

Deutschland braucht deutlich mehr Schwung bei der Verwaltungsdigitalisierung

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften (OZG-Änderungsgesetz – OZG-ÄndG)

23. Februar 2023

Zusammenfassung

Die öffentliche Verwaltung ist nicht nur für 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. Daher müssen ihre Bedürfnisse im OZG-ÄndG eine größere Rolle spielen. Eine funktionierende digitale Verwaltung ist ein wichtiger Standortfaktor, um den Wirtschaftsstandort Deutschland attraktiv zu halten und Innovationen zu fördern. Im europäischen Vergleich hinkt Deutschlands Verwaltung bei der Digitalisierung deutlich hinterher: Bei der Verwaltungsdigitalisierung belegt Deutschland lediglich Platz 18 von 27 (Digital Economy and Society Index 2022).

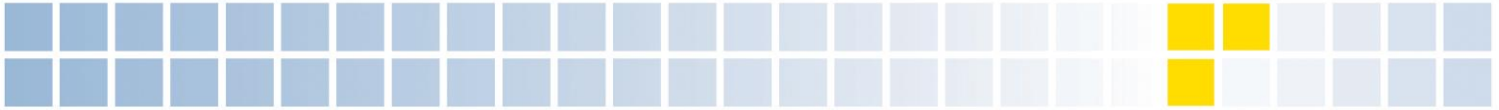
Zwar hat das Onlinezugangsgesetz (OZG) von 2017 einen gewissen Schwung in die Verwaltungsdigitalisierung gebracht, es blieb aber weit hinter den Zielen und den Erwartungen der Nutzer zurück. Das Ziel, bis Ende 2022 alle 575 OZG-Leistungen zu digitalisieren, wurde deutlich verfehlt. Daher ist es umso bedauerlicher, dass auch beim vorliegenden Referentenentwurf ein großer Wurf ausbleibt.

Mit dem geplanten Verzicht auf eine Frist zur Digitalisierung von OZG-Leistungen entfällt jeder Anreiz, die Umsetzung zu beschleunigen. Daher sollte im Gesetzentwurf zumindest eine **Meilensteinplanung** mit Zwischenzielen aufgenommen werden. Darüber hinaus muss das OZG-ÄndG um einen **Anspruch** auf eine digitale Abwicklung von Verwaltungsleistungen ergänzt werden, der nach einer gewissen Übergangszeit greift und sich zuerst auf die prioritären Leistungen beziehen könnte.

Bei der Verwaltungsmodernisierung bedarf es einer klaren **Gesamtstrategie** und nicht nur einer Fokussierung auf das Frontend, also den Zugang zu Verwaltungsleistungen. Die Digitalisierung im Backend wird erneut weitgehend außer Acht gelassen. Das hat zur Folge, dass weiterhin Anträge, die online eingehen, ausgedruckt, bearbeitet und wieder eingescannt werden. Um die Verfahren zu beschleunigen, bedarf es einer klugen Ende-zu-Ende-Digitalisierung.

Zudem fehlt es erneut an einer **Verzahnung** des OZG-ÄndG mit weiteren wichtigen Digitalisierungsvorhaben, wie u. a. der Registermodernisierung. Nur mit vollständig digitalisierten und vernetzten Registern ist eine effiziente Ende-zu-Ende-Digitalisierung von Verwaltungsleistungen und die Umsetzung des Once-Only-Prinzips möglich.

Es ist zudem darauf zu achten, dass bestehende analoge Verfahren nicht 1:1 ins Digitale übersetzt werden, sondern ganze **Prozesse neu und ganzheitlich gedacht** werden.



Übergeordnetes Ziel muss auch die **Nutzerfreundlichkeit und die einfache Bedienbarkeit der IT-Komponenten** sein.

In dem vorliegenden Referentenentwurf wurde es versäumt, Regelungen für eine **Überarbeitung der Governance-Strukturen** zu treffen. Diese 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. Eine **Gesamtsteuerung** aus einem Guss muss das Ziel sein.

Bund und Länder müssen rechtlich, technisch und organisatorisch enger abgestimmt zusammenarbeiten, damit die Verwaltungsdigitalisierung besser vorankommt. Das OZG-ÄndG sollte konsequent darauf ausgerichtet werden, ein **praxistaugliches Fundament aus Basisdiensten und -infrastrukturen sowie Standards** zu schaffen, auf dem ein innovatives Ökosystem nutzerfreundlicher Verwaltungsdienstleistungen entstehen kann.

Im Einzelnen

I. Evaluierung muss vor allem die Nutzerfreundlichkeit in den Blick nehmen

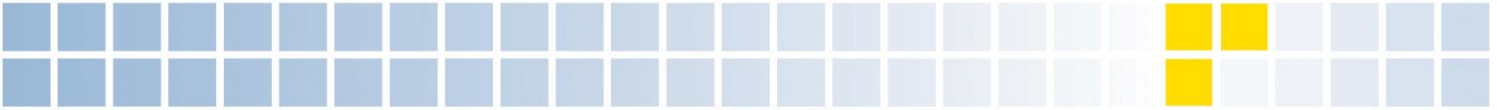
Erfreulicherweise wurde im vorliegenden Referentenentwurf eine Evaluierungsklausel (§ 12 OZG-ÄndG) aufgenommen, welche laut Gesetzesbegründung mit einem kontinuierlich begleitenden **Fehlerbehebungsprozess** flankiert werden soll. Hierbei ist es besonders wichtig, dass nicht mehr nur die reine Anzahl an digitalisierten Leistungen erhoben wird, sondern vor allem auch die **Nutzerfreundlichkeit** und die Nutzungshäufigkeit bestimmter Verwaltungsleistungen erfasst werden. Zwar wird in der Gesetzesbegründung auf die Relevanz der Nutzerfreundlichkeit bei der Evaluierung hingewiesen. Um diese Sichtweise zu stärken, sollte aber § 12 OZG-ÄndG mit dem neu aufgenommenen § 7 OZG-ÄndG zur Nutzerfreundlichkeit im Gesetzestext verzahnt werden. Die Evaluierung sollte von einer unabhängigen Stelle durchgeführt werden, die auch konkrete Handlungsempfehlungen ableitet. Zudem muss der Austausch mit Unternehmen und deren Spitzenverbänden auch bei der Evaluierung gestärkt und verstetigt werden.

II. Priorisierung der wichtigsten Verwaltungsleistungen zielführend

Es ist richtig, dass der Gesetzentwurf eine **Priorisierung der wichtigsten Verwaltungsleistungen** vorsieht (§ 1a (4) OZG-ÄndG), die allerdings laut Referentenentwurf noch zu regeln ist und durch die Bundesregierung vorgenommen werden soll. Bei dieser Priorisierung sollten neben europarechtlichen Vorgaben, die sich u. a. aus der SDG-Verordnung ergeben, bereits durchgeführte Analysen zur Ermittlung der wichtigsten Verwaltungsleistungen für Unternehmen verwendet werden. Hierbei ist es wichtig, eng mit Unternehmen und den Spitzenverbänden der Deutschen Wirtschaft im Austausch zu bleiben, denn Unternehmen sind besonders auf effiziente und digitale Verfahren angewiesen.

III. Anspruch auf digitale Verwaltungsleistungen für Unternehmen nötig

Zu Recht weist das Bundesinnenministerium in der Begründung des OZG-ÄndG darauf hin, dass die Bereitstellung eines elektronischen Zugangs zu Verwaltungsleistungen eine Daueraufgabe für Bund und Länder einschließlich der Kommunen ist. Dies wird aber als Begründung dafür aufgeführt, auf eine neue Frist zur Umsetzung zu verzichten. Mit dem Entfallen jeglicher Nachfristen wird jeder Anreiz zur Beschleunigung der Umsetzung genommen. Daher sollte im Gesetzentwurf **zumindest eine Meilensteinplanung mit Zwischenzielen** aufgenommen werden. Darüber hinaus muss das OZG-ÄndG um einen **Anspruch auf eine digitale Abwicklung von Verwaltungsleistungen** ergänzt werden, der nach einer gewissen



Übergangszeit greift und sich zuerst auf die prioritären Leistungen beziehen könnte. Angemessen ist eine Übergangszeit von zwei Jahren nach Verkündung des Gesetzes.

Verwaltungsdigitalisierung als Daueraufgabe muss auch die **kontinuierliche Überprüfung und Optimierung von Prozessen und Verfahren** beinhalten. Daher sollte im OZG-ÄndG eine Verpflichtung verankert werden, die bestehenden Lösungen stets so zu pflegen und weiterzuentwickeln, dass sie dem aktuellen Stand der Technik, den standardisierten Schnittstellen und den aktuellen rechtlichen Entwicklungen entsprechen.

IV. Organisationskonto muss alle bisher vorgesehenen sechs Module umfassen

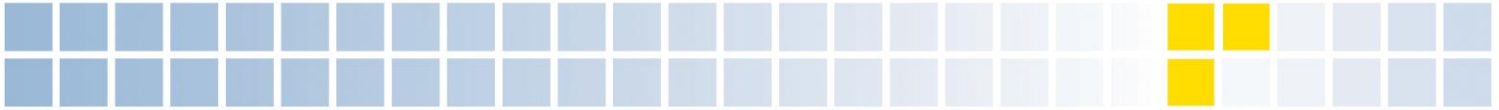
Da das Organisationskonto künftig als zentrale digitale Identität für Unternehmen im Kontakt mit der öffentlichen Verwaltung dienen soll, aber noch deutlicher Optimierungsbedarf hinsichtlich der Benutzerfreundlichkeit und Nutzbarkeit besteht, ist es dringend erforderlich, im OZG-ÄndG nicht nur das Bürgerkonto, sondern auch das **Organisationskonto näher zu definieren**. Es ist für Unternehmen nur dann sinnvoll nutzbar, wenn es **deutschlandweit** von Bund, Ländern und Kommunen einheitlich umgesetzt wird und **alle bisher vorgesehenen sechs Module umfasst**. Entsprechend sollte im OZG-ÄndG verankert werden, dass Bestandteil des Organisationskontos mindestens ein Rechte- und Rollenmanagement sein soll sowie Postfächer, über die Nutzer einheitlich mit den an den Portalverbund angeschlossenen öffentlichen Stellen kommunizieren können. Die Postfächer müssen mindestens eine bidirektionale Kommunikation ermöglichen, sowie eine Aufteilung nach Funktionen und Gruppen, eine rechtsverbindliche Zustellung sowie Vertretungsregelungen beinhalten.

V. Klärungsbedarf mit Blick auf die Anbindungsverpflichtung der Organisationskonten der Sozialversicherungsträger

Hinsichtlich der **Anbindungsverpflichtung im Portalverbund** in § 3 OZG-ÄndG und inwiefern vorhandene Eigenlösungen der **Sozialversicherungsträger** zusätzlich bestehen bleiben können, herrscht noch **Klärungsbedarf**. Eine ausschließliche Nutzung des zentralen Portalverbunds inklusive Nutzer- und Organisationskonto sowie Postfächern und damit Ersatz der vorhandenen Angebote der Sozialversicherungsträger kann bei den Sozialversicherungsträgern zu erheblichem Aufwand und Zusatzkosten führen. Dies muss geprüft und mit dem Kundennutzen abgewogen werden. Die Sozialversicherungsträger sollten in den Prozess der Klärung umfassend einbezogen werden.

Es ist in jedem Fall sinnvoll, die Sozialversicherungsträger **zur Anbindung zu verpflichten, ohne dass deren Angebote substituiert werden**. So werden die digitalen Verwaltungsleistungen der Sozialversicherungen im Portalverbund auffindbar und die gemeinsame Nutzung der Infrastrukturkomponenten ermöglicht.

Mit dem Einstieg über den Portalverbund unter anschließender Weiterleitung auf das digitale Angebot der Sozialversicherungsträger sollte aber **keine doppelte Authentifizierung** für Nutzende verbunden sein. Dies würde die Hürden für die Nutzung digitaler Verwaltungsleistungen mit dem Sicherheitsniveau „hoch“ zusätzlich erhöhen. Es gilt, die Hürden für die Nutzung digitaler Angebote abzubauen. Es bleibt weiterhin Aufgabe der Bundesregierung, einfachere und nutzerfreundliche Authentifizierungsverfahren auf den Weg zu bringen und nochmals zu prüfen, ob das Sicherheitsniveau der Leistungen an allen Stellen tatsächlich richtig festgelegt wurde.



VI. *Es braucht eine Verzahnung von OZG und Registermodernisierung*

Nur mit **vollständig digitalisierten und vernetzten Registern** ist eine **Ende-zu-Ende-Digitalisierung** von Verwaltungsleistungen und die **Umsetzung des Once-Only-Prinzips** möglich. Die Registermodernisierung muss daher dringend an Fahrt gewinnen und muss mit dem OZG-ÄndG verzahnt werden. 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. Hierfür sollte gesetzlich ein verbindlicher Termin festgelegt werden. Entsprechend sollte auch im § 5 EGov-ÄndG aufgenommen werden, dass nach Entscheidung des Antragsstellers für den automatisierten Nachweisabruf die nachweisfordernde und die nachweisliefernde Stelle **verpflichtet sind, Nachweise vollständig elektronisch abzurufen**, zu liefern und zu verarbeiten. Vorstellbar ist für dieses Recht eine Frist von drei Jahren nach Verkündung des Gesetzes.

VII. *Elektronischer Schriftformersatz muss ausgeweitet werden*

Ein **praktikabler Ersatz der Schriftform** ist für die Ermöglichung digitaler Verwaltungsverfahren unerlässlich. Der vorgesehene Mechanismus, bei dem das Organisationskonto als elektronischer Schriftformersatz genutzt werden soll, ist deshalb richtig. Er stellt eine Weiterentwicklung zur qualifizierten elektronischen Signatur dar, die in der betrieblichen Praxis aufgrund ihrer umständlichen Anwendung kaum zum Einsatz kam. Die Begrenzung des Anwendungsbereichs auf den Portalverbund ist hingegen nicht sinnvoll. Das **Organisationskonto** muss auch für Verwaltungsleistungen von Kommunen und Ländern sowie für die Kommunikation mit den Trägern der Selbstverwaltung **als Schriftformersatz** nutzbar sein. Über den Schriftformersatz im Verwaltungsverfahren hinaus müssen alle bestehenden Schriftformerfordernisse im Geschäftsverkehr sowie im Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf den Prüfstand gestellt und perspektivisch **durch die Textform ersetzt** werden.

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.