

Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und ihre Folgen für die Grenzpendler auf dem Arbeitsmarkt im deutsch-dänischen Grenzland



Region Sønderjylland-Schleswig, Regionskontor & Infocenter, Lyren 1, 6330 Padborg
Tel. + 45 74 67 05 01, Fax + 45 74 67 05 21, www.pendlerinfo.org
www.region.dk www.region.de, www.kulturfokus.dk www.kulturfokus.de
Juli 2016

Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und ihre Folgen für die Grenzpendler auf dem Arbeitsmarkt im deutsch-dänischen Grenzland

Moderne, kosteneffiziente und zukunftsweisende Kommunikation und E-Governance – das sind die Schlagworte, die oftmals mit der – vor allem in Dänemark – sehr stark vorangetriebenen Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung verwendet werden. Die massiv durch gesetzliche Vorschriften umgesetzte Nutzung digitaler Kommunikationswege geht dabei sehr stark mit einer Zentralisierung von Behörden und deren Zuständigkeiten einher und führt in der Praxis zum Abbau der vermeintlich kostenintensiven, persönlichen Bedienung der Bürger durch öffentliche Verwaltungen.

Gerade für besondere Nutzer, wie es beispielsweise ausländische Arbeitnehmer und vor allem Grenzpendler sind, kommt es oftmals zu Problemen, die im Folgenden aufgezeigt werden. Es ist das erklärte Ziel der Region Sønderjylland-Schleswig, den Arbeitnehmern auf dem grenznahen Arbeitsmarkt in der deutsch-dänischen Region und deren Problemen Gehör zu verschaffen.

Aufeinandertreffen von Kulturen – sowohl bei Bürgern, als auch bei Behörden

Grundlegend treffen an Landesgrenzen sprachliche, kulturelle aber auch verwaltungstechnische Unterschiede aufeinander. Durch die unterschiedlichen Rechtsrahmen und Traditionen im Umgang mit den Bürgern haben sich eigene Verwaltungskulturen gebildet, die wiederum zu Anspruchshaltungen und Erfahrungen bei den Bürgern geführt haben. Grenzpendler sind daher seit je her gezwungen, sich mit dem jeweils anderen System vertraut zu machen und zu lernen, wie die Verwaltung des Nachbarn denkt und handelt. Gerade im digitalisierten Verwaltungshandeln wird dies besonders deutlich und erlaubt aufgrund der starren inhaltlichen Rahmen und technischen Grenzen keine "Speziallösung" für diese Gruppe von Arbeitnehmern.

Digitale Verwaltung und Kommunikation zwischen Bürgern, Behörden und Unternehmen

Seit 2015 ist die Kommunikation zwischen Behörden und Bürgern grundsätzlich digital vorzunehmen. Bereits ein Jahr früher wurde die Kommunikation zwischen Behörden und Unternehmen auf elektronischem Weg Pflicht. Hierzu stellt der dänische Staat seinen Bürgern, aber auch Ausländern und Unternehmen – sofern bestimmte Bedingungen erfüllt sind – eine digitale Signiermöglichkeit zur Verfügung, das „NemID“. Durch diese einmal einzurichtende Sicherheitslösung mit einer Art Transaktionsnummernliste ist es möglich, eine Vielzahl von Anliegen auf verschiedenen Portalen zu erledigen und sich mit den Zugangsdaten digital auszuweisen. Gleichzeitig ist an dieses System ein digitaler und gesicherter Postkasten (die „e-boks“ bzw. die „digitale post“) gekoppelt, auf die Nachrichten, Bescheide und Bescheinigungen von Behörden eingehen. So erhalten beispielsweise bei öffentlichen Institutionen angestellte Arbeitnehmer ihre Lohnabrechnung nur noch digital in diesen Postkasten. Auch privaten Dienstleistern wird diese Kommunikationsmöglichkeit eröffnet und die digitale Signatur NemID ist ebenfalls Zugangsmöglichkeit für das Onlinebanking.

Zentralisierung Behörden - Kompetenzen und Zuständigkeiten werden gesammelt

Mit der Digitalisierung von Verwaltungshandeln geht eine Zentralisierung von Behörden einher. Hier ist eine persönliche Beratung von Bürgern nicht mehr vorgesehen. Die Kommunikation soll lediglich per E-Mail oder Telefonhotline erfolgen. Hierdurch entsteht das Bild einer „virtuellen“ Behörde, die keinen persönlich zuständigen Sachbearbeiter mehr kennt.

Die somit angestrebte einheitliche und kostensparende Sachbearbeitung ist erklärtes Ziel dieser Strukturierung.

Jedem Bürger seine Nummer – CPR als Grundlage für digitale Verwaltung von Grenzpendlern

Jeder in Dänemark Geborene erhält eine sog. CPR-Nummer (Central Person Register), die ihn ein Leben lang begleitet und eindeutig seine Identität beschreibt. Ebenso erhalten in Dänemark einwohnermeldetechnisch erfasste Bewohner ausländischer Herkunft eine CPR-Nummer. Diese bildet für beinahe alle Verwaltungsangelegenheiten die Grundlage des Verwaltungshandelns, da beinahe alle Systeme seit je her eine solche Nummer als Ordnungsmerkmal und verwaltungstechnischen Ausgangspunkt nutzen. Es ist somit ohne CPR-Nummer weder möglich, in der Bibliothek ein Buch zu leihen, noch für einen Arbeitgeber einen Anstellungsvertrag mit dazugehöriger Lohnabrechnung zu erstellen. Die CPR-Nummer wird bei der Anmeldung durch die Wohnortkommune vergeben. Dieses geschieht sehr zügig und stellt in der Praxis kaum Probleme dar.

Grenzpendler, also Personen, die in Dänemark arbeiten, aber beispielsweise in Deutschland wohnen, erhalten auf Antrag und unter Beifügung von Dokumentation eines Arbeitsverhältnisses in Dänemark eine ähnliche Nummer, die Steuerpersonnummer (Skattepersonnummer). Diese bildet auf gleiche Weise die Grundlage für alle im Zusammenhang mit einem Arbeitsverhältnis und den dazugehörigen Verwaltungsangelegenheiten (Steuer, Soziale Sicherung) erforderlichen Dinge. Die „Skattepersonnummer“ wird auf Antrag durch die Steuerbehörde SKAT vergeben. Auf postalischem oder digitalem (ungesicherten, jedoch komplizierten) Antragsweg entstehen teilweise längere Wartezeiten, die sehr grosse negative Auswirkungen auf das Zustandekommen und die Vorbereitung eines Arbeitsverhältnisses haben.

Zugang zu digitalen Verwaltungssystemen

Für den Erhalt einer NemID ist das persönliche Erscheinen bei einem kommunalen Bürgerbüro bzw. die Beantragung bei einer Bank erforderlich. Neben der grundsätzlichen Prüfung auf das Vorhandensein rudimentärer Kenntnisse der dänischen Sprache werden Leumundszeugen gefordert.

Allein für den Zugang zum Portal der Steuerverwaltung www.skat.dk und deren digitaler Lösung „Tast Selv“ ist neben NemID auch ein „TastSelv-Kode“ als Zugangskennung nutzbar. Dieser ist recht unproblematisch bei der Steuerverwaltung zu beantragen und wird dann per Briefpost an die Postanschrift im Wohnland versendet.

Beantragung von Leistungen und Übermittlung von Daten

Kommunikation mit Behörden bedeutet in der Praxis verschiedene Verwaltungsvorgänge: Anträge schreiben und entgegennehmen, Bescheinigungen beschaffen und zusenden, Erklärungen abgeben, Bescheide zustellen oder Widersprüche einlegen.

Im Bereich der sozialen Sicherung benötigen Grenzpendler typischerweise eine Gesundheitskarte (Det særlige sundhedskort), das Dokument E 106, die blaue Krankenversicherungskarte (EHIC). Weiterhin sind nach Bedarfsfall Kindergeld (børne-/ungeydelse) oder Rente zu beantragen.

Aufgrund der dänischen Regeln ist weiterhin das Krankengeld digital zu beantragen.

Im Bereich der Steuer ist neben der einmaligen Beantragung der Steuerpersonnummer die jährliche Steuerkarte anzupassen (forskudsopgørelse) und die Steuererklärung zu erstellen (selvangivelse).

Typische Probleme und Barrieren

Vielfalt, Komplexität und Unsicherheit

Gerade für deutsche Arbeitnehmer ist digitale Kommunikation und Behördenkontakt ungewohnt und sorgt für ein hohes Maß an Unsicherheit. Selbst relativ einfache und mehrfach durchgeführte Vorgänge wie z.B. die Steuererklärung führen zu einer Vielzahl von Nachfragen im Infocenter. Oftmals geht es hier um die Bestätigung, alles korrekt gemacht zu haben.

Weiterhin ist die Vielfalt der digitalen Angebote aufgrund der hohen Entwicklungsdynamik kaum überschaubar. Portale und Lösungen mit ähnlich klingenden Namen verwirren die Betroffenen und sorgen für Unsicherheit – selbst bei Beratungseinrichtungen, die sich professionell mit diesen Systemen befassen. Beispielhaft kann hier Feriekonto.dk, Feriepengeinfo.dk und Feriepenge.dk genannt werden. Die Komplexität der Angebote erschwert das Verständnis zusätzlich, da oftmals Verwaltungsvorgänge das Tätigwerden von sowohl Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber erfordern bzw. anbieten. Den hier geschilderten Herausforderungen kann nur mit einem massiv bereitzustellenden Informations- und Hilfsangebot begegnet werden.

Skattepersonnummer

Grenzpendler müssen bei der Finanzbehörde SKAT eine Skattepersonnummer beantragen. Dies kann digital geschehen und funktioniert grundsätzlich gut. Leider ist jedoch die Behörde an Regeln gebunden, die eine Herausgabe dieser neu zugeteilten Kennziffer erst acht Tage vor geplanten Arbeitsantritt zulässt. Dies führt in der Praxis dazu, dass weitere wichtige Verwaltungsschritte, wie Beantragung von Krankenversicherung oder schlichtweg die Erstellung von Arbeitsverträgen, verzögert wird, da diese Vorgänge eine Skattepersonnummer erfordern.

Zugang

Grenzpendler erhalten erst einen NemID, nachdem die Skattepersonnummer zugeteilt wurde. Es bestehen sehr unterschiedliche Bewertungen, wann die dänische Sprache ausreichend beherrscht wird, was zu einer großen Verunsicherung und gegebenenfalls zum Ausschluss von Arbeitnehmern führt, die Systeme nutzen zu können. Da die Behörden ein deutsches Ausweisdokument (Pass oder

Personalausweis) allein nicht akzeptieren, muss ein Leumundszeuge bestätigen, dass die beantragende Person persönlich vorstellig ist.

Funktionalität

Die meisten digitalen Systeme werden in dänischer Sprache angeboten. Hier ist es für ausländische Arbeitnehmer generell sprachlich herausfordernd, jedoch in vielen Fällen aufgrund der fachsprachlichen Besonderheiten und unterschiedlichen Systeme oftmals sehr schwierig, diese korrekt ohne nähere Information zu nutzen.

Neben dem inhaltlichen Verständnis des vom Heimatland her gewohnten oft unterschiedlichen Systems, herrscht auch eine andere Verwaltungskultur vor, die andere Fragen zu Sachverhalten stellt und sehr differierende Verwaltungsgänge auslöst. Gleichzeitig fehlt vielen deutschen Arbeitnehmern aufgrund mangelnder Erfahrung grundsätzlich Vertrauen in digitale Lösungen und in die unpersönliche Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen. Auch stehen deutsche Arbeitnehmer traditionell digitalen Lösungen eher skeptisch gegenüber, da der Schutz persönlicher Daten und der Umgang mit persönlichen Informationen traditionell in Deutschland einen anderen Stellenwert in der öffentlichen Diskussion hat, als es in Dänemark der Fall ist. Abschließend sei erwähnt, dass nicht alle Systeme die Besonderheiten bei ausländischen Arbeitnehmern – und hier insbesondere Grenzpendler – berücksichtigen. Beispielhaft ist das System Pensionsinfo.dk genannt, das auch bei Grenzpendlern eine volle Volksrente (Folkepension) zu Grunde legt, obwohl diese in der Regel nicht erreicht werden kann. Weiterhin werden Betriebliche Altersvorsorgesysteme als in Dänemark steuerpflichtig beschrieben, was nur für in Dänemark wohnende Personen gilt. Somit besteht die Gefahr von Falschinformation, die gerade in Rentenfragen verheerende Folgen mit sich bringen kann.

Bescheinigungen

Digitale Lösungen bedingen einen zeitgemäßen Internetzugang. Gerade in Deutschland ist dieser nicht überall verfügbar. Auch die mobile Datennutzung ist nicht überall möglich und für Grenzpendler oftmals mit sehr hohen Datenroamingkosten verbunden. Ein dänischer Mobilfunkvertrag kann ohne Wohnsitz in Dänemark nur sehr schwer eingerichtet werden und führt in jedem Fall zu einer doppelten Kostenbelastung.

Nicht zu vernachlässigen sind Arbeitnehmer, die aufgrund ihres Alters oder Bildungsniveaus schlichtweg keinen Computer besitzen oder EDV-Kenntnisse nicht vorhanden sind. Gerade bei Rentnern kommt es häufig zu Schwierigkeiten, digitale Lösungen zu nutzen.

Viele Behörden bieten Hotlines an. Die in Deutschland verbreiteten 0800-Behördenrufnummern sind jedoch nicht aus dem Ausland erreichbar. Erschwerend kommt die Tatsache hinzu, dass direkte Rufnummern kaum mehr kommuniziert werden.

Auswirkungen

Attraktivität des Arbeitens im Nachbarland

Arbeitnehmer, die das digitale Verwaltungssystem aufgrund des mangelnden Zugangs oder starker sprachlicher Einschränkungen nicht nutzen können, sind benachteiligt. Umständliche und zeitverzögerte Bearbeitung auf dem althergebrachten Postweg kann zu Problemen mit Fristüberschreitungen führen. In diesem Zusammenhang können die Folgen der geplanten Umstellungen bei der dänischen Post derzeit noch nicht abgesehen werden. Beispielsweise liegen Krankenversicherungskarten nicht rechtzeitig vor dem Arztbesuch vor oder Änderungsmitteilungen mit Relevanz für Familienleistungen werden zu spät eingepflegt, was zu falschen Berechnungen führt und somit den Verwaltungsaufwand steigen lässt. Vor allem aber tragen negative Erfahrungen und Fälle dazu bei, dass das Arbeiten im Nachbarland unattraktiver wird und ein negatives Image der Grenzarbeit befördert wird. Diesem gilt es entgegenzuwirken.

Die Arbeit der Region Sønderjylland-Schleswig

Seit mehreren Jahren werden steigende Beratungszahlen im Regionskontor & Infocenter festgestellt. Ein nicht unwesentlicher Teil der Anfragen dreht sich um Probleme mit der Erlangung eines Zugangs zur digitalen Verwaltung bzw. zur Anwendung. Da beinahe alle Bereiche der Steuerverwaltung bzw. Sozialen Sicherung betroffen sind, hat sich eine Kompetenz bei den Beratungskräften aufgebaut, die sich auch in dieser Beschreibung der Herausforderungen niederschlägt. Gleichzeitig können aufgrund der vielfältigen Rückmeldungen der Ratsuchenden systematisch besondere Schwierigkeiten identifiziert und Problemlösungen vorgeschlagen werden. In der Vergangenheit hat sich hier jedoch bedauerlicherweise gezeigt, dass die dezentrale Entscheidungsstruktur und die Vielzahl der eingebundenen Akteure eine einfache Lösung oftmals in weite Ferne rücken lassen.

Wo sollten Verbesserungen ansetzen?

Die Erfahrungen aus der täglichen Beratungsarbeit und nachfolgende Untersuchungen haben gezeigt, dass es grundlegende Probleme im Zusammenhang mit der zunehmenden und konkret praktizierten Digitalisierung von Verwaltungssystemen gibt. Es ist mehr als verständlich, dass nicht alle Bedarfe von Grenzpendlern gedeckt werden können und eine Abwägung von Aufwand und Nutzen sowie Auswirkungen von Anpassungen auf die übrigen Betroffenen durchgeführt werden muss. Das Ziel und die Verpflichtung der Freizügigkeit von Arbeitnehmern und die hier einschlägige europäische Gesetzgebung geben jedoch eine diskriminierungsfreie Kommunikationsmöglichkeit vor und verpflichten die Mitgliedsstaaten zur Annahme von Anträgen aus dem Bereich der sozialen Sicherung in allen Amtssprachen der Europäischen Union.

Folgende Verbesserungsvorschläge sollten aus Sicht der praktischen Erfahrungen in die Überlegungen der zuständigen Stellen eingehen, um den geschilderten Herausforderungen zu begegnen:

- Skattepersonnummer – Ermöglichung der Bereitstellung von Steuerpersonnummern durch die Behörde SKAT bereits bis zu 3 Wochen vor Beschäftigungsaufnahme.
- Information zu Telefonnummern und postalischen Anschriften – Auf allen digitalen Angeboten sollte bereits auf der ersten Seite der deutliche Hinweis auf die telefonische Erreichbarkeit (sprachlich in deutsch gegebenenfalls englisch sowie welche Sprachen dort gesprochen werden können) sowie die Postanschrift hingewiesen werden. Der Hinweis auf Antragsstellung in anderen als der dänischen Sprache sowie die Möglichkeit, per Briefpost zu kommunizieren, sollte herausgestellt werden. Es darf nicht der Eindruck erweckt werden, dass das digitale Angebot alternativlos ist.
- Erklärungen in deutscher Sprache – Gerade für Grenzpendler aus Deutschland sind – zumindest einleitende – Hinweise und Erklärungen in deutscher Sprache hilfreich. Als gutes Beispiel dient die soeben durch die Finanzbehörde SKAT (www.skat.dk/deutsch) eingerichtete Internetseite in deutscher Sprache.
- Systeme grundsätzlich auf Grenzpendlertauglichkeit prüfen – Durch die Vielzahl der neuen digitalen Verwaltungsfelder und die dynamische Entwicklungstätigkeit scheinen kleinere Gruppen wie ausländische Arbeitnehmer und insbesondere Grenzpendler aus dem Fokus zu geraten. Daher wäre es wünschenswert, die Bedarfe dieser Gruppen zu kennen und neue Angebote auf die Tauglichkeit für diese Gruppen hin zu prüfen.

Die Umsetzung der Vorschläge erfordert politischen Willen und fachliches Wissen sowie Ressourcen, um beispielsweise Beratungs- und Informationsangebote zu schaffen, die den Herausforderungen entgegentreten. Eine Vielzahl der gemachten Vorschläge kann durch die Region Sønderjylland-Schleswig begleitet und implementiert werden. Dies erfordert jedoch Gehör bei den politisch und administrativ zuständigen Stellen, die vorrangig auf dänischer Seite zu finden sind. Dies begründet sich neben der besonders fortgeschrittenen Digitalisierung der Verwaltung in Dänemark vor allem in der Tatsache, dass der größte Teil der Grenzpendler zwischen Deutschland und Dänemark einer Arbeit nördlich der Grenze nachgeht.