

Verwaltungsdigitalisierungsgesetz

Gemeinsame Position von BDI, BDA, DIHK und ZDH zur Weiterentwicklung des Onlinezugangsgesetzes (OZG)

4. November 2022

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	4
Gesamtstrategie erarbeiten	5
Governance-Strukturen anpassen	7
Fundament für Infrastruktur legen	8
Unternehmenskonto einheitlich gestalten	9
Kommunikation verbessern	10
Registermodernisierung vorantreiben	11
EfA-Prozess updaten	11
Impressum	13

Zusammenfassung

Die Digitalisierung und Modernisierung der öffentlichen Verwaltung von Bund, Ländern und Kommunen Deutschlands muss dringend Fahrt aufnehmen. Behörden und ihre Mitarbeitenden müssen in die Lage versetzt werden, Wirtschaft und Gesellschaft bestmöglich bei der Bewältigung der vielfältigen und enormen Herausforderungen unserer Zeit und der Erreichung der hierfür von der Politik gesetzten Ziele zu unterstützen.

Das 2017 verabschiedete **Onlinezugangsgesetz** (OZG) hat eine bisher ungekannte Dynamik in diesen Prozess gebracht, konnte die geweckten Erwartungen und selbstgesteckten Ziele jedoch nicht erfüllen. Es fehlte dem Gesetz an einer Einbettung in eine Gesamtstrategie für die Modernisierung und

Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung, es fehlte an verlässlichen und klaren Governance-Strukturen, es fehlte an ehrlicher Evaluation und transparenter Kommunikation. Es fehlte ein Infrastruktur-Fundament aus Basisdiensten und Schnittstellenstandards.

Die Spitzenverbände der Deutschen Wirtschaft schlagen vor, das Auslaufen der OZG-Frist als Gelegenheit zu begreifen und ein neues Gesetz zu verabschieden, das die identifizierten Schwachstellen adressiert. Ein solches Gesetz sollte aus Sicht der Wirtschaft insbesondere folgende Punkte beinhalten:

- Es muss eine Gesamtstrategie für die Digitalisierung und Modernisierung der öffentlichen Verwaltung erarbeitet werden, sodass klar ist, wohin die Reise aus Sicht der Bundesregierung überhaupt gehen soll. Von diesem Zielbild können dann entsprechende strategische Ziele abgeleitet werden. Bestandteile sollten u. a. ein plattformbasiertes Ökosystem, eine Priorisierung der wichtigsten Verwaltungsleistungen und nutzerfokussierte Erfolgskennzahlen sein.
- Die Governance-Strukturen der Verwaltungsdigitalisierung sollten überarbeitet werden, um Transaktionskosten und Koordinierungsaufwände zu senken, die Schnelligkeit von Softwareentwicklungen zu erhöhen, deren Nachnutzung zu vereinfachen und gleichzeitig Innovationskraft und Wettbewerb aufrechtzuerhalten. Dazu sollte der IT-Planungsrat zukünftig Mehrheitsentscheidungen fällen sowie die Föderale IT-Kooperation (FITKO) und die Koordinierungsstelle für IT-Standards (KOSIT) finanziell und personell gestärkt werden.
- Unternehmen als Poweruser der Verwaltungsdigitalisierung müssen in den Mittelpunkt gestellt werden. Digitale Lösungen müssen von Anfang an gemeinschaftlich mit den Nutzern erarbeitet werden.
- Um die mit dem OZG angeschobene Dynamik aufrechtzuerhalten und die Planungssicherheit für alle Beteiligten zu stärken, sollte das Verwaltungsdigitalisierungsgesetz ein Recht auf eine vollständig digitale Abwicklung von Verwaltungsleistungen für Unternehmen beinhalten. Ziel muss es sein, alle digitalisierungsfähigen Verwaltungsverfahren zukünftig medienbruchfrei digital abzuwickeln.
- Es braucht eine enge Verzahnung des Verwaltungsdigitalisierungsgesetzes mit dafür zentralen Projekten wie der Registermodernisierung, da erst vollständig vernetzte Register eine Ende-zu-Ende Digitalisierung von Verwaltungsleistungen ermöglichen. Um Planungssicherheit zu schaffen und ein möglichst hohes Ambitionsniveau zu erreichen, sollte das Recht für Unternehmen angestrebt werden, die Bereitstellung von Daten zu verweigern, wenn diese bereits in staatlichen Registern vorhanden sind.
- Die Verwaltungsdigitalisierung muss durch umfassende Anpassungen rechtlicher Bestimmungen in Bund und Ländern ermöglicht werden, um eine niedrigschwellige Verfahrensabwicklung für Unternehmen realisieren zu können. Sie sollte als Chance für eine umfassende Modernisierung der Verwaltung und ihrer Prozesse genutzt werden. Dazu gehört auch, analoge Verfahren nicht stets eins-zu-eins ins Digitale zu übersetzen.
- Basiskomponenten und Standards müssen entwickelt und bundesweit einheitlich und verbindlich festgelegt werden. Nur mit einer solchen Basis lassen sich digitale Ökosysteme schaffen und Skaleneffekte realisieren. Dazu zählt auch das Unternehmenskonto auf ELSTER-Basis, das möglichst rasch fertiggestellt und mittels Anbindungsverpflichtung bundesweit einheitlich eingesetzt werden muss.
- Es braucht ein professionelles Informationsmanagement für die Verwaltungsdigitalisierung inklusive einer fortlaufenden und realistischen Evaluation als Vorhaben. Nur mit aktuellen,

allgemein verfügbaren Informationen zu bestehenden, geplanten oder angekündigten Komponenten und Teilprojekten können die Fähigkeiten aller beteiligten Akteure ideal genutzt und das Gesamtprojekt erfolgreich gesteuert werden.

- Der EfA-Prozess („Einer für Alle“) sollte umfassend evaluiert und mit einem Update versehen werden. Dabei muss stärker auf Standards und offene Schnittstellen gesetzt werden. Schließlich bedarf es einer weiteren gezielten Förderung des digitalen Wandels in Ländern und Kommunen durch den Bund, damit die Abkehr von Insellösungen und die Nachnutzung von EfA-Diensten nicht zu hemmenden finanziellen Mehrbelastungen führt.

Einleitung

Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung von Bund, Ländern und Kommunen ist heute eine der entscheidenden Glaubwürdigkeits- und Vertrauensfragen der Politik. Die Erfahrungen der Corona-Pandemie haben überdeutlich aufgezeigt, dass Deutschland dringend mehr Tempo bei der umfassenden Modernisierung seiner öffentlichen Verwaltung braucht. Deutschland verfügt zwar über eine öffentliche Verwaltung, die Rechtsstaatlichkeit und Verlässlichkeit mit kompetenten und engagierten Mitarbeitenden vereint. Doch ist diese Verwaltung nicht so leistungsfähig, wie sie sein müsste, damit Unternehmen und Gesellschaft den enormen Herausforderungen aufgrund von Energie- und Klimakrise, Digitalisierung und demografischem Wandel angemessen begegnen können.

Laut einer repräsentativen Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach im Auftrag des Gemeinschaftsausschusses der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft von September 2022 ist die Hälfte der befragten Unternehmen unzufrieden mit der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Jedes sechste Unternehmen schätzt sie sogar als kaum oder gar nicht leistungsfähig ein. Auch deshalb ist es für 96 Prozent der Befragten sehr wichtig oder wichtig, dass die Digitalisierung der Verwaltung rasch Fortschritte macht.¹

Die Digitalisierung der Verwaltung ist also kein Selbstzweck, sondern notwendig für dringend erforderliches besseres und effizienteres staatliches Handeln. Damit sie gelingt, müssen in der öffentlichen Verwaltung alle Chancen der digitalen Transformation genutzt werden. Ein moderner Staat muss Verwaltungsleistungen an den Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer ausgerichtet digital anbieten. Er muss seine internen Prozesse digitaltauglich gestalten und den Datenaustausch über Fachgrenzen und Verwaltungsebenen hinweg deutlich verbessern. Ein besonderer Fokus muss dabei auf die Bedürfnisse der Unternehmen gelegt werden. Sie sind Hauptkunde und Interaktionspartner der Verwaltung.

Regulatorisch steht bislang das 2017 verabschiedete Onlinezugangsgesetz (OZG) an zentraler Stelle. Es verpflichtet Bund und Länder, bis Ende 2022 alle relevanten Verwaltungsleistungen deutschlandweit digital anzubieten und miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Diese Verpflichtung führte zu einer erheblichen und bisher ungekannten Dynamik. Die Verwaltungsdigitalisierung wurde von vielen Akteuren in Bund und Ländern erkennbar zu einer Priorität gemacht. Es wurden erhebliche Mittel bereitgestellt, Umsetzungsstrukturen geschaffen und gemeinsame Projekte aufgesetzt, die Synergien schaffen sollten. Durch den häufig höchstpersönlichen Einsatz vieler Menschen in Bund, Ländern und Kommunen wurden auf diese Weise viele Digitalisierungsvorhaben angeschoben.

Und dennoch ist die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung kaum vom Fleck gekommen. Nicht nur sind die Ziele des OZG nicht mehr fristgerecht zu erreichen, sie werden weit verfehlt werden. Auch der Versuch, mittels des im Mai 2022 verabschiedeten „Boosters“ zumindest 35 besonders relevante Verwaltungsleistungen priorisiert zu entwickeln und fristgerecht bis Jahresende bereitzustellen, wird nur teilweise gelingen.

Nach Überzeugung der Spitzenverbände der Deutschen Wirtschaft sind die Gründe hierfür insbesondere das Fehlen einer klaren Gesamtstrategie, das Fehlen verlässlicher Governance-Strukturen und das Fehlen eines Fundaments aus Basisdiensten und Schnittstellenstandards.

¹ Institut für Demoskopie Allensbach (2022): Moderner Staat? Die öffentliche Verwaltung im Urteil der Wirtschaft. Abrufbar unter [bdi.eu/publikation/news/moderner-staat-die-oeffentliche-verwaltung-im-urteil-der-wirtschaft](https://www.bdi.eu/publikation/news/moderner-staat-die-oeffentliche-verwaltung-im-urteil-der-wirtschaft).

Das Auslaufen der OZG-Frist ist daher ein „window of opportunity“, die Verwaltungsdigitalisierung insgesamt auf neue, tragfähigere rechtliche Füße zu stellen. Statt eines Onlinezugangsgesetzes 2.0 braucht es zukünftig ein Verwaltungsdigitalisierungsgesetz, das ein klares Zielbild für die Weiterentwicklung der öffentlichen Verwaltung in den nächsten Jahren aufzeigt und als Artikelgesetz alle relevanten regulatorischen Faktoren für diesen Transformationsprozess adressiert.

Gesamtstrategie erarbeiten

Als größtes Defizit der bisherigen Digitalisierungsbestrebungen der öffentlichen Verwaltung erweist sich das Fehlen einer gemeinschaftlich von Bund und Ländern und unter Einbeziehung der Kommunen entwickelten, umfassenden und übergeordneten Gesamtstrategie. Es braucht ein Konzept, um die Zukunftsherausforderungen der staatlichen Aufgabenwahrnehmung unter Berücksichtigung enger werdender personeller und finanzieller Handlungsspielräume positiv im Sinne eines Change-Managements nutzerorientiert zu gestalten.

Die damit verbundenen Fragestellungen sind grundlegender Natur. Sie betreffen die Überregulierung durch sich viel zu häufig ändernde gesetzlichen Regelungen, aber auch Fragen der Aufgabenerfüllung durch die kommunale Ebene. Dabei böte in einzelnen Bereichen eine stärkere Zentralisierung öffentlicher Leistungen unter Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung eine echte Chance zur effizienten digitalen Erbringung von Verwaltungsleistungen bei geringerem Personaleinsatz.

Zwar enthält das Onlinezugangsgesetz einige strategische Ziele,² doch diese adressieren nicht alle für die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung relevanten Aspekte, was entscheidend die Umsetzung des OZG erschwert. Es werden nur bestimmte Aspekte berücksichtigt und andere relevante Aspekte, die eigentlich Hand in Hand gehen müssten, vernachlässigt. So nimmt das Gesetz beispielsweise ausschließlich das Frontend der digitalen Verwaltung (also die Onlinedienste) in den Blick und lässt das Backend (die dafür notwendigen, zugrundeliegenden Infrastrukturen und Regulierungen) außen vor. Nach wie vor fehlt deshalb ein verlässliches Fundament aus Basisdiensten und Schnittstellenstandards, auf dem Online-Dienste aufsetzen könnten. Ebenso wenig werden die Kommunen als Akteure berücksichtigt, obwohl diese für nahezu 80 Prozent aller Verwaltungsleistungen verantwortlich sind.

Aus Sicht der Spitzenverbände der Deutschen Wirtschaft bedarf es deshalb eines umfassenden Verwaltungsdigitalisierungsgesetzes, das in eine Gesamtstrategie für die Digitalisierung und Modernisierung der öffentlichen Verwaltung eingebettet werden muss, welche alle notwendigen Aspekte des Themas umfasst, nicht nur einen bloßen Zugang zu Onlinediensten.

Folgende Punkte sollten Bestandteil eines Verwaltungsdigitalisierungsgesetzes sein:

Erstens sollte das Verwaltungsdigitalisierungsgesetz ein **Recht der Nutzer auf eine vollständig digitale Abwicklung von Verwaltungsleistungen** anstreben. Ein solches Recht könnte sowohl dazu beitragen, die mit dem OZG angeschobene Dynamik aufrechtzuerhalten, als auch die Planungssicherheit aller Beteiligten zu stärken. Zudem sollten Unternehmen das **Recht** haben, die **Beibringung von Daten zu verweigern**, wenn diese bereits in staatlichen Registern gespeichert sind.

² Erstens, alle Verwaltungsleistungen müssen bis Ende 2022 online zur Verfügung stehen. Zweitens, Bund und Länder müssen ihre Portale zu einem Portalverbund verknüpfen. Drittens, Nutzende müssen sich für alle Leistungen im Portalverbund mit einem Konto identifizieren können.

Zweitens braucht es für die öffentliche Verwaltung ein **plattformbasiertes Ökosystem**, das Skalierbarkeit, Geschwindigkeit und Kosteneffizienz durch Standardisierung ermöglicht und zudem die öffentliche Verwaltung mit Unternehmen, Bürgerinnen und Bürgern mittels Ende-zu-Ende digitalisierten Prozessen vernetzt.

Drittens sollte eine solche Strategie einen klaren **Fokus auf die wichtigsten Verwaltungsleistungen** haben. Dabei sind bestehende gemeinschaftsrechtliche Vorgaben, wie sie etwa aus der Dienstleistungsrichtlinie und der SDG-Verordnung resultieren, genauso zu berücksichtigen wie bereits durchgeführte Analysen zur Bestimmung der wichtigsten Verwaltungsleistungen für Unternehmen. Die Umsetzung des Rechts auf Nutzung digitaler Verwaltungsleistungen beispielsweise könnte zeitlich gestaffelt erfolgen, sodass es erst nach und nach in Kraft tritt, beginnend mit den wichtigsten Verwaltungsleistungen.

Viertens sollte sich die zukünftige Digitalisierungsstrategie von der im OZG anklingenden Vorstellung lösen, dass die Verwaltungsdigitalisierung ein einmaliger Prozess sei, der in einem festen Zeitraum (laut OZG bis Ende 2022) abgeschlossen werden könne. Vielmehr handelt es sich um eine **kontinuierliche Aufgabe**, die neue technische und rechtliche Anforderungen integrieren muss und idealerweise bei der Erbringung öffentlicher Leistungen das Serviceniveau anhebt. Diese kontinuierliche Verwaltungsmodernisierung sollte mit einem klaren Ressourcenmanagement verbunden werden, zu dessen Eckpfeilern neben einem strukturierten arbeitsteiligen Vorgehen ein klares Bekenntnis zur konsequenten Nachnutzung von Basiskomponenten und EfA-Diensten steht, um in der Fläche digitale Services für Unternehmen und Bürger auf einem hohen Leistungsniveau zu erbringen. Digitalisierung ist insoweit auch als Chance zu verstehen, öffentliche Dienstleistungen im ländlichen Raum in der gleichen Qualität anzubieten wie in städtischen Ballungsgebieten.

Fünftens sollten vorhandene analoge Verwaltungsprozesse vor ihrer Digitalisierung stets auf mögliche Verbesserungen geprüft werden. Es reicht nicht aus, vorhandene analoge Angebote eins-zu-eins ins Digitale zu übersetzen. Ein schlechter Prozess wird durch Digitalisierung nicht automatisch besser. Stattdessen müssen **Prozesse** neu und ganzheitlich gedacht und auch Zuständigkeiten und Abläufe **auf den Prüfstand** gestellt werden

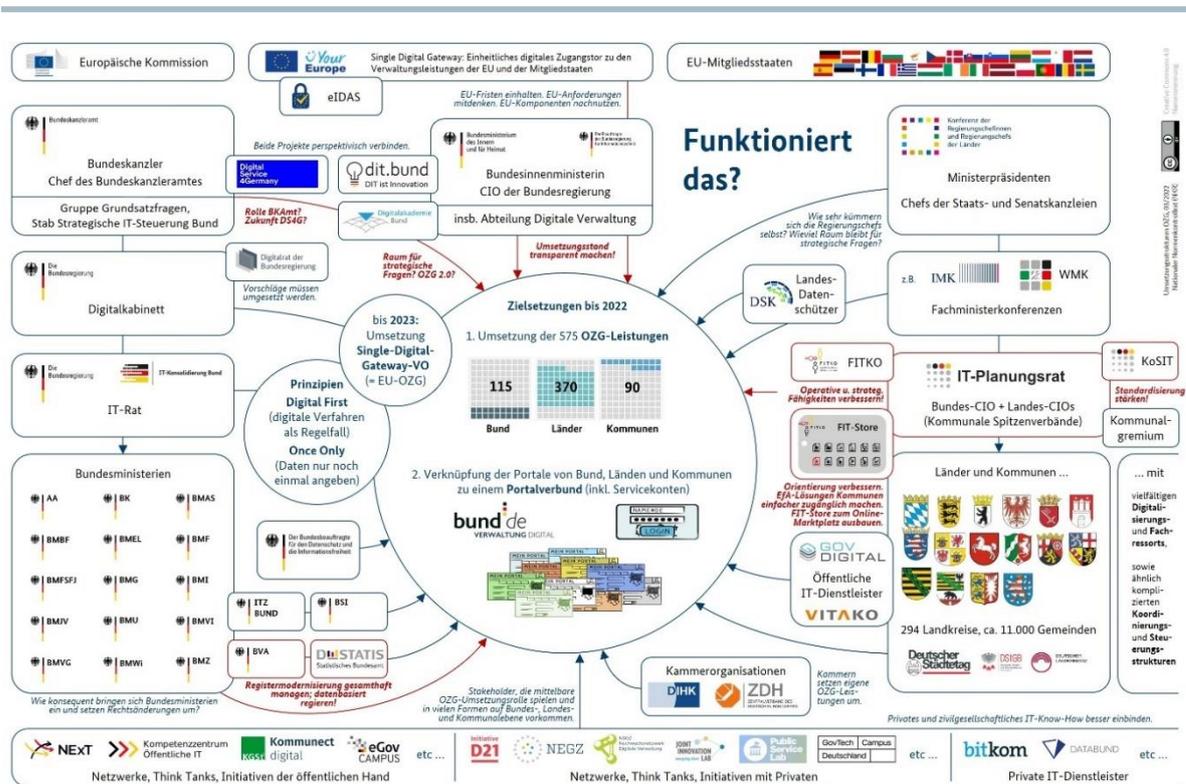
Sechstens sollte eine Verpflichtung verankert werden, dass bestehende Systemlösungen stets so gepflegt und weiterentwickelt werden, dass sie dem jeweils aktuellen **Stand der Technik** und der standardisierten Schnittstellen entsprechen. Gerade bei den initial durch Bundesmittel geförderten EfA-Projekten ist dies von Bedeutung, da durch eine flächendeckende Nachnutzung Monostrukturen geschaffen werden, die nicht zu einem Verlust an Innovationskraft führen dürfen. Zudem müssen aktuelle rechtliche Entwicklungen zeitnah berücksichtigt werden, um stets eine rechtskonforme und effiziente Leistungserbringung zu gewährleisten.

Siebtens sollte die **Erfolgskennzahl** der Digitalisierungsbemühungen zukünftig nicht länger nur die bloße Verfügbarkeit von digitalisierten Leistungen sein. Stattdessen sollte die Akzeptanz der Nutzenden in den Mittelpunkt rücken und mittels empirischer Analysen erhoben werden. Es muss z. B. darum gehen, wie häufig Leistungen digital genutzt werden oder wie Nutzende die „User Journey“ einer Leistung bewerten.

Governance-Strukturen anpassen

Wie wichtig der Aufbau leistungsfähiger Governance-Strukturen für eine effiziente und einheitliche Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung ist, wurde bei der Verabschiedung des OZG 2017 massiv unterschätzt. Zukünftig muss deshalb eine Gesamtsteuerung aus einem Guss das Ziel sein.

Die gegenwärtigen Governance-Strukturen erzeugen nach wie vor erhebliche Orientierungs- und Koordinierungsaufwände, führen zu einer äußerst ineffizienten Mittelverwendung und sind kaum in der Lage, eine bundesweite Flächendeckung und Skalierungsfähigkeit digitaler Verwaltungsleistungen sicherzustellen. Dementsprechend versieht der Nationale Normenkontrollrat diese Strukturen in seinem Monitor Digitale Verwaltung mit der Frage „Funktioniert das?“



Quelle: Nationaler Normenkontrollrat (2022)

Vor diesem Hintergrund sollte ein Fokus eines Verwaltungsdigitalisierungsgesetzes die Überarbeitung der Governance-Strukturen sein, welche Transaktionskosten und Koordinierungsaufwände senkt, die Schnelligkeit von Softwareentwicklungen erhöht, ihre Nachnutzung vereinfacht und gleichzeitig Innovationskraft und Wettbewerb aufrechterhält.

Von einem konsensorientierten Soft-Governance-Gremium sollte der **IT-Planungsrat zu einem mehrheitsorientierten Gremium weiterentwickelt** werden, dessen Entscheidungen von Ländern und Kommunen verbindlich umgesetzt werden, wenn die Beteiligung der Länder erhalten, aber gleichzeitig die notwendige Beschleunigung erzielt werden soll. Ein Negativbeispiel für die aktuelle Arbeitsweise ist die sich über Jahre ziehende und immer noch nicht abgeschlossene Einigung auf ein bundesweit

einheitliches Unternehmens- und Bürgerkonto, obwohl dies aus Perspektive der Nutzenden und Perspektive eines effizienten Mitteleinsatzes die einzig richtige Entscheidung ist.

Der **Föderalen IT-Kooperation (FITKO)** obliegen bereits heute die Aufgaben der organisatorischen und strategischen Unterstützung des IT-Planungsrates, der Steuerung von Produkten und Projekten des IT-Planungsrates sowie der Erarbeitung einer föderalen IT-Infrastruktur. Die FITKO sollte **persönell und finanziell gestärkt** und zu einer schlagkräftigen Umsetzungsorganisation für die Verwaltungsdigitalisierung ausgebaut werden, damit u. a. die Klärung wichtiger Grundsatzfragen nicht länger von den Vorarbeiten und der zufälligen Ressourcenausstattung einzelner Länder abhängt. Die verteilten Personalressourcen in Bund, Ländern und Kommunen sind kein Ersatz für eine dedizierte Umsetzungsorganisation und können nicht jene Schlagkraft aufbringen, die mit der Bündelung selbst nur eines Bruchteils dieser Ressourcen einherginge.

In Deutschland stehen für die Standardisierung das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) und der IT-Planungsrat in der Pflicht. Dem BMI wurde durch das OZG in § 6 das Recht zur Vorgabe von „technischen Kommunikationsstandards“ zugestanden. Mit der Entwicklung des Standards XUnternehmen wurde bereits ein wichtiges Standardisierungsvorhaben für wirtschaftsbezogene Verwaltungsleistungen initiiert, das Leistungen aus allen relevanten Bereichen der Wirtschaftsverwaltung abbilden soll. Darüber hinaus besteht großer Bedarf an der Entwicklung weiterer Standards in den unterschiedlichen Fachdomänen. Allerdings braucht es dafür eine deutliche **Stärkung der Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT)**, um die bestehenden Bedarfe auch tatsächlich realisieren zu können. Die Umsetzungsbemühungen im Bereich der technischen Kommunikationsstandards müssen dringend intensiviert werden.

Fundament für Infrastruktur legen

Eine Voraussetzung für eine effiziente Verwaltungsdigitalisierung ist der flächendeckende Einsatz von gemeinsamen Basiskomponenten und Standards. Nur mit ihnen als Basis lassen sich digitale Ökosysteme schaffen und die der Digitalisierung inhärenten Skaleneffekte realisieren.

Diese **Basiskomponenten und Standards** müssen **bundesweit einheitlich und verbindlich** sein, zudem gemeinschaftsrechtliche Vorgaben berücksichtigen und im europäischen Kontext interoperabel sein. Unternehmen wollen deutschlandweit mittels standardisierter und sicherer Tools auf digitalem Wege mit der Verwaltung kommunizieren. Derzeit geht die Festlegung dieser technischen Grundlagen aber viel zu langsam und zögerlich voran. Während Bund, Länder und Kommunen mit Hochdruck und viel Geld an digitalen Lösungen arbeiten lassen, sind die Grundlagen für deren Kompatibilität und damit für echte Digitalisierung noch immer nicht im ausreichenden Maße geschaffen. Bisher ist beispielsweise keine der notwendigen Basiskomponenten der Registermodernisierung verfügbar,³ obwohl diese für Once Only – wie im OZG-Reifegradmodell Stufe 4 bzw. mit der Single Digital Gateway-Verordnung bis Ende 2023 vorgesehen – als Grundlage benötigt werden.

Es müssen wesentlich **mehr Datenstandards** erheblich schneller entwickelt werden als heute. Während alle föderalen Ebenen derzeit digitale Anträge entwerfen und dabei häufig trotz bestehender EfA-Projekte redundante Umsetzungsmaßnahmen weiterverfolgen, fehlen dazugehörige Standards auf absehbare Zeit. (Welche Daten braucht man für welchen Antrag? Wie werden diese strukturiert?) In

³ U.a. Datenschutzcockpit, Identitätsdaten-Management (IDM) oder National Once Only Technical System (NOOTS).

der Folge wird bei jedem Digitalisierungsprojekt das Datenset erneut (und in der Regel mit leichter Varianz) erhoben, um dann im nachgelagerten Standardisierungsprozess in den nächsten Jahren wieder angefasst zu werden.

Schließlich stehen der Einführung von einheitlichen Standards und der Verwendung von Basiskomponenten sowie generell der Vereinfachung und Homogenisierung von Verwaltungsprozessen häufig fachgesetzliche Regelungen aus vordigitaler Zeit gegenüber. Das Gutachten des Nationalen Normenkontrollrates (NKR) zum Einkommensbegriff⁴ oder das Gutachten des baden-württembergischen NKR zu Once Only⁵ zeigen auf, welche umfassenden Anpassungen in den Fachgesetzen und im Verwaltungsverfahrenrecht notwendig sind, um gut digitalisieren zu können. Dazu gehört insbesondere eine dringend benötigte Vereinheitlichung der erhobenen Daten im Vorfeld. Hier muss, angeleitet und begleitet vom BMI, ein gesetzgeberischer Ruck durch die Bundesressorts gehen, um eine effiziente Verwaltungsdigitalisierung überhaupt erst zu ermöglichen.

Auch muss künftig konsequent die Machine-to-Machine-Kommunikation zwischen Unternehmen und Verwaltung mitgedacht werden.

Unternehmenskonto einheitlich gestalten

Um den Kontakt der Unternehmen zur Verwaltung zu vereinfachen, ist ein bundesweit einheitliches Unternehmenskonto dringend erforderlich. Im Hinblick auf die OZG-Leistungen soll für Unternehmen das Unternehmenskonto als zentrale digitale Identität fungieren. Das Unternehmenskonto auf ELSTER-Basis ist bisher testweise im Einsatz. Es besteht allerdings noch deutlicher Optimierungsbedarf in der Anwendungsfreundlichkeit und Nutzbarkeit.

Nach wie vor sind nur die grundlegenden Bausteine 1 bis 4 einsatzbereit, die für die meisten Unternehmen aber entscheidenden Bausteine 5 (Funktionspostfächer) und 6 (Rechte- und Rollenmanagement) sind noch nicht einsatzbereit. Die **Entwicklung** dieser beiden Bausteine muss mit Hochdruck vorangetrieben werden. Zudem müssen das Selbstverständnis, die Arbeitsweise und die Kommunikation der beteiligten Bundesländer weg von „jeder macht einen Baustein“ hin zu „wir machen gemeinsam ein Produkt aus einem Guss“.

Funktional sollte insbesondere berücksichtigt werden, dass manche Bescheide und Mitteilungen nur für einen bestimmten Personenkreis eines Unternehmens einsehbar sein dürfen und die Einrichtung von Vertretungsregelungen entscheidend für die Nutzbarkeit des Kontos ist. Die hierzu geplanten Funktionserweiterungen der Testversionen sollten schnellstmöglich **in enger Abstimmung mit der Wirtschaft** (z. B. über Umfragen, Digitallabore) weiterentwickelt und umgesetzt werden.

Nach Fertigstellung aller Bausteine und einer kurzen Übergangsfrist muss das Unternehmenskonto mit allen Modulen und einheitlicher Funktionalität deutschlandweit für alle digitalen Verwaltungsleistungen von Bund, Ländern und Kommunen eingesetzt werden. Zu diesem Zweck sollte das Verwaltungsdigitalisierungsgesetz eine **Anbindungsverpflichtung** der Verwaltungen und ihrer Leistungen vorsehen. Zudem müssen den Unternehmen eine adäquate Frist für die konzeptionelle Umsetzung und die Schulung von Mitarbeitenden eingeräumt werden. Nur so kann die Nutzerfreundlichkeit für

⁴ Nationaler Normenkontrollrat (2020): Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht. Der modulare Einkommensbegriff.

⁵ Baden-Württemberg Normenkontrollrat (2021): Once Only am Beispiel der Eintragung in die Handwerksrolle und der Wohnsitzanmeldung.

Unternehmen sichergestellt, ein Rechtekonzept überhaupt funktionieren und das Unternehmenskonto ein Erfolg werden. Es ist Unternehmen nicht vermittelbar, wenn sie aufgrund des Fehlens einer Anbindeungsverpflichtung bestimmte Funktionen des Unternehmenskontos in einem Bundesland nutzen können, nicht aber im Nachbarbundesland – oder gar nur für einzelne Leistungen einer Kommune, nicht aber für andere Leistungen derselben Kommune.

Kommunikation verbessern

Neben einer Vereinheitlichung der Architektur bedarf es dringend mehr Transparenz durch aktuelle, allgemein verfügbare Informationen zu den bestehenden, geplanten oder angekündigten Komponenten. Nur so können Behörden aller föderalen Ebenen die Architektur in der Weiterentwicklung ihrer Anwendungen berücksichtigen. Insgesamt bremst dies viele Akteure in ihrer Adaption dieser Komponenten und Standards aus und stellt eine hohe Eintrittsbarriere für neue Dienstleister dar.

Jeden Tag werden derzeit Millionen Euro durch die öffentliche Hand für die Digitalisierung ihrer Prozesse aufgewendet – ohne dass die technischen Rahmenbedingungen hinreichend transparent sind. Das ungenutzte Effizienzpotenzial eines **professionellen Informationsmanagements** zu den Komponenten der föderalen IT-Architektur ist auf allen Ebenen enorm.

Das föderale Entwicklungsportal, das die FITKO zum 1. Juni 2022 veröffentlicht hat,⁶ geht zwar in die richtige Richtung, kann aber nur als allererster Schritt gewertet werden. Im Moment enthält es 15 Einträge, der Rest soll durch „bottom-up“-Zulieferungen ergänzt werden. Das wird der Bedeutung der Materie und den enormen Hebeleffekten, die hier zu erwarten wären, nicht gerecht. Die Plattform sollte stark ausgebaut werden, die FITKO sollte mindestens alle durch den IT-Planungsrat aufgebauten Komponenten auffindbar machen.⁷ Im nächsten Schritt wären vorhandene Architekturbausteine und zugeordneten Lösungen tagesaktuell zu dokumentieren sowie um ein Reporting über den Fortschritt geplanter Architekturbausteine zu ergänzen. Ziel sollte eine **echte Integrations- und Entwicklungsplattform für Verwaltungsapplikationen** sein, wie von der FITKO beschrieben mit Entwicklerportal, Code Repository, API-Testumgebung etc.

Auch sollten die Ergebnisse regelmäßiger Evaluationen transparent und offen über das **Verwaltungsdigitalisierungs-Dashboard** der Bundesregierung kommuniziert werden. Damit ist es jedoch nicht getan. Viel zu wenig Aufmerksamkeit bekam bisher die Kommunikation mit den Nutzenden von Verwaltungsleistungen, insbesondere mit Unternehmen als Powerusern der öffentlichen Verwaltung. Von der zentralen digitalen Identität für Verwaltungsleistungen – dem Unternehmenskonto – haben weder die meisten Unternehmen noch die meisten Verwaltungsmitarbeitenden bisher etwas gehört. Sie wissen nicht, was es damit auf sich hat und welche Veränderungen damit auf sie zukommen. Notwendig ist deshalb zukünftig eine transparente und klare Kommunikation über zu erwartende Leistungen, deren Auswirkungen und daraus möglicherweise folgenden Konsequenzen sowie eine Bewerbung, um die Bekanntheit zu erhöhen und die Vorteile für Nutzer zu vermitteln. Die Website von Dataport zum Baustein 6 des Unternehmenskontos ist ein positives Ausnahmebeispiel.⁸ Es darf jedoch nicht sein, dass solche **Informationen** auf verschiedene Websites und Organisationen verteilt bereitgestellt werden. Stattdessen müssen sie nutzungsfreundlich an **zentraler Stelle gebündelt** werden.

⁶ <https://docs.fitko.de/resources>

⁷ https://www.fitko.de/fileadmin/fitko/foederale-koordination/gremienarbeit/Foederales_IT-Architekturboard/20220610_Foederale_IT-Landschaft_Poster_v1.01.pdf

⁸ <https://www.dataport.de/autorisierungsmodul>

Registermodernisierung vorantreiben

Durch das Registermodernisierungsgesetz wurde im vergangenen Jahr die Steuer-Identifikationsnummer nach § 139b AO als übergreifendes Ordnungsmerkmal bei den für die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes relevanten Verwaltungsregistern eingeführt und das Bundesverwaltungsamt als neue Registermodernisierungsbehörde bestimmt. Parallel dazu sieht das ebenfalls 2021 verabschiedete Unternehmensbasisdatenregistergesetz die Einführung einer bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer für Unternehmen auf Grundlage der Wirtschafts-Identifikationsnummer nach § 139c AO sowie die Errichtung eines Registers über Unternehmensbasisdaten vor. Diese registerübergreifenden und eindeutigen Identifikatoren sind eine notwendige Voraussetzung für die effiziente Digitalisierung der Verwaltung und die **Verwirklichung des Grundsatzes der einmaligen Datenerfassung** („Once-only“), um Beibringungspflichten und damit Bürokratielasten für Unternehmen zu reduzieren. Zu Recht findet sich im Koalitionsvertrag bei den Ausführungen zum Bürokratieabbau ein klares Bekenntnis zur schnellstmöglichen Einführung des „Once-only“-Prinzips.

Um die Registermodernisierung zu beschleunigen, sollte gesetzlich ein **verbindlicher Termin** festgelegt werden, ab dem Unternehmen im Rahmen von Verwaltungsleistungen keine Daten mehr beibringen müssen, die bereits in öffentlichen Registern vorhanden und der Verwaltung damit zugänglich sind. Dabei sollten grundsätzlich alle öffentlichen Register erfasst werden, nicht nur diejenigen, die bei der Registermodernisierung zunächst prioritär im Fokus stehen. Nur so können umfassende Entlastungen für Unternehmen durch reduzierte Beibringungspflichten im Rahmen von Verwaltungsverfahren erreicht werden. Ein verbindlicher Zeitrahmen für die Verwirklichung des Once-only-Grundsatzes würde der Verwaltung zudem **Planungssicherheit** geben. Denn digitale Antragsstrecken müssen an neue Soll-Prozesse angepasst werden, die den direkten Datenaustausch zwischen Behörden abbilden. Eine zentrale Voraussetzung hierfür ist die im Registermodernisierungsgesetz vorgesehene Erstellung einer Registerlandkarte, die transparent macht, welche Daten bei welchen registerführenden Stellen gehalten werden und die gleichzeitig eine Zuordnung zu unternehmensrelevanten Verwaltungsverfahren ermöglicht.

Ein ausreichender Wirtschaftsschutz im Sinne des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen muss stets sichergestellt werden.

In der „Gesamtsteuerung Registermodernisierung“ ist eine tiefe **Verzahnung der Projektstränge zu natürlichen Personen und zu wirtschaftlich Tätigen** geboten, insbesondere auch, weil es zahlreiche Register gibt, in denen Daten beider Gruppen vorgehalten werden. Für die registerführenden Behörden ist deshalb eine gute, gemeinsame Koordination der Vorhaben wichtig.

EfA-Prozess updaten

Die föderalen Strukturen Deutschlands sowie die subsidiäre Wahrnehmung zahlreicher Verwaltungsaufgaben auf der kommunalen Ebene haben sich in der Vergangenheit als hemmend für eine effiziente und mittelschonende Digitalisierung von Verwaltungsleistungen erwiesen.

Der EfA-Prozess sollte umfassend evaluiert und aktualisiert werden, um aufeinander abgestimmte und bundesweit einsetzbare Ergebnisse zu erzielen. Dabei sollte stärker auf offene Schnittstellen und Standards gesetzt werden, um verschiedene Arten der Weiternutzbarkeit der in den EfA-Projekten erarbeiteten Ergebnisse zu ermöglichen. Neben „Software as a Service“ (SaaS), muss auch der Eigenbetrieb

oder die Verwendung von Teilen der Projekte möglich sein, um eine bestmögliche digitale Abdeckung zu erreichen.

In aktuellen, auf zentrale SaaS-Bereitstellung ausgelegten Projektvorhaben, besteht aufgrund der aktuell gewählten Finanzierungs- und Zustimmungsmodalitäten die Gefahr, dass mit Bundesmitteln im Ergebnis nur IT-Projekte der besonders aktiven Länder finanziert werden, ohne die gewünschte Vereinheitlichung zu erlangen. Diese träte erst ein, wenn die große Mehrheit der Länder den jeweiligen EfA-Projekten beiträgt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Länder in der Vergangenheit bereits in vielen Bereichen eigene Verwaltungsportale und -dienste aufgebaut haben, die insbesondere auch Aspekte der Unternehmensgründung und -führung in unterschiedlichem Umfang abdecken.

Die Heterogenität der deutschen Verwaltungspraxis lässt sich nicht durch Digitalisierungsprojekte auflösen, sondern nur durch konsequente (rechtliche) Verwaltungsreformen. Das **Verwaltungsverfahrenrecht** muss **bundesweit vereinheitlicht** werden, um Skalierungseffekte einfahren zu können. So bewirkt beispielsweise die Tatsache, dass einige Bundesländer Widersprüche als Rechtsmittel bei Bescheiden zulassen und andere nicht, deutliche Unterschiede bei den digitalen Verwaltungslösungen.

Kommunen gestalten das Wirtschafts- und Lebensumfeld aktiv mit. Sie müssen deshalb ermächtigt werden, als erster Ansprechpartner und Problemlöser vor Ort zu agieren. Im Onlinezugangsgesetz spielten Kommunen bisher jedoch keine Rolle. Für den Erfolg der Verwaltungsdigitalisierung im Allgemeinen und die Frage, ob Länder bestimmten EfA-Leistungen, die im kommunalen Vollzug liegen, beitreten, ist dies jedoch zentral. Es gilt, die Verantwortlichkeiten und Kompetenzen zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu schärfen und damit Komplexität zu reduzieren sowie Zuständigkeitskonflikte zu vermeiden. Die von einigen Kommunen erhobenen „**Dresdner Forderungen**“⁹ beinhalten vielversprechende Ansätze.

Allgemein könnte die Nachnutzung der durch Bundesmittel finanzierten EfA-Projekte deutlich erhöht werden, wenn zuvor festgelegte **offene Standards und Schnittstellen verpflichtend** verwendet werden müssen. So könnten, selbst wenn einzelne Länder EfA-Dienste nicht als SaaS über den Fit-Store nachnutzen, deren Behörden und Kommunen an diese Vorarbeiten anknüpfen und zur Weiterentwicklung der Gesamtlösung beitragen.

Es ist zudem essenziell notwendig, eine konsequente und **verpflichtende Nachnutzung zentraler Basiskomponenten** – innerhalb und außerhalb von EfA-Projekten – zu erzielen, zu denen neben dem ELSTER-Unternehmenskonto und dem Nutzerkonto Bund, beispielsweise die E-Payment-Plattform von Bund und Ländern (ePayBL) zählt. Dies bedeutet, dass individuelle Lösungen der Bundesländer zugunsten der zentralen Basiskomponenten substituiert werden sollten. Hierdurch lassen sich perspektivisch signifikante Synergien erzielen.

⁹ IT-Planungsrat (2021): So geht Zukunft. Digital. Abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/it-planungsrat/der-it-planungsrat/fachkongress/fachkongress_2021/Tag_2_Kommunaleverwaltung_weiterdenken.pdf.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
+49 30 2028-0

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e.V. (BDA)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.arbeitgeber.de
+49 30 2033-0

Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V. (DIHK)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.dihk.de
+49 30 20308-0

Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V. (ZDH)
Mohrenstraße 20/21, 10117 Berlin
www.zdh.de
+49 30 20619-0

Ansprechpersonen

Dominic Glock, BDI
Referent Digitalisierung und Innovation
+49 30 2028-1524
d.glock@bdi.eu

Dr. Marion Eberlein, BDA
Referatsleiterin Strategie und Zukunft der Arbeit
+49 30 2033-1076
m.eberlein@arbeitgeber.de

Dr. Katrin Sobania, DIHK
Referatsleiterin Informations- und Kommunikationstechnologie,
E-Government, Postdienste, Daten- und Informationssicherheit
+49 30 20308-2109
sobania.katrin@dihk.de

Dr. Stefan Stork, ZDH
Referatsleiter Organisation und Recht
+49 30 20619-354
stork@zdh.de