

POSITIONSPAPIER

Die wichtigsten Lehren aus der Umsetzung des Online-Zugangsgesetzes 2017 bis 2022

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) und die damit verbundene Pflicht, Verwaltungsleistungen online anzubieten, war in den letzten Jahren eine zentrale Grundlage für die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Das selbst gesteckte Ziel, 575 Leistungsbündel bis Ende 2022 digital für Bürgerinnen und Bürger sowie für Unternehmen bereitzustellen, wurde nicht erreicht. Die Ursachen dafür sind vielschichtig und sollen hier nicht ausgeführt werden.

Wichtig erscheint aus unserer Sicht nun ein Blick auf die „lessons learned“ sowie eine Fokussierung auf die anstehenden Aufgaben, etwa die Registermodernisierung und die Realisierung des Once-Only-Prinzips. Aus den Erfahrungen mit der OZG-Umsetzung auf allen föderalen Ebenen haben wir Erkenntnisse gewonnen, die dabei helfen, den Blick gezielt nach vorn zu richten und mit ihrer Hilfe die Digitalisierung von Staat und Verwaltung weiter voranzutreiben. Im Folgenden stellen wir diese Erkenntnisse vor:

Digitalisierung als Daueraufgabe begreifen

Die Digitalisierung der Verwaltung ist eine Daueraufgabe. Die im OZG festgelegte Frist bis Ende 2022 war eine starke Motivation für die öffentliche Verwaltung, sich mit dem Thema stärker als bisher zu beschäftigen und digitale Verwaltungsleistungen zu entwickeln. Doch diese Aufgabe reicht weit über das Jahr 2022 hinaus. Eine unserer wesentlichen Erkenntnisse ist, dass es nicht ausreicht, darauf zu achten, Verwaltungsleistungen online bereitzustellen. Es muss der gesamte Verwaltungsprozess bis in die dahinterliegenden Fachverfahren betrachtet werden. Zudem lenkte die Fokussierung auf eine bestimmte Anzahl von Onlinelösungen davon ab, dass es nicht nur um die Digitalisierung einer bestehenden Leistung oder eines bestehenden Prozesses geht: Verwaltungsleistungen können digital ganz anders erbracht werden als bisher. Deshalb muss es künftig viel mehr darum gehen, die Bedarfe der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen in den Blick zu nehmen und Verwaltungsleistungen aus ihrer Sicht, der Sicht der Nutzerinnen und Nutzer, zu gestalten. Dazu gehört auch, bestehende Prozesse radikal zu hinterfragen und zu erwägen, ob Verwaltungsleistungen nicht auch ganz anders und neu gestaltet werden können. Wir beziehen uns hier ganz konkret sowohl auf die Ablauf- als auch auf die Aufbauorganisation einer Verwaltung. Die im Jahr 2021 formulierten „Dresdener Forderungen“ einiger Kommunen zeigen, dass andere Modelle der Leistungserbringung denkbar sind und Aufgaben im föderalen Gefüge künftig anders verteilt werden könnten.

Ein neues Geschäftsmodell der Verwaltung!

Ebenso wichtig wie die Neugestaltung von Leistungen aus Sicht der Nutzerinnen und Nutzer ist die Betrachtung möglicher Effizienzgewinne für die Verwaltung selbst. Der

Fachkräftemangel sowie die angespannten Haushaltslagen in den Kommunen, Ländern und in der Bundesverwaltung sollten Ansporn sein, bestehende Prozesse zu hinterfragen und zu überlegen, ob Verwaltungsleistungen weiterhin wie bisher erbracht werden können oder ob hier völlig andere Verfahrensabläufe und Prozessschritte eingeführt werden müssen. So könnte ein „neues Geschäftsmodell der Verwaltung“ entstehen. Als Beispiel hierfür können erfolgreiche Vorbilder wie das automatisch – in diesem Fall antragslose – ausgezahlte Kindergeld in Österreich oder die als Pilotprojekt in Bremen umgesetzte Beantragung von Elterngeld (ELFE) genannt werden. In beiden Fällen ging es nicht darum, einen bestehenden Prozess zu digitalisieren. Die Prozesse wurden völlig neu mit größtmöglichem Nutzen für alle (Bürgerinnen und Verwaltung) aufgesetzt. Auch das aktuelle Beispiel der Grundsteuerreform zeigt, dass das Ziel einer konsequenten Nutzerorientierung nur dann verwirklicht werden kann, wenn bestehende Grundsätze in Frage gestellt werden. So wäre es bei der Grundsteuer für alle Beteiligten einfacher gewesen, wenn die Finanzämter den Steuerpflichtigen einen mit vorhandenen Daten vorausgefüllten Antrag mit der Bitte um Bestätigung bzw. Korrektur zugesendet hätten.

Veränderung wagen!

Wir werden bei der Digitalisierung der Verwaltung nur dann erfolgreich sein, wenn wir bereit sind, bestehende Regelungen zu ändern und neue Ansätze zu verfolgen. Dafür müssten zum einen Abläufe und Zuständigkeiten geändert werden, zum anderen aber sollten digitale Dienste verpflichtend eingeführt und analoge Vorgänge sukzessive abgeschafft werden. Der Versuch, Basiskomponenten für Onlineleistungen wie Servicekonten, Postfächer oder Payment-Komponenten interoperabel zu gestalten, sollte aufgegeben werden. Denn es stellt sich die Frage, ob eine einmalige Neuentwicklung beispielsweise durch den Bund und die Verpflichtung zur Abnahme durch die Länder nicht eine viel einfachere und auch kostengünstigere Lösung wäre. Hier braucht es dann allerdings ein Finanzierungsmodell, das die Kommunen mit einbezieht.

Die Nutzung von Servicekonto und Postfach (das im besten Fall nicht allein für die Verwaltung, sondern auch für die Kommunikation mit Banken und Unternehmen genutzt werden kann), sollte außerdem verpflichtend eingeführt werden. In einer ersten Stufe könnte das etwa für die Kommunikation zwischen Unternehmen und der Verwaltung oder bei den häufig genutzten Verwaltungsleistungen für Bürgerinnen und Bürger eingeführt werden. Das Beispiel Dänemark zeigt, dass auch ältere und digital wenig affine Personen online mit ihrer Verwaltung kommunizieren, wenn sie bei Fragen ohne Problem Kontakt zu ihren Bürgerämtern aufnehmen können. Das hierfür notwendige Personal kann durch interne Effizienzsteigerungen frei werden, etwa durch alleiniges Vorhalten digitaler Kommunikationskanäle anstelle von digitalen und analogen Kanälen oder auch durch vereinfachte und schlankere Prozesse.

Der bestehende rechtliche Rahmen bietet in Deutschland oftmals wenig Spielraum für eine umfassende und durchgängige Digitalisierung der Verwaltung. Hindernisse etwa bei der Umsetzung des Once-Only-Prinzips gibt es wegen bestehender Schriftformerfordernisse oder durch nicht einheitliche Regelungen im Bundes- und Landesrecht. Anstelle einzelgesetzlicher Änderungen sollte eine Generalklausel formuliert und gesetzlich verankert werden, die

diesen Spielraum erweitert. Darüber hinaus muss die Digitaltauglichkeit schon in der Gesetzgebung geprüft werden, und die Verfasser von Gesetzestexten müssen mehr Digitalkompetenz erhalten. Die jetzigen Bestrebungen zur Einführung von Digitaltauglichkeitschecks in der Gesetzgebung sind zu begrüßen, müssen aber stärker vorangetrieben werden.

Gesamtstrategie für die Verwaltungsmodernisierung entwerfen

Die Digitalisierung der Verwaltung bedarf einer Gesamtstrategie. Neben den Überlegungen, wie Prozesse für Nutzerinnen und Nutzer besser als bisher gestaltet werden können, müssen rechtliche, technische und organisationale Aspekte stärker berücksichtigt werden.

Die Erfahrungen aus dem OZG-Kontext zeigen, dass das Zusammenspiel dieser Aspekte ein wichtiger Erfolgsfaktor ist. Die historisch gewachsene IT-Infrastruktur in Kommunen, Ländern und beim Bund ist so vielfältig und heterogen, dass eine in Ort A entwickelte Lösung nicht ohne weiteres in Ort B eingesetzt werden kann. Auch sind Onlinedienste aufgrund unterschiedlicher rechtlicher Anforderungen in bestehenden Bundes- und Landesregelungen nicht automatisch eins zu eins übertragbar. Ein Beispiel dafür ist die elektronische Zustellung von Bescheiden; hier besteht noch immer ein hoher Bedarf an einer Vereinheitlichung.

Und schließlich geht es darum, das digitale Mindset der Mitarbeitenden in der Verwaltung zu stärken. Prozesse anders denken, Digitalisierung konsequent zu Ende denken, bestehende Abläufe in Frage stellen, neue Dinge ausprobieren, über Fehler sprechen und daraus lernen – das muss vom Führungspersonal vorgelebt und aktiv eingefordert werden. Darüber hinaus müssen Digitalisierungsthemen noch stärker als bisher in der Aus-, Fort- und Weiterbildung verankert werden.

Nachnutzung von EfA-Leistungen besser orchestrieren

Damit vorhandene und künftige Einer-für-alle-Leistungen (EfA-Leistungen) einfacher und schneller nachgenutzt werden können, muss verstärkt auf Standards und offene Schnittstellen gesetzt werden. Darüber hinaus ist es notwendig, nicht nur das Leistungspaket als „Software-as-a-Service“ bereitzustellen, sondern auch die Verwendung von einzelnen Komponenten zu ermöglichen. Sowohl der IT-Planungsrat als auch die FITKO müssen hier stärker als bisher darauf bestehen, dass Standards entwickelt und genutzt werden.

Für die Nachnutzung von EfA-Leistungen müssten die Bedingungen möglichst einfach und transparent sein. Derzeit bestehen mit dem FIT-Store der Föderalen IT-Kooperation und dem EfA-Marktplatz der Genossenschaft Govdigital zwei Angebote für unterschiedliche „Kundenkreise“. Das historisch gewachsene Nebeneinander ist erklärbar, dennoch sollte für die Zukunft Chancengleichheit vor allem für Kommunen gelten.

EfA-Leistungen sollten möglichst schnell über die Deutsche Verwaltungscloud (DVC) verfügbar gemacht werden. Dafür muss der Aufbau der DVC vorangetrieben und die Bereitstellung von EfA-Leistungen erprobt werden. Die in der Govdigital zusammengeschlossenen öffentlichen IT-Dienstleister stehen bereit, um ihre Erfahrungen hier einzubringen.

Registermodernisierung schneller vorantreiben

Automatisierung und vollständige Digitalisierung bis ins Backend sind wesentliche Bestandteile der Verwaltungsmodernisierung. Erst wenn diese umgesetzt werden, kann das Once-Only-Prinzip verwirklicht werden. Es basiert auf der Vision, dass Verwaltungen künftig untereinander auf bereits vorhandene Daten zugreifen können und Bürgerinnen und Bürger nicht jedes Mal neu ihre Daten eingeben müssen. Das laufende Projekt Registermodernisierung benötigt mehr Aufmerksamkeit, mehr Geschwindigkeit und mehr Ressourcen. Um die Komplexität zu reduzieren und trotzdem schnelle Erfolge zu erzielen, schlagen wir vor, bestehende oder neu zu entwickelnde EfA-Leistungen als Piloten mit der Registermodernisierung zu verknüpfen. So können der Zugriff auf Registerdaten erprobt und die dabei entstehenden konkreten Änderungsbedarfe in Bezug auf Recht, Technik und Organisation schnell umgesetzt werden. Wir können es uns nicht leisten, zu warten, bis alle Register ertüchtigt sind. Denn akute politische Handlungsnotwendigkeiten wie die Energiekrise und der heute schon erkennbare zusätzliche finanzielle Unterstützungsbedarf großer Bevölkerungsgruppen erfordern schnelles und zielgerichtetes Handeln und eine leistungsfähige Verwaltung.

Mehr Transparenz durch Information- und Kommunikationsmaßnahmen

Im bisherigen OZG-Umsetzungsprozess wurde deutlich, dass ein Monitoring für bisher umgesetzte Leistungen essenziell ist. Nur so können Verwaltungen sich darüber informieren, ob und welche Verwaltungsleistungen bereits digital zur Verfügung stehen. Das bestehende OZG-Dashboard sollte daher im Sinne von mehr Transparenz überarbeitet werden. Darüber hinaus müssen gute Umsetzungsbeispiele besser beworben werden. Nur so kann der Grad der Nachnutzung erhöht werden.

Auch in Richtung auf die Nutzerinnen und Nutzer der Verwaltungsleistungen ist deutlich mehr Information und Kommunikation notwendig. Eines der zentralen Ergebnisse des eGovernment-Monitors der Initiative D21 aus dem Jahr 2022 ist, dass digitale Verwaltungsleistungen viel zu wenig bekannt sind. Ist eine Online-Verwaltungsleistung jedoch erst einmal bekannt und wird genutzt, zeigt sich eine Vielzahl von Nutzern zufrieden mit der Online-Leistung und würde sie weiterhin nutzen.

Ansprechpartnerin

Britta Heinrich

Pressesprecherin

Britta.heinrich@dataport.de

Telefon: 040 42846-3047