

Digitalisierung in öffentlicher Verwaltung und Sozialversicherungen – notwendige Schritte für einen modernen Wirtschaftsstandort Deutschland

7. Juli 2022

Take-Aways

1. Bei der Verwaltungsdigitalisierung reicht es nicht aus, vorhandene analoge Angebote ins Digitale zu übersetzen oder Papieranträge online zur Verfügung zu stellen. Stattdessen müssen Prozesse neu und ganzheitlich gedacht und auch Zuständigkeiten und Abläufe umgestellt werden.
2. Die Verwaltungsdigitalisierung darf nicht nur einem verwaltungsinternen Selbstzweck dienen. Sie muss neben den Verwaltungsangestellten auch Unternehmen und Bürgerinnen und Bürger von Bürokratie entlasten und sich an ihren Bedürfnissen orientieren. Dafür müssen Bürger und Betriebe frühzeitiger in den Digitalisierungsprozess eingebunden werden.
3. Es ist bereits absehbar, dass eine fristgerechte Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) bis Ende 2022 nicht gelingen wird. Daher muss eine Priorisierung der wichtigsten OZG-Leistungen vorgenommen werden, für deren vollständige und fristgerechte Umsetzung gesorgt werden muss und die dann flächendeckend in Deutschland verfügbar sein sollten. In einem OZG 2.0 sollten die Lücken des OZG geschlossen werden, sowie ein stärkerer Fokus auf eine effiziente Umsetzungsstrategie, eine breitere Nachnutzung und eine möglichst vollständige Digitalisierung im Backend – also Digitalisierung der Prozesse innerhalb der Verwaltungen – gelegt werden.
4. Die Entwicklung einer Unternehmensplattform sollte beschleunigt werden. Wichtig ist hierbei, dass möglichst alle unternehmensbezogenen Verwaltungsleistungen – d. h. sowohl der Kommunen als auch der Länder und des Bundes – über eine einzige Plattform und nach Lebenslagen strukturiert für Unternehmen zugänglich gemacht werden. Auch das bundesweite Unternehmenskonto muss möglichst rasch zur vollen Einsatzfähigkeit gebracht und bundesweit einheitlich angeboten werden.
5. Das wichtige Ziel der Registermodernisierung – in staatlichen Registern bereits gespeicherte Daten sollen nicht bei jeder Beantragung von Verwaltungsleistungen neu eingereicht werden müssen – steht bisher noch nicht ausreichend im politischen Fokus. Dabei würde es Unternehmen deutlich entlasten, wenn sie ihre Daten nur einmal an den Staat übermitteln müssten („Once-Only-Prinzip“).
6. Richtigerweise sieht der Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP zahlreiche Digitalisierungsmaßnahmen vor, wie z. B. eine Abschaffung der



Schriftformerfordernisse per Generalklausel, die Einführung eines „Digital-Checks“ für neue Gesetze und die Digitalisierung und Vereinfachung von bei Planungs-, Genehmigungs- und Verwaltungsverfahren. Bislang wurde davon aber noch nichts umgesetzt und sollen Schriftformerfordernisse sogar noch ausgeweitet werden. Umso wichtiger ist es, dass die vereinbarten Maßnahmen zeitnah umgesetzt werden.

7. Zu Recht hat die Ampel-Koalition im Koalitionsvertrag festgehalten, dass die Arbeitsweise der Verwaltung moderner und agiler sowie der Personalaustausch von Privatwirtschaft und Verwaltung gefördert und vereinfacht werden soll. Wie dies allerdings konkret erreicht werden kann, bleibt offen. Hier muss bald eine konkrete Umsetzungsstrategie folgen.
8. Wie auch in anderen Bereichen der Verwaltung gibt es auch bei den Sozialversicherungen hervorragende digitale Verfahren, die Arbeitgebern das Leben erheblich erleichtern. Einige sind bereits umgesetzt, einige sind auf dem Weg, für andere gibt es Pläne. Es zeigen sich aber auch Beispiele, die zeigen, wie es nicht gemacht werden sollte. So ist es auch bei den Sozialversicherungen wichtig, dass bestehende analoge Verfahren nicht 1:1 ins Digitale übersetzt werden, sondern ganze Prozesse neu und ganzheitlich gedacht werden.
9. Der Weg der Digitalisierung der Sozialversicherungen sollte trägerübergreifender gedacht werden. Besondere Bedeutung kommt hier der Kooperation und Koordination der Träger im IT-Bereich zu.

Die deutsche Wirtschaft braucht eine leistungsstarke digitale Verwaltung

Die öffentliche Verwaltung ist nicht nur für die Bürgerinnen und Bürger, sondern auch für die Unternehmen in Deutschland von großer Bedeutung. Mit einer Vielzahl an Behördenkontakten ist die deutsche Wirtschaft größter „Kunde“ der Verwaltung. Um den Austausch zwischen Wirtschaft und Verwaltung effizienter und unbürokratischer zu gestalten, bieten digitale Lösungen große Potenziale. Diese Potenziale sollten Unternehmen und öffentliche Verwaltung heben.

Eine funktionierende digitale Verwaltung ist ein wichtiger Standortfaktor, um den Wirtschaftsstandort Deutschland attraktiv zu halten und Innovationen zu fördern. Der politische Handlungsdruck ist offenkundig: Im europäischen Vergleich hinkt Deutschlands Verwaltung deutlich hinterher: Bei der Verwaltungsdigitalisierung belegte Deutschland lediglich Platz 16 von 27 im Jahr 2021 (Digital Economy and Society Index 2021). Das ist kein gutes Aushängeschild.

Die Corona-Pandemie hat gezeigt, welchen Nachholbedarf wir bei der digitalen Transformation haben. Gleichzeitig haben wir – auch im internationalen Vergleich – gesehen, welche Möglichkeiten der technologische Wandel bietet. Das gilt für die Unternehmen wie auch die öffentliche Verwaltung. In den Betrieben wurde – wo dies möglich war – schnell auf mobiles Arbeiten umgestellt. Geschäftsmodelle wurden digitalisiert, insbesondere im Vertrieb. Viele Behörden hatten bei der Umstellung auf mobiles Arbeiten und der Digitalisierung ihrer Dienstleistungen größere Probleme. Zwar wurden ambitionierte Verwaltungsprojekte wie die Corona-Warn-App zügig und durch die Lockerung des Vergaberechts verhältnismäßig unbürokratisch durchgesetzt. Doch Schwächen wurden an vielen anderen Stellen sichtbar, sei es bei den Gesundheitsämtern, den Bildungsplattformen der Länder oder bei der schleppenden und ineffizienten Verteilung der Corona-Soforthilfen.

Im Koalitionsvertrag der Ampel-Koalition sind zahlreiche, aus Sicht der Unternehmen richtige Maßnahmen zur Verwaltungsdigitalisierung verankert. Planungs-, Genehmigungs- und



Verwaltungsverfahren sollen digitalisiert, vereinfacht und beschleunigt werden. Das ist zu begrüßen. Zu Recht sollen zudem unnötige Schriftformerfordernisse per Generalklausel abgeschafft werden und für neue Gesetze ein „Digital-Check“ eingeführt werden. Wichtig ist, dass diese Vorhaben zeitnah umgesetzt werden.

Bei der Verwaltungsdigitalisierung muss darauf geachtet werden, dass sie nicht nur einem verwaltungsinternen Selbstzweck dient. Sie muss neben den Verwaltungsbeschäftigten, Unternehmen und Bürgerinnen und Bürger tatsächlich von Bürokratie entlasten und sich an den Bedürfnissen der Betriebe orientieren. Hierzu bietet es sich an, Unternehmen besser und frühzeitiger in den Digitalisierungsprozess einzubinden, u. a. im Rahmen der Sitzungen des IT-Planungsrates. Auch eine strukturelle und kontinuierliche Einbeziehung der Wirtschaft in Form von Anhörungen oder eine Beteiligung bei der Erstellung von Gemeinsamen Grundsätzen wäre hilfreich. Schließlich ist es wichtig, dass stärker über Angebote digitaler Leistungen informiert wird, damit diese verstärkt genutzt werden.

Um den Nutzen der Digitalisierung von Verwaltungsvorgängen möglichst auszuschöpfen, ist der zentrale Hebel eine kluge und von Ende zu Ende gedachte Digitalisierung. Es reicht nicht aus, vorhandene analoge Angebote ins Digitale zu übersetzen oder Papieranträge einfach online zur Verfügung zu stellen. Ein schlechter Prozess wird durch Digitalisierung nicht automatisch besser. Stattdessen müssen ganze Prozesse neu und ganzheitlich gedacht und auch Zuständigkeiten und Abläufe auf den Prüfstand gestellt werden.

Sichere digitale Authentifizierungs- und Identifizierungswege – also die Grundlage für eine rechtswirksame und datenschutzsichere Kommunikation – sind ein Kernbestandteil für die effektive Digitalisierung unseres Staates und zentraler Baustein, um Behördengänge in Zukunft überflüssig zu machen. Bürgerinnen und Bürgern muss es möglich sein, sich im digitalen Raum gegenüber der Verwaltung zu identifizieren. Andere Nachweise von Behörden, wie z. B. der Führerschein oder Abschlusszeugnisse von Schulen und Hochschulen sowie Verwaltungsbescheide, sollten ebenfalls auf einer digitalen Infrastruktur zur Verfügung gestellt werden. Die Identifizierung- und Authentifizierung von Unternehmen sollte über ein bundesweit einheitliches Unternehmenskonto funktionieren, das als eine Art Nutzerkonto für die Beantragung von digitalen Leistungen und für die Kommunikation mit dem Staat dienen sollte fungiert.

Eine vollständige Digitalisierung der für Unternehmen wichtigsten Leistungen könnte dazu führen, dass Unternehmen bis zu 1 Mrd. EUR pro Jahr einsparen würden (Normenkontrollrat 2017). Effizienzgewinne bei digitalisierten oder automatisierten Prozessen dürfen allerdings nicht durch hohe oder wiederkehrende Softwarekosten aufgezehrt werden. Dies gilt besonders für KMU, für die hohe Lizenzkosten eine erhebliche finanzielle Belastung bedeuten können. Darüber hinaus muss Unternehmen eine ausreichende Vorlaufzeit für die Einführung von neuen Prozessen und notwendigen Softwareupdates gegeben werden.

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) setzt richtige Weichen für die Verwaltungsmodernisierung, bleibt aber weit hinter Plänen zurück

Das OZG wurde im August 2017 auf den Weg gebracht. Es verpflichtet die Verwaltung, ihre Leistungen bis Ende 2022 digital anzubieten. Dies betrifft 575 Leistungen in 14 Themenfeldern (z. B. Arbeit und Ruhestand oder Gesundheit). Von den 575 OZG-Leistungen waren im September 2021 nur 16 im erforderlichen Reifegrad und mit vorgegebener Flächendeckung (in mind. 9 von 16 Bundesländern) umgesetzt (vgl. NKR 2021). Das BMI spricht von 79 „Go-Lives (Weiterentwicklung in Ausbaustufen)“ (Mai 2022), allerdings sind Reifegrad und Flächendeckung hier nicht ersichtlich. Es ist schon jetzt absehbar, dass eine fristgerechte Umsetzung des OZG mit einer nennenswerten Zahl an Leistungen bis Ende dieses Jahres nicht



gelingen wird. Es sollte daher eine Priorisierung der für die Wirtschaft wichtigsten OZG-Leistungen vorgenommen werden, für deren vollständige und fristgerechte Umsetzung als erstes gesorgt werden muss. Hierunter fallen u. a. statistische Erhebungen und Nachbesserungen bei der Erstattung der Entschädigungsleistungen nach dem Infektionsschutzgesetz IfSG und die Fortsetzung der Digitalisierungsbemühungen in der Lohnabrechnung für Arbeitgeber.

Der Weg zur vollständigen Digitalisierung

Das OZG-Reifegradmodell definiert, dass Leistungen dann OZG-konform digitalisiert sind, wenn sie einschließlich aller Nachweise vollständig online beantragt und Bescheide elektronisch zugestellt werden können (Reifegrad 3 von 4). Ist die Once-Only-Beartragung online möglich, ist der Reifegrad 4 erfüllt. Das Once-Only Prinzip meint, dass Unternehmen und Bürger ihre Daten nur einmalig angeben müssen und diese dann allen relevanten Behörden zugänglich sind. Für das Once-Only-Prinzip bilden das Registermodernisierungsgesetz (RegMoG) 2021 und das Unternehmensbasisdatenregistergesetz (UBRegG) 2021 wichtige rechtliche Grundlagen.

Wie Bund und Länder am OZG arbeiten

Um das OZG möglichst schnell und in der Entwicklung kostensparend umsetzen zu können, werden die Leistungen in sogenannten Entwicklungsgemeinschaften digitalisiert, die federführend in der Regel von einem Bundesministerium und einem Bundesland geleitet werden. Diese entwickeln Software-Lösungen, die danach auch von anderen Verwaltungen als sogenannte Einer-für-alle-Leistungen (EfA) übernommen werden können. Hierzu wurden EfA-Mindestanforderungen und Standards definiert, die eine Nachnutzung und flächendeckende Verbreitung erleichtern sollen. Dazu zählen u. a. Fachlogik, Nutzerkonto und Payment. Für die Wirtschaft – vor allem für große Unternehmen mit Standorten in mehreren Bundesländern – ist es wichtig, dass die für alle entwickelten Leistungen, dann auch tatsächlich flächendeckend umgesetzt werden und nicht nur in einzelnen Bundesländern. Insellösungen sind der falsche Weg. Sollten Leistungen tatsächlich nicht flächendeckend in ganz Deutschland eingeführt werden, ist zumindest für ein starkes Maß an Standardisierung und für offene Schnittstellen zu sorgen.

Die Ampel-Koalition scheint die fristgerechte OZG-Umsetzung aufgegeben zu haben. Der Koalitionsvertrag liefert hierzu keine neuen Impulse. Zumindest wird aber eine Folgefinanzierung für die Weiterentwicklung des OZG angekündigt. Im Gespräch ist häufig ein sog. „OZG 2.0“. Dieses sollte anders als das OZG nicht am Eingangstor zur Verwaltung aufhören, sondern ebenfalls die Digitalisierung innerhalb der Behörden adressieren und somit Medienbruchfreiheit gewährleisten. Diese ist im Behördenalltag bisher leider oft nicht gegeben. Im Gegenteil: Häufig werden digital eingereichte Anträge ausgedruckt und manuell weiterbearbeitet. Dies ist nicht zielführend und führt den Digitalisierungsprozess ad Absurdum.

Sollte der OZG-Prozess mit einem OZG 2.0 neu aufgesetzt werden, muss sichergestellt werden, dass bereits digitalisierte Verwaltungsleistungen regelmäßig auf den Prüfstand gestellt und weiterentwickelt werden. Nur so kann „E-Government“ – also eine Digitalisierung von Verwaltungsprozessen – langfristig ein Erfolg werden. Zudem sollte das OZG 2.0 mit einer effizienten Umsetzungsstrategie einhergehen und die Nachnutzung digitalisierter Leistungen sowie die Flächendeckung stärker in den Fokus nehmen.



- Genehmigung, Förderung, Vergabe, Rechnung und Steuer) und über das bundeseinheitliche Unternehmenskonto zugänglich sein.
- Über dieses sollte dann auch eine bundesweite „angemeldete“ Suche möglich sein, die nach Auffinden des gesuchten Antrags ohne nochmalige Anmeldung auch direkt die Antragstellung („Single Sign On“) ermöglicht.
 - Zudem sollte der Zugang zu den Leistungen der öffentlichen Hand so gestaltet sein, dass die Datenübermittlung sowohl menschen- als auch maschinenlesbar stattfinden kann – je nach Bedarf der Unternehmen.
 - Neben einem hohen Maß an Nutzerfreundlichkeit, sollte ein hohes Maß an Sicherheit gewährleistet sein.

Der Startschuss für ein Vorprojekt zur Entwicklung einer derartigen Unternehmensplattform wurde im März 2022 gegeben. Auf Basis des Einer-für-alle-Prinzips werden Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen federführend mit dem Bund das Modell für eine Unternehmensplattform für Deutschland entwickeln. Der Bund hat die Finanzierung für das entsprechende Vorprojekt in Höhe von 3,9 Millionen Euro zugesagt. Dieses Vorhaben muss zügig umgesetzt und die Wirtschaft bei der Konzeption eng einbezogen werden.

Online-Verwaltungsportale in Österreich

Österreich war in der Frühphase der Einführung von E-Government führend und belegte im E-Government-Benchmark 2006 den ersten Platz (IW Köln 2021). Ein frühes „Aushängeschild“ war dabei die Digitalisierung der zentralen Datenregister, in denen Stammdaten wie Melde-, Adresse-, Gebäude- und Wohnungs- oder Personalstandsdaten gespeichert sind. Das Bundesrechenzentrum (BRZ) ist ein entscheidender Akteur als „Digitalisierungsagentur“ des Bundes, der zugleich als Schnittstelle zwischen Ressorts, Behörden und Gebietskörperschaften fungiert. Als ausgegliederte Organisation kann es frei von Ressortzuständigkeiten agieren. Abnehmer von Entwicklungen und Leistungen des BRZ sind in erster Linie Bundesministerien, das Bundeskanzleramt, oberste Organe, Universitäten und ausgegliederte Organisationen wie etwa der Arbeitsmarktservice. Ein Kernelement des erfolgreichen E-Governments bilden Online-Portale, die Bürgern und Unternehmen einen leicht verständlichen Zugang zu online verfügbaren Verwaltungsdienstleistungen geben. Österreich ist hier deutlich weiter als Deutschland. Das „BRZ PortalAustria“, welches auch mobil per App genutzt werden kann, stellt allen Bereichen der Verwaltung Authentisierungs-, Autorisierungs- und Personalisierungsdienste zur Verfügung und bietet eine Vermittlungsplattform für unterschiedliche Verwaltungsbereiche und Behörden. Dabei sind die großen Publikumsportale der österreichischen Bundesverwaltung wie „oesterreich.gv.at“, das Unternehmensserviceportal USP und das Gesundheitsportal „gesundheit.gv.at“ integriert. Die Einführung des PortalAustria als Cloud-Computing-Anwendung geht auf die frühen 2000er Jahre zurück. 2012 wurde es mit dem „European Cloud Award“ als beste Cloud-Anwendung der öffentlichen Verwaltung ausgezeichnet.



Unternehmenskonto mit hilfreichen Features ausstatten und einheitlich gestalten

Um den Kontakt der Unternehmen zur Verwaltung zu vereinfachen, ist ein bundesweit einheitliches Unternehmenskonto der richtige Weg. Im Hinblick auf die OZG-Leistungen soll für Unternehmen das Unternehmenskonto als Nutzerkonto fungieren. Dieses ist bisher testweise im Einsatz. Es besteht allerdings noch Optimierungsbedarf, der u. a. auf eine höhere Anwenderfreundlichkeit abzielen sollte.

Für die Unternehmen ist es zum Beispiel wichtig, dass auch die Nutzung privater Authentifizierungssysteme möglich ist, die viele Betriebe bisher erfolgreich im Einsatz haben. Die bisherige ausschließliche Nutzung des Elster-Zertifikats für das Unternehmenskonto ermöglicht es den Betrieben teilweise nicht, ausreichend Zertifikate für alle Beschäftigten bereitzustellen. Darüber hinaus fehlt es bisher an einem Rechte- und Rollenkonzept für die Nutzer innerhalb eines Unternehmens. Dieses muss u.a. berücksichtigen, dass manche Bescheide und Mitteilungen nur für einen bestimmten Personenkreis eines Unternehmens einsehbar sein dürfen. Zudem fehlt es bislang an einer Möglichkeit, Vertretungsregelungen einzurichten.

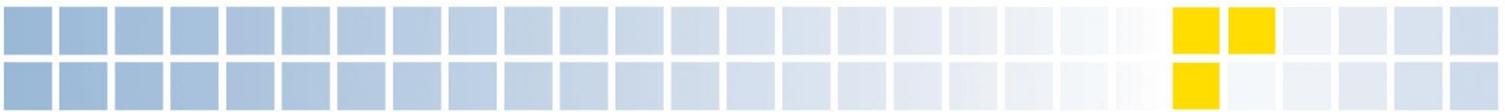
Die hierzu geplanten Funktionserweiterungen der Testversionen sollten schnellstmöglich in enger Abstimmung mit der Wirtschaft weiterentwickelt und umgesetzt werden. Dabei ist es besonders wichtig, dass der flächendeckende Einsatz für möglichst alle Online-Dienste der öffentlichen Verwaltung sichergestellt wird und dass das Unternehmenskonto deutschlandweit mit einheitlicher Funktionalität zum Einsatz kommt. Nur so kann die Nutzerfreundlichkeit für Unternehmen sichergestellt und das Unternehmenskonto ein Erfolg werden.

Registerlandschaft – Nutzerfreundlichkeit durch Once-Only-Prinzip erhöhen

Die Daten der öffentlichen Verwaltung sind auf hunderte Register verteilt und können behördenübergreifend wegen unterschiedlicher Erhebungsweisen und fehlender Schnittstellen und Standards kaum genutzt werden. In Deutschland gibt es rund 120 einzelne Register mit Unternehmensbezug, die weitgehend unabhängig voneinander handeln, sich üblicherweise nicht austauschen und somit für andere Verwaltungsverfahren nicht genutzt werden können. Viele Unternehmen werden in mehreren Registern – teilweise mit sich überschneidenden Daten und verschiedenen Identifikationsnummern – geführt. Dieses System ist fehleranfällig, zeitaufwändig und hoch bürokratisch.

Die Modernisierung der Registerlandschaft – für welche durch das Registermodernisierungsgesetz und durch das Unternehmensbasisdatenregistergesetz wichtige Grundlagen geschaffen wurden – soll erreichen, dass in staatlichen Registern bereits gespeicherte Daten nicht bei jeder Beantragung von Verwaltungsleistungen neu eingereicht werden müssen, sondern die Verwaltung diese aus den zuständigen Registern abrufen kann. Zudem soll sichergestellt werden, dass alle Behörden die benötigten Daten schnell und unkompliziert untereinander austauschen können.

Das wichtige Ziel der Registermodernisierung steht bisher aber noch nicht ausreichend im politischen Fokus. Hier sind mehr Anstrengungen nötig, um sie ambitioniert weiter zu verfolgen und schnellstmöglich umzusetzen. Das Statistische Bundesamt plant das Basisregister für Unternehmensstammdaten erst für das Jahr 2024 (siehe Kasten). Bis dieses dann mit dem Unternehmenskonto vernetzt ist und bei Beantragung von Leistungen direkt auf das Basisregister zugegriffen werden kann, dürfte noch mehr Zeit vergehen. Damit lässt die dringend nötige Entlastung von Unternehmen an dieser Stelle noch lange auf sich warten. Parallel zur Umsetzung des Unternehmensbasisdatenregisters sollten die Behörden daher prüfen, inwieweit weitere Synergieeffekte schon jetzt gehoben werden können, beispielsweise eine leichtere



Amtshilfe, um vorhandene Daten in die statistischen Berichtspflichten einfließen zu lassen. Unternehmen müssten dadurch nicht die gleichen Daten mehrfach an verschiedene Stellen melden.

Entlastung durch Basisregister

Das Statistische Bundesamt plant bis zum Jahr 2024 die Entwicklung eines Basisregisters für Unternehmensstammdaten, das bestehende Quellregister, z. B. Handelsregister oder Register des Bundeszentralsamts für Steuern (BZSt) nutzen soll, um einen einheitlichen Unternehmensdatenbestand zu schaffen, der für sämtliche unternehmensbezogene Verwaltungsleistungen genutzt werden kann. Im Basisregister werden zukünftig Stammdaten wie Name, Sitz, Geschäftsanschrift, Rechtsform und Wirtschaftszweig sowie Identifikatoren aller in der deutschen Verwaltung geführten Unternehmen zusammengeführt. Jedes Unternehmen bekommt eine bundeseinheitliche Identifikationsnummer, mit der weitere Verwaltungsregister auf diese Unternehmensdaten zugreifen können. Angebundene Register werden direkt über neue Unternehmen und Änderungen an den Stammdaten bestehender Unternehmen informiert. So können die Unternehmen von Berichtspflichten entlastet werden.

Ein wichtiger Aspekt für eine erfolgreiche Registermodernisierung ist die Harmonisierung von Rechtsbegriffen – allein für den Einkommensbegriff gibt es im deutschen Recht zahlreiche Definitionen. Herrscht in den verschiedenen Verwaltungszweigen ein unterschiedliches Verständnis von Begriffen, führt das Once-Only Prinzip nicht zur Vereinfachung, sondern zu Missverständnissen und einem erhöhten Austauschbedarf mit den Betrieben. Die Harmonisierung von Rechtsbegriffen ist damit Grundvoraussetzung, um einen unkomplizierten und schnellen Datenaustausch zwischen Behörden und Unternehmen zu ermöglichen. Richtigerweise wird auch im Koalitionsvertrag aufgegriffen, dass relevante Begriffe (z. B. „Einkommen“) vereinheitlicht werden sollen. Dies sollte zügig in Angriff genommen werden.

Nutzung von Cloud-Technologie in der Verwaltung

Die letzten Jahre waren geprägt von einer starken Zurückhaltung der Verwaltung vor dem Weg in die Cloud. Häufig gab es Bedenken hinsichtlich digitaler (Daten-)Souveränität und die Befürchtung von Lock-In-Effekten durch Abhängigkeit von amerikanischen oder chinesischen Cloud-Anbietern. Insbesondere vor dem Hintergrund des europäischen Datenschutzes (DS-GVO) wurde dies als problematisch angesehen. Dies galt umso mehr seit der Außerkraftsetzung des Privacy-Shield-Abkommens und dem damit einhergehenden Fehlen eines entsprechenden Rechtsrahmens in der Beziehung mit den USA.

Mittlerweile lässt sich aber ein Umdenken feststellen. Derzeit werden in der Verwaltung „hybride“ Ansätze angedacht, so dass einerseits mit Hyperscalern über geeignete Lösungen verhandelt wird und andererseits eine Open-Source-Cloud aufgebaut werden soll. Diese soll auch mit Gaia-X kompatibel sein. Die Deutsche Verwaltungscloud-Strategie, welche im Oktober 2020 vom IT-Planungsrat beschlossen wurde, verfolgt darüber hinaus das Ziel, gemeinsame Standards und offene Schnittstellen für bereits bestehende und zukünftige Cloud-Lösungen in der öffentlichen Verwaltung zu schaffen, um übergreifend eine interoperable sowie modulare föderale Cloud-Infrastruktur zu etablieren. Richtigerweise ist auch im Koalitionsvertrag verankert, dass auf Basis einer Multi-Cloud Strategie und offener Schnittstellen eine Cloud für die öffentliche Verwaltung aufgebaut werden soll. Die Nutzung von Cloud-Technologien ist dringend nötig, um die Verwaltungsdigitalisierung zu beschleunigen. Die aufzubauende Verwaltungscloud muss mit neuesten technologischen Entwicklungen Schritt halten können und muss schnell umgesetzt werden.



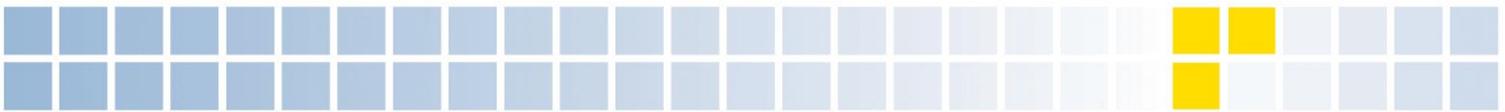
Öffentliche Verwaltung braucht Fachkräfte und einen Kulturwandel

Der demografische Wandel wird sich bald deutlich bei den Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung zeigen: Der Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials und der Eintritt der Babyboomer in den Ruhestand werden absehbar Personallücken in die Verwaltung reißen. Etwa 1,3 Millionen Beschäftigte des öffentlichen Dienstes werden bis 2030 in Rente gehen. Allein die Rentenversicherung erwartet in den kommenden Jahren eine Personallücke von mehreren tausend Stellen. Um diese Lücken aufzufangen, muss die Verwaltung ihre Aufgaben in Zukunft effizienter erfüllen können und verstärkt Fachkräfte und Expertise von außen einbinden. Nur dann wird sie mit den vielfältigen Herausforderungen und sich wandelnden Anforderungen Schritt halten können. Dies wird innerhalb der Verwaltung zu ansteigenden Kosten für externe Dienstleister und zu höheren Personalkosten im IT-Bereich führen, da der Markt für Fach- und Führungskräfte im IT-Bereich stark umkämpft ist. Auch für die Verwaltung wird damit ein substanzieller Erfolgsfaktor sein, ob ihr die Rekrutierung und Bindung von IT-Fachkräften gelingt. Dadurch wird die Verwaltungsdigitalisierung anders als häufig gedacht erstmal nicht zu einer substanziellen Senkung der Personalkosten führen.

Die Rahmenbedingungen im öffentlichen Dienst erschweren jedoch oft die Gewinnung von IT-Experten. Die klassische Beamtenlaufbahn und die daran angelehnten Tarifverträge sind zu undurchlässig und häufig auch unattraktiv für Quereinsteiger. Gleichzeitig erschweren sie den gewinnbringenden Austausch zwischen öffentlicher Verwaltung und Privatwirtschaft. Dadurch fehlt an vielen Stellen wichtiges Know-How. Der Koalitionsvertrag geht auf dieses Problem ein: Der öffentliche Dienst soll attraktiver gestaltet werden und der Personalaustausch zwischen Privatwirtschaft und Verwaltung gefördert und vereinfacht werden. Zudem soll in der Verwaltung eine neue (Führungs-)Kultur etabliert werden. Wie dies erreicht werden soll, ist jedoch nicht detaillierter ausgeführt und damit noch offen.

Beim gesamten Digitalisierungsprozess ist es wichtig, dass auch langjährig beschäftigte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht abgehängt werden. Dabei kommt der Weiterbildung für digitales und zeitgemäßes Arbeiten eine wichtige Rolle zu. Effektive Weiterbildungsformen setzen am Arbeitsplatz an und sind in den Prozess der Arbeit eingebettet. Die Digitalisierung bietet hierbei flexible Lösungen. Schon in der Ausbildung ist die Neuausrichtung auf eine verstärkte Prozess- und Digitalisierungsperspektive notwendig. Hinzu kommen weitere Möglichkeiten für technische Zusatzqualifikationen oder Qualifizierungsbausteine. Unverzichtbar sind und bleiben aber auch eine entsprechende Kultur in der Behörde sowie die Veränderungsbereitschaft bei den Beschäftigten.

Die deutsche Verwaltung hat den Ruf, oftmals stark hierarchisch und bürokratisch zu sein. Sowohl beim Mind-Set als auch bei den Arbeitsweisen braucht es ein Umdenken. Dazu gehört ein stärker serviceorientiertes Selbstverständnis. Auch agiles und projektbasiertes Arbeiten sowie eine iterative und vorantastende Arbeitsweise würden den Prozess der Verwaltungsdigitalisierung beschleunigen, sind aber in den oft verkrusteten Verwaltungsstrukturen kaum umsetzbar. Von Verwaltungsbeschäftigten wird z. B. über die Bundeshaushaltsordnung eine sehr weit in die Zukunft reichende Planung gefordert. Das nimmt jeglichen Spielraum, um auch bereits laufende Projekte neu zu denken.



Digitalisierung der Sozialversicherung – auf dem richtigen Weg, aber noch viel zu tun

Auch die Sozialversicherungen haben sich auf den Weg der Digitalisierung gemacht. Es gibt schon hervorragende Ansätze der Digitalisierung, die Arbeitgebern das Leben erheblich erleichtern. Einige sind bereits umgesetzt, einige sind auf dem Weg, für andere gibt es Pläne. Es zeigen sich aber auch die Probleme und es gibt auch Beispiele, die zeigen, wie es nicht gemacht werden sollte.

Synergie-Effekte werden in den Sozialversicherungen z. B. zu selten genutzt. Während es bei den zu digitalisierenden Verwaltungsleistungen von Bund, Ländern und den Kommunen das Einer-für-Alle Prinzip gibt, fehlt dieses bei der Sozialversicherung gänzlich. Auch das führt dazu, dass u. a. jede Krankenkasse bzw. jede Krankenversicherungsart selbst OZG-Leistungen digitalisieren muss und auch die Bundesagentur (BA) und die DRV enorme Ressourcen für die Entwicklung von Insellösungen ausgeben (müssen). Um Entwicklungskosten zu sparen, sollten die einzelnen Zweige der Sozialversicherung enger zusammenarbeiten, anstatt Insellösungen zu entwickeln.

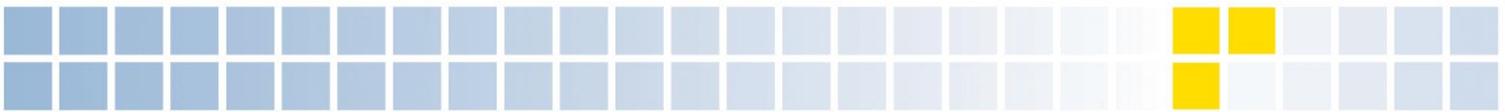
Die Sozialverwaltungen haben als gemeinsame Herausforderung, dass die vorhandenen Daten besonders schutzbedürftig sind und daher z. B. gängige Videokonferenztools, zumindest zu Beginn der Corona-Pandemie nicht genutzt werden durften. Eine schnelle und effiziente Umstellung auf mobile Arbeit war daher nur schwer möglich. So haben Sozialverwaltungen in einem großen Kraftakt eigene Lösungen entwickelt, die möglicherweise nicht immer dem technologischen Stand gängiger Anbieter auf dem Markt entsprechen und nicht immer einwandfrei funktionieren. Doppelstrukturen und das Fehlen einer einheitlichen Strategie sowie mangelnde Abstimmungen zwischen den Sozialversicherungsträgern entziehen den Sozialversicherungen Ressourcen, die besser für ihre Leistungen ausgegeben werden sollten.

Der Weg der Digitalisierung der Sozialversicherungen muss konsequent und trägerübergreifend weitergegangen und auch dabei die Kommunikation zwischen den Trägern, mit anderen Behörden und mit Sozialgerichten verbessert werden. Besondere Bedeutung kommt der Kooperation und Koordination der Träger im IT-Bereich zu. Auch wenn die unterschiedlichen Aufgaben der einzelnen Träger unterschiedliche Anwendungen voraussetzen, sollte als Basis ein Standardprodukt eingeführt werden, das den grundsätzlichen Austausch zwischen den Trägern und auch mit anderen Behörden und Gerichten gewährleistet. Eine fehlende übergreifende Strategie bei der Einführung von IT-Systemen verfestigt dagegen die derzeitigen fragmentierten Strukturen in der Sozialversicherung.

Um den Einstieg in eine umfassende Strategie zur Verbesserung der Verwaltungseffizienz in der Sozialversicherung zu finden, wird bereits im Abschlussbericht der BDA-Kommission „Zukunft der Sozialversicherung: Dauerhafte Begrenzung der Beitragsbelastung“ ein „Steuerungsboard“ empfohlen, an dem alle Träger der Sozialversicherung beteiligt sind. Dieses Steuerungsboard könnte auch die weitere Digitalisierung der Verwaltung in der Sozialversicherung trägerübergreifend begleiten. So könnten bei der Digitalisierung Synergien erschlossen und Mehrfachstrukturen und Insellösungen abgebaut bzw. für die Zukunft vermieden werden.“

Case Studies der Digitalisierung in den Sozialversicherungen

Beitrags- und Meldeverfahren: Im Rahmen des Beitrags- und Meldeverfahrens zur Sozialversicherung werden von Arbeitgebern jährlich weit mehr als 400 Mio. Datensätze übermittelt. Nach Eingabe der Stammdaten zeichnet sich das Verfahren mittlerweile durch einen sehr hohen Automatisierungsgrad aus. Die Fehlerquote liegt dabei im Promillebereich. Ähnliche Verfahren gibt es auch zwischen den Steuerbehörden und den Arbeitgebern.

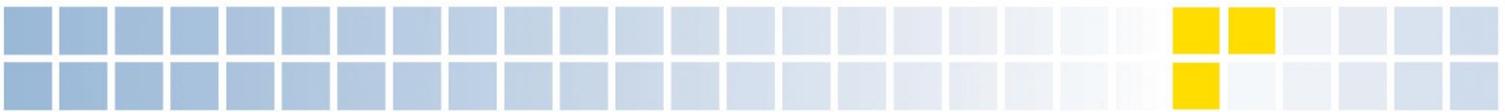


Die verschiedenen Meldeverfahren, über die Arbeitgeber Daten an die öffentliche Verwaltung und Sozialversicherungsträger übermitteln, sollten jedoch vereinfacht und vereinheitlicht werden. Zwar wurde die Mehrzahl der Verfahren in den vergangenen Jahren bereits erfolgreich digitalisiert, allerdings existieren diese weiterhin mit den unterschiedlichsten Voraussetzungen und Berechnungsgrundlagen nebeneinander, z. B. das DEÜV-Meldeverfahren, mit dem Arbeitgeber mit der Sozialversicherung kommunizieren, das Elster-Lohn-Verfahren im Bereich der Finanzverwaltung sowie weitere elektronische Datenaustauschverfahren, wie etwa für das Krankengeld. Der Bürokratieaufwand ist für Unternehmen damit trotz Digitalisierung enorm. Daher sollten die unterschiedlichen Meldeverfahren besser koordiniert werden. Ziel sollte ein gebündeltes, multifunktionales elektronisches Verfahren sein, mit harmonisierter Rechts- und Berechnungsgrundlage sowie einer Beschränkung der zu meldenden Daten auf das absolut Notwendige.

Bis dies gelingt, wäre es wichtig, eine Zentralisierung der Einzugsstellen für Arbeitgeber anzustreben. Durch eine Vielzahl unterschiedlicher Krankenkassen / Einzugsstellen sind Arbeitgeber gezwungen, sich bei beitrags- und versicherungsrechtlichen Fragen jeweils mit den einzelnen Krankenkassen / Einzugsstellen zwecks Klärung in Verbindung zu setzen. Derzeit sind bei einem Arbeitgeber für verschiedene Beschäftigte teils unterschiedliche Einzugsstellen zur Meldung der Sozialversicherungsdaten zuständig. Dies ist nicht nur eine hohe Bürokratie- und Kostenbelastung der Arbeitgeber, sondern erschwert die Kommunikation für einen Arbeitgeber auch unnötig und führt zum Teil zur ungleichen Behandlung an sich gleicher Sachverhalte. Diese Sachlage stellt für die Arbeitgeber eine immer noch hohe Belastung dar, obwohl heute „nur noch“ rund 100 Krankenkassen existieren, diese zum Teil gemeinsame Datenannahmestellen betreiben und der GKV-Spitzenverband über die Informationstechnische Servicestelle der Gesetzlichen Krankenversicherung (ITSG) allen Arbeitgebern eine aktuelle und valide Beitragssatzdatei zur Verfügung stellt.

Konzept einer Datendrehscheibe

Um Unternehmen die Datenweitergabe nicht nur an die Sozialversicherungen, sondern z. B. auch an das Finanzamt, das Gewerbeamt oder das Handelsregister zu erleichtern, ist eine Art Datendrehscheibe vorstellbar (Quelle AWV 2021). Im Kern geht es darum, dass ein Unternehmen seine Daten nicht jeder einzelnen Institution melden muss, sondern eine einzige Meldung ausreichen sollte. Eine Datendrehscheibe könnte die relevanten Institutionen verknüpfen und die reibungslose Weiterleitung der Daten – immer von der Quelle – ermöglichen. Unternehmen entscheiden als „Herr ihrer Daten“ selbst, wer auf was zugreifen kann. Die Daten werden dabei nicht zentral gespeichert, sondern auf Abruf direkt von der Institution bereitgestellt, an die das Unternehmen gemeldet hatte. So wäre das „Once-only Prinzip“ umsetzbar, ohne lange auf die angestrebte Registermodernisierung warten zu müssen. Eine derartige Datendrehscheibe sollte in eine Unternehmensplattform integriert werden. Darüber hinaus ist auch eine Drehscheibe für Arbeitnehmer / Bürger denkbar. Der Bürger bestimmt, wer welche Daten abrufen darf. Ein Arbeitnehmer kann z. B. seinem Arbeitgeber den Abruf beschäftigungsrelevanter Daten erlauben. Dies wäre vor allem bei Neueinstellungen eine Erleichterung für Unternehmen und würde ihnen viel bürokratische Papierarbeit ersparen. Auch für die laufende Beschäftigung könnte dies sehr sinnvoll sein, wenn sich Daten des Arbeitnehmers ändern, bspw. im Hinblick auf eine Nebenbeschäftigung. Vergisst z. B. ein Arbeitnehmer seinem Arbeitgeber eine neue Nebenbeschäftigung zu melden, fällt dies negativ auf den Arbeitgeber zurück u. a. im Hinblick auf die Finanzkontrolle Schwarzarbeit. Wird bei einer Betriebsprüfung festgestellt, dass eine Beschäftigung nicht gemeldet wurde, so müssen neben anderen rechtlichen Konsequenzen Beiträge des Arbeitnehmers bis zur Beitragsbemessungsgrenze nachgezahlt werden. Bei einer Ausübung von mehreren geringfügigen Beschäftigungen kann es ggf. auch zu einer



sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung kommen. Auch um derartige Situationen zu vermeiden, kann die Datendrehscheibe für einen reibungslosen Informationsfluss zwischen Arbeitgeber und Beschäftigten sorgen.

Anträge zur Erstattung von Kurzarbeitergeld: Ein Beispiel für die Nutzung von Daten aus der Lohnabrechnung im Rahmen der Digitalisierung ist die Einführung von KEA – Kurzarbeitergeld-Dokumente elektronisch annehmen. Mit KEA 2.0 können seit dem 1. Januar 2022 die monatlichen Anträge auf Erstattung von Kurzarbeitergeld direkt aus der Lohnabrechnungssoftware in das IT-Verfahren der BA übertragen werden. Ein zusätzliches Schriftformerfordernis gibt es nicht mehr. Die Digitalisierungsrendite ist hier aber noch begrenzt, weil bei der Abrechnung von Kurzarbeit neben den Lohnabrechnungsdaten auch immer sogenannte „situative Daten“ wie z. B. die derzeitige Anzahl der Beschäftigten an die BA übermittelt werden müssen. Insofern ist die Entlastung durch KEA für die Unternehmen aktuell unter dem Strich noch begrenzt.

KEA kann zudem nur für die Anträge auf Erstattung von Kurzarbeitergeld genutzt werden. Für die Anzeige und die Abschlussprüfung hat die BA weitere alternative digitale Übermittlungswege auf den Weg gebracht. So können alle Anträge und Unterlagen entweder über das Portal der BA oder über die Kurzarbeit-App an die BA übermittelt werden. Unternehmen, die über keine Lohnabrechnungssoftware verfügen, können auf diesen Wegen zusätzlich zu KEA auch Daten für die Antragsbearbeitung übermitteln. Auch der Kug-Abschlussbescheid kann elektronisch im BA-Portal zugestellt werden. Bisher ist hierfür noch eine Einwilligung aufgrund § 37 Abs. 2a SGB X erforderlich, die voraussichtlich zum 1. Januar 2023 durch Einführung einer Bekanntgabefunktion, die bisher weiterhin parallel erforderliche Postzustellung obsolet machen wird. Dies wäre ein wichtiger Schritt.

Ziel sollte es sein, die Digitalisierung der verschiedenen Stufen bzw. Bausteine des gesamten Verfahrens zur Kurzarbeitergeldbearbeitung weiter zu verbessern und in einer digitalen und medienbruchfreien Anwendung zusammenzufassen. 1:1-Umsetzungen von Papieranträgen zu digitalen Anträgen, wie hier geschehen, bringen in der Regel keinen Mehrwert. Hier muss weitergedacht werden.

Gewährung von Arbeitslosengeld: Ein weiteres Beispiel für eine 1:1 Umsetzung von Papier in die digitale Welt ist BA-BEA (Bescheinigungen elektronisch annehmen). Ab dem 1. Januar 2023 können die Inhalte der Arbeitsbescheinigung für die Gewährung von Arbeitslosengeld durch das 7. SGB IV Änderungsgesetz nur noch über das BA-BEA-Verfahren elektronisch übermittelt werden. Bisher nutzen dieses Verfahren nur 30 Prozent der Unternehmen, obwohl es bereits seit 2014 zur Verfügung steht. Im Vorgriff auf die gesetzlich verpflichtende Umsetzung müssen vorausschauend Ansprechstellen geschaffen und die Verfahrensinformationen der BA ausgebaut werden. Die Softwareanbieter müssen rechtzeitig ihre Lohnabrechnungsprogramme anpassen.

Antrag auf Arbeitslosengeld: Der Antrag auf Arbeitslosengeld steht bereits seit mehreren Jahren digital zur Verfügung, ca. 50 Prozent der Arbeitslosen nutzen diesen Weg. Es werden jedoch weiterhin PDF-Dokumente erzeugt und in der elektronischen Akte (eAkte) bereitgestellt, die dann manuell durch die Mitarbeitenden in die internen IT-Verfahren übernommen werden müssen. Anträge, die in Papierform eingehen, werden ebenso über die sogenannten Scanzentren in PDF umgewandelt und in die eAkte eingefügt.

Mit den online eingehenden Anträgen ist immerhin die Grundlage geschaffen, um die Antragsbearbeitung zu automatisieren und die Mitarbeitenden der BA von Routinetätigkeiten, wie dem Abtippen zu entlasten. Erste Schritte in diese Richtung hat die BA bereits unternommen. So kann automatisch überprüft werden, ob die Unterlagen vollständig eingereicht



wurden, Kundinnen und Kunden werden automatisch angeschrieben und erinnert, Unterlagen nachzureichen und die Mitarbeitenden bekommen einen Antrag erst nach vollständig abgeschlossener Beantragung zur weiteren Bearbeitung vorgelegt. Damit die Vorteile der Automatisierung weiter wirken können, plant die BA im nächsten Schritt, die online gestellten Anträge automatisiert auszulesen bis hin zu einer direkten Übernahme der Daten ins IT-Fachverfahren. Voraussetzung, damit sich solche Investitionen lohnen, ist immer ein hoher Online-Nutzungsgrad. Das Kundenverhalten spielt somit eine entscheidende Rolle.

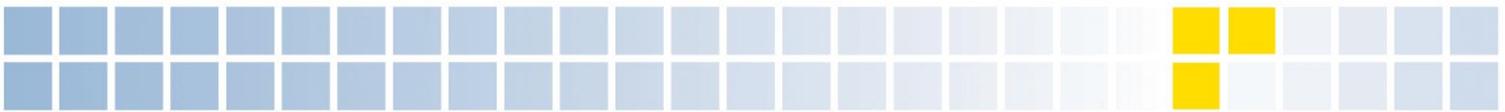
Reha-Leistungen über einen „One-Stop-Shop“: Leistungen im Bereich der Reha können sowohl von den Trägern der Rentenversicherung, der Unfallversicherung, der Krankenversicherung, der Arbeitslosenversicherung als auch durch Kommunen erfolgen. Deshalb ist hier das Lösen von Schnittstellenproblematiken sowie die trägerübergreifende Zusammenarbeit (z. B. auch trägerübergreifende Ansprechstellen und Antragstellung) essenziell. Ein „One-Stop-Shop“ für Versicherte wäre daher hier vorteilhaft. Gleichartige Angebote unterschiedlicher Träger, wie es z. B. die Reha darstellt, sollten übersichtlich gebündelt werden, um dem Anspruchsberechtigten den Zugang – unabhängig von der tatsächlichen Zuständigkeit der einzelnen Sozialversicherungsträger – zu erleichtern und zielsicher die richtigen Leistungen zu erhalten. Der gemeinsame Grundantrag, der derzeit bei der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (BAR) von den Rehabilitationsträgern unter Beteiligung weiterer Interessensgruppen erarbeitet wird, stellt hier den richtigen Ansatz dar. Anstatt wie bisher in Abhängigkeit von der jeweiligen Lebenssituation für die gleiche Leistung den für den Antrag zuständigen Träger zu ermitteln, soll über ein noch zu erstellendes einheitliches Portal der Antragsteller digital zu dem für seine Lebenssituation angemessenen Leistungszeitpunkt gelotet und seine Daten für einen Antrag erfasst werden.

Elektronische Patientenakte vorantreiben: Seit dem 1. Januar 2021 sind die gesetzlichen Krankenkassen verpflichtet, ihren Versicherten eine elektronische Patientenakte (ePA) anzubieten. Aufgrund des in Deutschland gewählten Weges des strikten Opt-In-Verfahrens ist die Nutzung und damit der erzielte Nutzen nur gering. So sind bei 73,35 Millionen GKV-Versicherten bislang nur ca. 240.000 ePA-Konten freiwillig angelegt worden; dies entspricht rund 0,4 Prozent der GKV-Versicherten. Um die Vorteile nutzen zu können, muss der Gesetzgeber daher schnellstmöglich das Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag umsetzen und einen Gesetzentwurf für ein Opt-Out-Verfahren bei der ePA vorlegen. So kann die Zahl der Versicherten mit einer ePA erheblich vergrößert und ein Durchbruch bei der Nutzung der ePA erreicht werden.

Ein weiterer Grund, warum die Gesundheitsanwendungen und insbesondere die ePA ihre Vorteile nicht ausspielen können, ist, dass noch nicht alle Leistungserbringer verpflichtend an die Telematikinfrastruktur angebunden sind. Hier sollte der Gesetzgeber dafür sorgen, dass alle Leistungserbringer schnellstmöglich verpflichtend an die Telematikinfrastruktur angeschlossen werden.

Synergien liegen auch bei der Anwendung der ePA vor: Alle gesetzlichen Krankenkassen bieten ihren Versicherten seit Januar 2021 eine eigene kostenfreie App für die ePA an. Um den vollen Funktionsumfang nutzen zu können, benötigen Versicherte die neue elektronische Gesundheitskarte mit NFC-Schnittstelle. Diese Karte und eine persönliche PIN müssen Versicherte bei ihrer Krankenkasse beantragen. Bei der ePA-App handelt es sich um von den Krankenkassen jeweils eigenständig entwickelte Lösungen. Dies belastet die Krankenkassen mit unnötigem Aufwand, der eigentlich vermeidbar wäre, wenn eine einheitliche ePA-App zur Anwendung durch den Versicherten zur Verfügung gestellt worden wäre.

Ein weiteres Digitalisierungsprojekt im Gesundheitsbereich ist das E-Rezept – Verordnungen für verschreibungspflichtige Medikamente sollen digital verarbeitet und ausgestellt werden. Die



gematik (Gematik GmbH) hat hierfür eine einheitliche Lösung entwickelt. Die Einführung war schon zum Januar 2022 geplant. Allerdings muss die Testphase u. a. aufgrund fehlerhafter Prozesse stark verlängert werden. Auch dies ist wieder ein Beispiel für einen wenig zielführenden Versuch, analoge Prozesse 1:1 ins Digitale zu übersetzen.

Wir sollten sehr verantwortungsvoll das Potenzial heben, das im Datenschatz der Gesundheits- und Sozialdaten der Versicherten liegt. Krankenkassen, Wissenschaft und medizinische Forschung können einen Mehrwert für uns alle auf der Grundlage dieser Daten schaffen. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen liefert in seinem [Sondergutachten „Digitalisierung für Gesundheit“ \(2021\)](#) eine umfängliche und detaillierte Beschreibung der Problemlage und listet präzise die notwendigen Maßnahmen auf.

Elektronische Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung: Dass eine Digitalisierung nicht immer gleich den Erfolg bringt und auch Prozesse eine große Rolle spielen, zeigt die elektronische Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung (eAU): Erhält der Arbeitnehmer bei seinem Arzt eine Krankschreibung, wird diese elektronisch vom Arzt an die Krankenkasse gesendet. Der Arbeitgeber muss diese dann von der Krankenkasse abrufen. Dies erfolgt innerhalb von 14 Tagen nach der Abfrage des Arbeitgebers. Einen erheblichen Bürokratieabbau hätte man mit einer proaktiven Weiterleitung von der Krankenkasse an den Arbeitgeber bewirken können.

Startet das Verfahren in der aktuellen Ausgestaltung, ist kaum ein Vorteil gegenüber dem alten Papierverfahren erkennbar. Die größte Hürde für einen pünktlichen Start des obligatorischen Arbeitgeberabrufverfahrens zum 1. Januar 2023 stellt die weiterhin nicht vollständige Anbindung der Ärztinnen und Ärzte aufgrund mangelnder technischer Voraussetzungen dar. Sollte dies durch die Ärzte nicht vollständig umgesetzt werden, käme es mit großer Wahrscheinlichkeit – auch angesichts der vielen Verfahrensbeteiligten – zu einem störungsreichen Start, der dem Ziel der eAU, das Bescheinigungsverfahren im Interesse aller zu erleichtern, diametral widerspräche und die Akzeptanz des neuen Verfahrens bei den Beschäftigten als auch bei den Arbeitgebern gefährden würde.

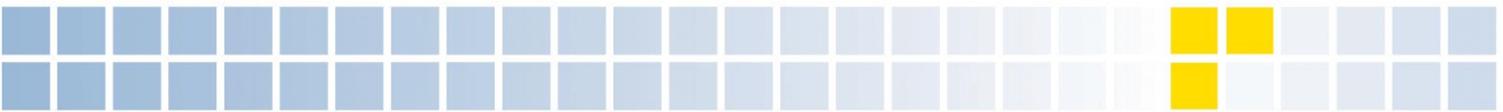
Best-Practice Beispiel Gesundheitskarte

Während Deutschland bei der elektronischen Gesundheitskarte nicht vorankommt und Digitalisierungsversuche an einzelne Leistungen unternimmt, die eigentlich in dieser gebündelt werden sollten, hat Österreich die elektronische Gesundheitskarte „ELGA“ bereits im Einsatz. ELGA steht als moderne und sichere Infrastruktur allen Personen, die im österreichischen Gesundheitssystem versorgt werden, zur Verfügung. Über das ELGA-Portal gibt es die Möglichkeit, die eigenen Gesundheitsdaten zeit- und ortsunabhängig einzusehen. Im ELGA-Portal können u. a. die ELGA-Funktionen e-Befund, e-Medikation und e-Impfausweis aufgerufen werden. In Deutschland politisch strittige Fragen wie z. B. die Schaffung eines zentralen Impfreisters sind in Österreich obsolet. Auch dies erleichtert die Pandemie-Bekämpfung.

Lessons Learned Pandemie

Gerade die Corona-Pandemie zeigt, welche Vorteile eine funktionierende und breit akzeptierte ePA im Einsatz hätte. Wäre sie bereits zu Beginn der Corona-Pandemie stärker im Einsatz gewesen, wäre das Pandemie-Management in großen Teilen leichter gewesen, z. B. wenn es um die Verteilung von FFP2-Masken ging oder darum, wer prioritär geimpft werden sollte. Auch bei der Um- und Durchsetzung einer Impfpflicht wäre sie hilfreich gewesen.

Österreich macht vor, wie es geht: mit einem zentralen Impfreister und einem regelmäßigen Abgleich mit dem Melderegister. Bei Nichterfüllung einer staatlichen Impfpflicht kann ein Bußgeld im vereinfachten Verfahren von den zuständigen Behörden selbst verhängt werden. Über den e-Impfpass in der elektronischen Gesundheitsakte erfolgt die Dokumentation jeder durchgeführten Corona-Schutzimpfungen. Eine Opt-Out-Option ist für den elektronischen



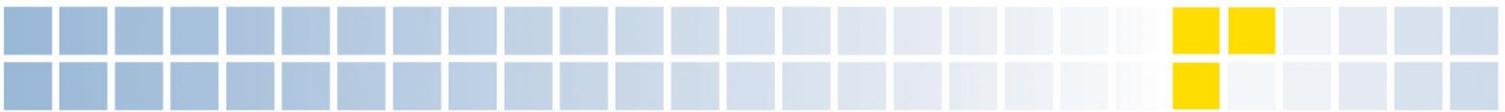
Impfpass im öffentlichen Interesse an einer vollständigen Dokumentation nicht vorgesehen. Durch Verknüpfung mit dem nationalen österreichischen Impfplan, der regelmäßig nach den neuesten Erkenntnissen der Wissenschaft präzisiert und aktualisiert wird, werden im zukünftigen Vollbetrieb sogar personalisierte Impfeempfehlungen über den e-Impfpass möglich. Und auch epidemiologisch macht ein Impfregister Sinn. Durch das Impfregister können Nebenwirkungen und epidemiologische Auswertungen wie beispielsweise zuverlässige Durchimpfungsraten sichergestellt werden. Gerade die Corona-Krise hat gezeigt, wie wichtig das in einer Pandemie ist. Nicht ohne Grund hat der Expertenrat der Bundesregierung zu COVID-19 in seiner [4. Stellungnahme vom 22. Januar 2022](#) dringende Maßnahmen für eine verbesserte Datenerhebung und Digitalisierung angemahnt.

Beitrag von Gesundheitsdaten zur effizienten Versorgung

Die BDA-Kommission „Zukunft der Sozialversicherungen: Beitragsbelastung dauerhaft begrenzen“ hat in ihrem [Gutachten](#) vom Juli 2020 als wichtigsten Ansatzpunkt zur Dämpfung der Dynamik der Gesundheitskosten, zur Hebung struktureller Effizienzreserven und zur Verbesserung der Versorgungsqualität ein striktes Versorgungsmanagement empfohlen. Ziel eines solchen strikten Versorgungsmanagements ist es, dass die Krankenkassen die Regie übernehmen und direkte („Selektiv-“)Verträge mit niedergelassenen Ärzten und Krankenhäusern abschließen und dadurch Netzwerke mit Leistungserbringern aufbauen, durch welches die Patienten „geleitet“ werden können. Patienten müssten sich dann nicht mehr selbst im unübersichtlichen Leistungsangebot zurecht finden, wodurch Ineffizienzen und Wartezeiten deutlich reduziert werden können. Zur Umsetzung dieses strikten Versorgungsmanagements ist der umfassende Zugang zu Routinedaten erforderlich. Die ePA kann diese Daten grundsätzlich liefern. Die erforderliche Datennutzung wäre entsprechend zu regeln.

Krankenversicherung – Berechnung des Krankengeldes: Wie die Digitalisierung von Verwaltungsprozessen zu Mehraufwand führen kann, zeigt die Arbeitgebermeldung zur Berechnung von Entgeltersatzleistungen. Während früher im Krankheitsfall zur Berechnung des Krankengeldes eine Papierbescheinigung ausgestellt wurde, werden heute elektronische Daten zwischen Krankenkassen und Arbeitgebern hin- und hergeschickt. Allerdings handelte es sich früher um eine einzelne Bescheinigung. Heute werden in Korrekturfällen regelmäßig mehrfache Hin- und Her-Meldungen notwendig. Dies kann in Einzelfällen sogar zu einem sehr hohen Datenaustauschvolumen führen. Grund dafür sind aufwendige Nachfassaktionen, die basierend auf einer Entgeltkorrektur zuerst die Anpassung des Krankengeldes und anschließend die Anpassung des Arbeitgeberzuschusses nach sich ziehen – und das oft in mehreren Schleifen. In weit über der Hälfte der Fälle handelt es sich dabei um Korrekturen von weniger als 1 € – der damit verbundene Aufwand beträgt jedes Mal ein Vielfaches.

Infektionsschutzgesetz: Zwar sind die Anträge zur Erstattung der Entschädigungsleistungen nach dem Infektionsschutzgesetz (IfSG) nach anfänglichen Schwierigkeiten digitalisiert worden. Diese sind aber auch ein Beispiel dafür, wie Digitalisierung nicht laufen sollte. Zwar wurde auf der digitalen Plattform ifsg-online kurzfristig ein Antragsformular online gestellt, allerdings wurden die betroffenen Unternehmen als Kunden völlig unzureichend einbezogen. So waren die umfangreichen Fragen zur Befüllung und zur nachgelagerten Berechnung lange ungeklärt und sind es teilweise bis heute noch. Dazu kommt, dass auf der Plattform nur 12 von 16 Bundesländern vertreten sind. Dies erschwert vor allem großen Unternehmen mit verschiedenen Standorten die Antragstellung und führt zu erhöhten Kosten, da diese verschiedene Antragsformulare, Daten und Unterlagen für die Abrechnung nach dem IfSG einreichen müssen. Dazu existieren unterschiedliche und komplizierte Vorgaben für die Erstattungen und es fehlt an Großkundenschnittstellen und einer bundesweiten Zentralisierung. Neben dem Problem der mangelhaften technischen Umsetzung führt vor allem die unterschiedliche Rechtsauslegung und -anwendung auf Ebene der durchführenden Behörden



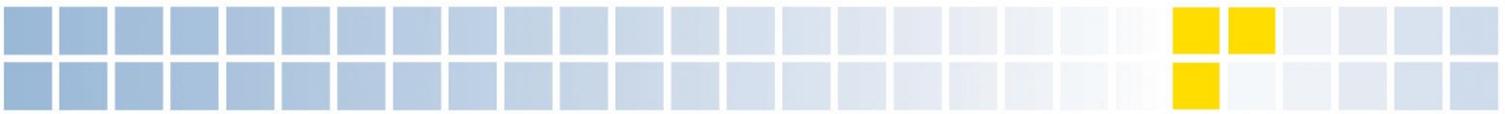
zu großen Schwierigkeiten, die eine durchgängige und einheitliche Abrechnung unmöglich machen.

Oftmals erhalten die Unternehmen dann sehr zeitverzögert Bescheide, die von der Berechnung der Erstattung (und der SV-Beiträge) durch die deutschlandweit zertifizierten Payroll-Programme der Unternehmen abweichen oder ganz abgelehnt werden. Dies führt dazu, dass Arbeitgeber bei einer Rückerstattung häufig noch hohe bürokratische Lasten haben, um die geleistete Rückerstattung wieder auf die betroffenen Beschäftigten umzuverteilen, obwohl es sich nur um geringe Beitragsdifferenzen handelt. Dazu kommen im Zusammenhang mit dem Jahreswechsel erhebliche Konsequenzen durch späte Korrekturen, bis hin zur Notwendigkeit, bereits erlassende Einkommenssteuerbescheide der Arbeitnehmer zu korrigieren, um Doppelbesteuerungen zu vermeiden. Hier bedarf es dringend Nachbesserungen.

Lohnabrechnung – Schriftformerfordernisse: Die Fortsetzung der Digitalisierungsbemühungen in der Lohnabrechnung ist für Arbeitgeber zentral. Dies betrifft z. B. alle Prozesse die einer Zustimmung, Anzeige oder Klärung im Rahmen von laufenden Beschäftigungsverhältnissen bedürfen, wie z. B. dem Zustimmungsverfahren nach § 18 BEEG, § 9 MuSchG und § 168 SGB IX oder dem Statusfeststellungsverfahren nach § 7a Abs. 1 Satz 1 SGB IV, das immer noch überwiegend in Papierform erfolgt. Beim Statusfeststellungsverfahren etwa prüft der Arbeitgeber durch die Clearingstelle der DRV Bund z. B. anhand einzureichender Unterlagen den Erwerbstatus seines Arbeitnehmers und erhält dann auch das Ergebnis der Prüfung als Bescheid. Aus Beweisgründen ist für dieses Anfrageverfahren bisher noch die Schriftform vorgeschrieben. Dies belastet Arbeitgeber unnötig mit Bürokratie.

Betriebliche Altersvorsorge – Schriftformerfordernisse: Nach der bisherigen gesetzlichen Regelung setzt die steuerliche Anerkennung einer Pensionszusage voraus, dass sie schriftlich erteilt wird (vgl. § 6a Abs. 1 Nr. 3 EstG). Der Wegfall des Schriftformerfordernisses könnte die Verbreitung der betrieblichen Altersvorsorge befördern, weil Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dann ohne großen Aufwand über Internet- und Intranetportale Entgelt für eine betriebliche Altersversorgung umwandeln könnten. Auch aus einem anderen Grund ist die durch Entgeltumwandlung arbeitnehmerfinanzierte betriebliche Altersversorgung bislang nicht ohne Einhaltung der Schriftform möglich. Aufgrund aktueller Regelungen im Nachweisgesetz (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 3 NachwG) ist hierbei der Nachweis wesentlicher Vertragsbedingungen in elektronischer Form ausgeschlossen. Wesentliche Vertragsbestandteile – so auch Entgeltumwandlungsvereinbarungen – sind nach § 2 Abs. 1 S.1 NachwG schriftlich niederzulegen und dem Arbeitnehmer schriftlich mitzuteilen. Der Wechsel vom Schriftformerfordernis auf die (elektronische) Textform wäre damit auch aufseiten des Arbeitgebers mit erheblicher Reduzierung des Verwaltungsaufwands verbunden. Der Gesetzgeber hat mit der Umsetzung der Arbeitsbedingungenrichtlinie die Forderung der Digitalisierung leider verpasst, weshalb weiterhin die strenge Schriftform nach § 126 BGB im Nachweisgesetz gilt. Die von vielen Unternehmen und ihren Beschäftigten gewünschte und sinnvolle Digitalisierung der Nachweismöglichkeiten sind schließlich daran gescheitert, dass durch einzelne Fraktionen und den DGB nicht akzeptable "Kompensationswünsche" geäußert wurden.

Digitale Kommunikation in den Unternehmen sollte eine Selbstverständlichkeit sein. Die BDA wird weiter für eine nachhaltige Entbürokratisierung und Digitalisierung der Arbeitsbeziehungen werben.



Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Strategie und Zukunft der Arbeit

T +49 30 2033-1070

strategie@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 30,5 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.