

Kommt endlich Schwung in die digitale Transformation der öffentlichen Hand?



Zahlreiche Studien belegen, dass Deutschland im Bereich E-Government im europäischen Vergleich deutlich hinterherhinkt und nur wenig Dynamik entwickelt. Ein wesentlicher Grund dafür ist die meist fehlende Interoperabilität der Prozesse und Systeme im Rahmen unserer föderal zersplitterten Verwaltungslandschaft.

Mit der Verabschiedung des Onlinezugangsgesetzes am 14.10.2017 im Rahmen der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wurde ein wichtiger Schritt getan, um die schon lange fällige Aufholjagd zu beginnen: Bund, Länder und Kommunen sind verpflichtet, innerhalb von fünf Jahren ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über miteinander verknüpfte Verwaltungsportale anzubieten. Natürliche oder juristische Personen bzw. Personengesellschaften sollen sich dort über ein Nutzerkonto einheitlich identifizieren können.

Um diesen verpflichtenden Service anbieten zu können, müssen die hinter den Verwaltungsprozessen stehenden Register dringend modernisiert werden. Dies bringt nicht nur deutliche Verbesserungen und Kosteneinsparungen im Verwaltungsvollzug, sondern auch in der amtlichen Statistik. Deshalb fordert die Städtestatistik bereits seit Langem eine auf qualitätsgesicherten Einwohnermelderegister basierende Ermittlung

der amtlichen Einwohnerzahl, zuletzt formuliert im 2015 verabschiedeten Positionspapier „Anforderung an künftige Zensen in Deutschland aus Sicht der Städte“.

Vor diesem Hintergrund ist es erfreulich, dass der künftigen Bundesregierung im Rahmen ihrer Koalitionsverhandlungen nun ein Gutachten des Nationalen Normenkontrollrates vorliegt, in dem die Verwaltungsregistermodernisierung nicht nur vehement gefordert, sondern auch mit einem erheblichen finanziellen Nutzen begründet wird.

Michael Haußmann
Vorsitzender des VDSt

Nationaler Normenkontrollrat fordert Registermodernisierung Gutachten zur Verwaltungsdigitalisierung



Seit 2006 gibt es den Nationalen Normenkontrollrat (NKR), der die Bundesregierung beim Thema Bürokratieabbau unterstützt. Mit seinem kürzlich veröffentlichten, von McKinsey in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt, der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer und dem Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung erstellten Gutachten „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren“ kommt nun frischer Wind in das Thema verwaltungsregisterbasierte amtliche Statistik.

In seinem Vorwort liest der Vorsitzende des Rats, Dr. Johannes Ludewig, der Politik und der Verwaltung in Sachen Digitalisierung

deutlich die Leviten. Er kritisiert, dass die Digitalisierung des öffentlichen Sektors viel zu langsam vorangeht und dass Deutschland beim E-Government im internationalen Vergleich schlecht abschneidet.

Im Gutachten wird herausgearbeitet, dass moderne, qualitätsgesicherte Register für moderne Verwaltungsleistungen im Sinne des Onlinezugangsgesetzes unverzichtbar sind, diesem Anspruch derzeit aber nicht genügen. Die Investitionskosten für die Digitalisierung der wichtigsten Verwaltungsleistungen werden mit ca. 2,5 Mrd. EUR beziffert gegenüber geschätzten 6 Mrd. EUR Entlastungspotenzial.

Es wird betont, dass die Finanzierung einer modernen Registerlandschaft als ebenenübergreifende Aufgabe zu verstehen ist und der Bund deshalb die initialen Kosten für die Programmkoordination und die genutzte Infrastruktur übernehmen sollte. Im Gegenzug wäre es an den registerführenden Stellen, die laufende Pflege und Qualitätssicherung der Register zu übernehmen.

Unterstrichen wird auch die Notwendigkeit, die Daten in öffentlichen Registern aktuell zu halten und in der Qualität zu sichern, um wichtige Grundlagen für staatliche Planungs-, Entscheidungs- und Steuerungsprozesse zur Verfügung zu haben. Das Fehlen von öffentlichen Registern zu den Themen Bildungsabschlüsse sowie Gebäude- und Wohnungen wird bemängelt und die Durchführung eines jährlichen, registerbasierten Zensus als wichtiges Ziel formuliert, was laut der Studie langfristig zu einer Kosteneinsparung von 98 % führen kann.

Damit das Ziel, Basisinformationen von Bürgern und Unternehmen nur einmal zu erfassen („Once Only“), erreicht werden kann, müssen die Register verknüpfbar sein. Dazu wird die Einführung eines verschlüsselten Personen- und Unternehmenskennzahlen-

systems nach österreichischem Vorbild vorgeschlagen. Dass dies mit dem Grundgesetz vereinbar ist und den Grundsatzurteilen des Bundesverfassungsgerichts entspricht, wird durch ein neues Gutachten der Universität Speyer gestützt.

Um das Thema in die Praxis zu bringen, werden ausreichende Investitionen, eine zentrale Koordinierungsstelle sowie ein Registermodernisierungsgesetz als nötig erachtet. Die zentrale Stelle soll die relevanten fachlichen Kompetenzen aus Verwaltung und amtlicher Statistik sowie technisches Know-how zu Registermanagement, Datenaustausch und Datensicherheit bündeln und Änderungen an bestehenden System initiieren.

Das Statistische Bundesamt hat zum Gutachten eine Übersicht über die zersplitterte deutsche Registerlandschaft beige-steuert und bei seiner Recherche auf 214 Verwaltungs- und Statistikdatenbanken identifiziert. Als die zehn wichtigsten Register für behördliche Dienstleistungen werden das Einwohnermelderegister, das Fahrzeugregister, das Handelsregister, das Gewerbe-register, das Personenstandsregister, das Ausländerzentralregister, das Bundeszentralregister, die Lohnsteuerdatenbank, die Steuer-ID-Datenbank sowie das Gewerbezentralregister genannt.

Im Gutachten werden außerdem die globalen Vorreiter in Sachen Registermodernisierung, Estland, Österreich, die Schweiz, Dänemark und Schweden unter die Lupe genommen und Rückschlüsse für Deutschland gezogen.

Das Gutachten und die ergänzenden Dokumente können auf der Internetseite des Nationalen Normenkontrollrats heruntergeladen werden:

<https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Pressemitteilungen/2017-10-06-nkr-gutachten-2017.html>

Zensus-AG Geheimhaltung und Methodik

Bericht von der Sitzung am 06.09.2017

Hauptthema der Sitzung der AG Geheimhaltung und Methodik war die Abstimmung innerhalb der Arbeitsgruppe zum zukünftigen Geheimhaltungsverfahren. Dabei standen mit dem prä-tabularen Verfahren SAFE und dem post-tabularen Verfahren zur stochastischen Überlagerung (ABS) zwei unterschiedliche Ansätze zur Wahl.

Das Verfahren ABS resultiert dabei auf Konzepten des Australian Bureau of Statistics. Destatis hatte im Vorgang zur Arbeitsgruppe Untersuchungen für beide Verfahren zu den folgenden unterschiedlichen Aspekten durchgeführt:

1. Weitergabe der Daten/Nutzung durch Dritte
2. Interner Bearbeitungsaufwand bei Nutzeranfragen
3. Rechenzeit vor Einspeicherung ins interne Auswertungssystem (IAWS), Aufbau öffentliches Auswertungssystem (ÖAWS), Auswertung im IAWS
4. Aufdeckungsrisiko (als Unterkategorie von „Sekundärer Geheimhaltungsschutz“)
5. Genauigkeit (d. h. möglichst geringe Abweichung von den Originaldaten)
6. Konsistenz (inkl. Additivität und fachliche Paradoxien)

Begründet in den unterschiedlichen Verfahren war die Performance beider Ansätze auch deutlich unterschiedlich in den einzelnen Punkten. Insbesondere die Punkte Aufdeckungsrisiko und Konsistenz waren durch das SAFE Verfahren besser gewährleistet als durch das ABS Verfahren. Das ABS Verfahren konnte dagegen deutliche Vorteile im Bereich Genauigkeit aufweisen. Da weitere Untersuchungen zum ABS Verfahren die Problematik der Aufdeckung auf ein Minimum

absenken konnten, standen schlussendlich zwei Positionen zur Wahl.

1. Das Verfahren Safe mit Schwächen bei der Genauigkeit aber Vorteilen in der Konsistenz
2. Das Verfahren ABS mit Schwächen bei der Konsistenz aber Vorteilen in der Genauigkeit

Das Verfahren ABS ist insofern für einige Vertreter der statistischen Landesämter problematisch gewesen, dass keine Additivität vorliegt, was gerade bei der Erstellung von Tabellenbändern und Publikationen verwirrend sein kann. Zusätzlich kann auch das Problem der Inkonsistenz bei relativen Zahlen auftauchen. Dagegen zeigen die Untersuchungen auch, dass ABS eine deutlich bessere Performance bei der Genauigkeit hatte, was mit weniger geklammerten Werten und sehr genauen Daten einherging.

Als kommunaler Vertreter habe ich zum Ausdruck gebracht, dass für die Kommunen genauere Werte von großer Bedeutung sind, da hierdurch Planungsprozesse beeinflusst werden können. Der Hinweis durch den Vertreter des Statistischen Landesamtes Berlin Brandenburg, dass Kommunen aufgrund des Bundesstatistikgesetzes Zugriff auf diese Daten zu Planungszwecken erhalten, konnte ich aus der Praxissicht nicht unterstützen. Für viele Kommunen ohne abgeschottete Statistikstelle ist dieser Weg nicht praktikabel und es wird auf die zum Zensus bereitgestellten Veröffentlichungen zurückgegriffen.

Von hoher Relevanz für die Kommunen ist zudem der Punkt Weitergabe der Daten/Nutzung durch Dritte. Hier hat das SAFE Verfahren Vorteile, da die Prozesse aus dem Zensus 2011 nutzbar sind. Destatis hat hier aber versichert, bei der Verwendung des ABS

Verfahrens einen Weg zu suchen, der für die Kommunen umsetzbar ist. Eine Verwendung von SAS wurde durch mich ausgeschlossen, da es kaum in Verwendung bei den Kommunen ist. Alternativ soll hier der Einsatz der kostenlosen Statistiksoftware R geprüft werden, was auch von Seiten Destatis bereits angedacht wurde. Die Landeshauptstadt Magdeburg hat sich bereiterklärt, Destatis bei einer R-Umsetzung zu unterstützen, was gleichbedeutend ist, dass eine für die kommunalen Statistikämter umsetzbare Lösung resultieren soll.

Bei der Abstimmung zwischen den Verfahren ABS und SAFE wurde die erforderliche 2/3-Merheit für SAFE oder ABS nicht erreicht, sodass die Referentenbesprechung auf ihrer Sitzung am 11./12.09.2017 um Entscheidung gebeten wurde.

Weiterhin gab es kurze Informationen zum Eurostat-Projekt „Harmonised protection of census data in the ESS“ und zum Teilprojekt Stichproben- und Imputationsmethodik. Ersteres ist als Projekt mittlerweile abgeschlossen. Eurostat plant eine Richtlinie zur Veröffentlichung von Zensus-Grid Ergebnissen, die insbesondere Vorgaben zur Darstellung der Einwohnerzahl (ohne weitere fachliche Differenzierung) im 1 km² Raster machen wird. Hinsichtlich des Teilprojektes Stichproben- und Imputationsmethodik wurde festgehalten, dass der Einsatz von Multipler Imputation in der Haushaltsstichprobe im Zensus 2021 nicht vorgesehen ist. Begründet wurde dies mit der fehlenden IT-Infrastruktur, um die Rechenprozesse bei einer Imputation durchführen zu können. Aus meiner Sicht ist dies sehr bedauerlich, da m-fache Imputationen nach dem predictive mean matching bzw. mit Hilfe mehrkategorialer Logit-Modelle die Qualität der Daten deutlich verbessert, als das im Gegensatz zu dem beim Zensus

verwendete Nearest Neighbour Hot Deck Imputationsverfahren. Zudem hat man sich für den Einsatz von Small-Area Schätzungen für Ziel 2-Datenquader im Zensus 2021 entschieden, unter der Voraussetzung einer positiven Lösung des Kohärenzproblems. An dieser Stelle muss man kritisch anmerken, dass der Einsatz von Small-Area Schätzungen schon eine große Herausforderung darstellt und gleichzeitig mit weiteren Kooperationen mit der Forschergruppe um Prof. Münnich einhergeht. Hier sind die nächsten Projektschritte jedoch abzuwarten.

Tim Hoppe

*Vertreter des Deutschen Städtetags
in der Zensus-AG Geheimhaltung und
Methodik*

Impressum

12.10.2017

Verband Deutscher Städtestatistiker – VDSt

Vorsitzender: Michael Haußmann

Geschäftsstelle: Landeshauptstadt Stuttgart
Statistisches Amt
Eberhardstr. 39
70173 Stuttgart

Telefon: 0711 / 216-98541

E-Mail: michael.haussmann@stuttgart.de

Internet: www.staedtestatistik.de