verfahren überflüssig und steigern die Effizienz der öffentlichen Verwaltung. Verwaltungsleistungen könnten so mit geringeren bürokratischen Hürden angeboten werden.

Schaffung von Strukturen für eine organisatorische Unterstützung von Datenaustausch und Zusammenarbeit öffentlicher Stellen (Absatz 6)

International zeigt sich, dass der maßgebliche Erfolgsfaktor staatlicher Interoperabilitäts- und Datenaustauschsysteme in der Governance dieser Systeme liegt – also den organisatorischen Strukturen, Entscheidungsprozessen und Regelwerken, die ihre Entwicklung, Steuerung und Umsetzung koordinieren. Daher begrüßen wir die Berücksichtigung dieses Aspekts.

Wesentliche Zielsetzung sollte die Schaffung von Strukturen und Prozessen sein, die es den verwendenden und bereitstellenden Stellen ermöglichen, möglichst eigenständig Abrufverfahren miteinander zu etablieren. Dies ist entscheidend, um eine schnelle und flächendeckende Nutzung eines solchen staatlichen Interoperabilitäts- und Datenaustauschsystems zu erreichen und somit Effizienz, Effektivität und Nutzerfreundlichkeit der öffentlichen Verwaltung rasch zu steigern.⁶

Lösungen für eine vereinfachte und zugleich sichere elektronische Abwicklung insbesondere für die schleswig-holsteinischen Kommunen (Absatz 6)

Auch hier könnte die zuvor erwähnte X-Road eine passende Lösung sein. Es ist vorgesehen im Rahmen der Pilotierung der X-Road auch den Datenaustausch mit schleswig-holsteinischen Kommunen zu erproben.

Automatisiert auswertbare Inventarisierung von Daten (Absatz 6)

⁵ Verordnung (EU) 2024/1183 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 im Hinblick auf die Schaffung des europäischen Rahmens für eine digitale Identität. Siehe: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32024R1183>

⁶ Dieser Aspekt wird auch in der wissenschaftlichen Literatur zu diesem Thema unter dem Begriff „Generativity“ als wesentlicher Erfolgsfaktor für solche Systeme angesehen. Vgl. McBride, K., Kamalanathan, S., Valdma, S. M., Toomere, T., & Freudenthal, M. (2022, October). Digital government interoperability and data exchange platforms: Insights from a twenty country comparative study. In *Proceedings of the 15th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance* (pp. 90-97).

Der Vorschlag, alle öffentlichen Stellen in Schleswig-Holstein zur Teilnahme an einer automatisiert auswertbaren Inventarisierung ihrer vorhandenen Daten und Verarbeitungsvorgänge zu verpflichten und zugleich den automatisierten Zugriff darauf zu ermöglichen, birgt erhebliche Potenziale für mehr Effizienz, Transparenz und Bürgerfreundlichkeit.⁷⁸ Insbesondere im Hinblick auf das Once-Only-Prinzip – also das Ziel, dass Bürgerinnen und Bürger ihre Daten nur einmal angeben müssen – kann eine umfassende Übersicht helfen, Mehrfachabfragen zu vermeiden und Behördengänge zu vereinfachen.

Gleichzeitig erfordert ein solches Vorhaben organisatorische, technische und rechtliche Vorkehrungen, um den langfristigen Nutzen sicherzustellen. Durch den Einsatz automatisierter Verfahren zur Datenanalyse und -aktualisierung lässt sich das Inventar kontinuierlich pflegen und an sich ändernde Datenbestände, Rechtslagen und organisatorische Strukturen anpassen. Einheitliche Standards für Formate und Metadaten sind dabei essenziell, um eine effiziente maschinelle Verarbeitung zu ermöglichen, ohne bestehende fachliche Besonderheiten zu ignorieren.

Ebenso ist ein hoher Datenschutzstandard erforderlich: Automatisierte Inventare müssen sichtbar machen, welche Daten und Prozesse existieren, ohne dabei personenbezogene Informationen oder individuelle Einwilligungen zu erfassen. Eine klare Trennung zwischen automatisierter Inventarisierung und operativem Datenaustausch in bestehenden Verwaltungsplattformen kann helfen, die Flexibilität zu erhöhen und unnötige Komplexität zu vermeiden.

Langfristig kann die Automatisierung der Inventarisierung dazu beitragen, redundante oder widersprüchliche Datenbestände effizient zu identifizieren und eine zentrale, verlässliche Datenquelle („Single Source of Truth“) zu schaffen. Dies setzt jedoch einen klaren Rechtsrahmen, abgestimmte Datenmanagement-Prozesse und enge behördliche Kooperation voraus. Ein schrittweises Vorgehen, etwa durch eine Pilotierung in Schleswig-Holstein, würde praxisnahe Erkenntnisse über den Einsatz automatisierter Verfahren liefern und die Grundlage für einen möglichen Ausbau auf Landes- oder Bundesebene schaffen.

⁷ OECD (2021). The OECD Digital Government Policy Framework: Six Dimensions of a Digital Government. OECD Public Governance Policy Papers, No. 03, OECD Publishing, Paris.

⁸ European Commission (2022). Data Governance Act (DGA): Regulation (EU) 2022/868 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2022 on European data governance.

Ergänzende Aspekte

Im Zusammenhang mit der Stärkung der effizienten Vernetzung von Daten sind aus unserer Sicht neben den im Antrag genannten Aspekten insbesondere auch die folgenden weiteren Punkte zu berücksichtigen:

Richtiges Maß an Zentralisierung der Datenhaltung

Die Effizienz der Vernetzung von Daten wird maßgeblich vom Grad der Zentralisierung oder Dezentralisierung der Datenhaltung beeinflusst. Die Herausforderung für Staaten besteht darin, das richtige Maß zu finden. Eine zu zentrale Datenhaltung erhöht das Risiko des Diebstahls umfassender Datenbestände sowie der einfachen Erstellung von Persönlichkeitsprofilen. Im Gegensatz dazu führt eine stark dezentrale Speicherung dauerhaft zu einer erhöhten Komplexität bei der Vernetzung von Daten und dem Aufbau moderner digitaler Verwaltungsverfahren.

Die enorme Dezentralität der staatlichen Datenhaltung in Deutschland ist das Ergebnis historischer Entwicklungen. Insbesondere die umfassende Registerführung durch Kommunen (z. B. Standes- und Melderegister) erscheint in der heutigen Zeit und angesichts der vorhandenen technologischen Möglichkeiten zum Datenaustausch nicht mehr zeitgemäß.

Die Anpassung des Zentralisierungsgrades der Datenhaltung in der deutschen Registerlandschaft ist eine vor allem rechtlich äußerst herausfordernde Aufgabe. Dennoch wäre der richtige Zeitpunkt dafür vor der umfassenden Vernetzung von Registern. Eine Forderung an die Bundesregierung, die Registerlandschaft zu vereinfachen – insbesondere die Registerführung durch Kommunen kritisch zu hinterfragen und, wo sinnvoll, an die Länder zu übertragen – würden wir begrüßen.

Etablierung des Single Source of Truth Prinzips

Für eine effiziente Vernetzung von Daten ist eine effektive Governance dieser Daten unerlässlich. Neben der Forderung nach einem gemeinsamen Daten- und Verarbeitungsverzeichnis (Absatz 2) erfordert die effiziente Vernetzung von Daten sowie die Umsetzung des Once-Only-Prinzips die Implementierung des Single Source of Truth Prinzips.

Demnach muss für jedes Datum klar definiert sein, welche Datenquelle maßgeblich ist und abgerufen wird, wenn das Datum beispielsweise in einem elektronischen Nachweisverfahren benötigt wird. Es empfiehlt sich, eine staatliche Stelle mit der Durchsetzung dieses Prinzips zu betrauen und sie mit den dafür notwendigen Befugnissen auszustatten. So könnte beispielsweise die Errichtung neuer staatlicher Register von der Zustimmung einer zentralen Registerbehörde abhängig gemacht werden, um die Duplizierung von Daten zu vermeiden.⁹

⁹ Ein Beispiel für den Erfolg dieses Ansatzes ist die estnische Informationssystembehörde, RIA, die mit weitreichenden Befugnissen im Bereich der Data Governance in der öffentlichen Verwaltung ausgestattet ist. Siehe: <https://www.kratid.ee/en/andmehaldus>

Eine Forderung zur raschen Etablierung des Single Source of Truth Prinzips würden wir begrüßen.

Vollumfängliche Vision für ein staatliches Interoperabilitäts- und Datenaustauschsystem als Grundlage für eine moderne deutsche Verwaltung

Wir stellen fest, dass die Diskussionen um die effiziente Vernetzung von Daten in Deutschland im Rahmen der Registermodernisierung und des NOOTS vor allem im Zusammenhang mit der Umsetzung des Once-Only-Prinzips geführt werden. Aus unserer Sicht führt dies zu einem zu engen Verständnis dessen, was mit der Vernetzung staatlicher Daten erreicht werden kann und soll. Die Vorbefüllung von Anträgen mit bereits vorhandenen Daten der öffentlichen Verwaltung macht nur einen Bruchteil der Datenaustausche aus, die notwendig sind, um Effizienz, Effektivität und Nutzerfreundlichkeit der Verwaltung zu verbessern.¹⁰

Fortschrittliche staatliche Interoperabilitäts- und Datenaustauschsysteme zeigen, dass der Großteil des Datenaustauschs durch andere Anwendungsfälle – wie beispielsweise automatisierte Anspruchsprüfungen, statistische Berichtspflichten, Selbstauskünfte oder ereignisbasierte Datenaustausche (etwa im Zusammenhang mit antragslosen Leistungen) – zustande kommt.

Anstatt Once-Only als übergeordnetes Ziel von Registermodernisierung und NOOTS zu betrachten, sollte es vielmehr als positive Nebenwirkung eines umfassenden staatlichen Interoperabilitäts- und Datenaustauschsystems gesehen werden, das primär darauf abzielt, die Effizienz, Effektivität und Nutzerfreundlichkeit der öffentlichen Verwaltung zu erhöhen.

Auch wenn die Registermodernisierung und die Entwicklung von NOOTS bereits jetzt große Herausforderungen darstellen, würden wir eine Forderung nach einer vollumfänglicheren Vision für ein deutsches Interoperabilitäts- und Datenaustauschsystem begrüßen. Diese sollte nicht nur von EU-Vorgaben getrieben sein, sondern sich vielmehr an den Möglichkeiten und Erfahrungen nationaler Best Practices aus EU-Ländern sowie an einer umfassenden Zukunftsvision für eine moderne deutsche Verwaltung orientieren.

Mit freundlichen Grüßen

Martin Rebs
(CEO, Nortal AG)

Hendrik Lume
(Partner, Nortal AS)

¹⁰ In der estnischen X-Road-Instanz „X-tee“ werden nur 3% der mehr als drei Milliarden jährlichen Datenabrufe von Menschen ausgelöst. Siehe: <https://www.x-tee.ee/factsheets/EE/#eng>