WIRTSCHAFTS
FORUM
DER SPD E.V.

Verwaltungsdigitalisierung beschleunigen – OZG grundlegend reformieren

Impulspapier des Fachforums Digitales
im Wirtschaftsforum der SPD e.V.

I. Einleitung

Die 2020er Jahre stellen Wirtschaft und Gesellschaft vor erhebliche Herausforderungen, die weit über die aktuelle Preis- und Energiekrise hinausgehen. Das Geschäftsmodell Deutschland muss auf eine neue zukunftsfähige Grundlage gestellt werden, damit Wohlstand und soziale Sicherheit auch morgen noch Bestand haben.

Um dieses Ziel zu erreichen, muss der Standort Deutschland modernisiert und zukunftsfähig gemacht werden. Dies erfordert ein ganzes Bündel an Maßnahmen; neben der Fachkräftesicherung und Modernisierung der Infrastrukturen, sind dies vor allen Dingen eine Stärkung von Zukunftsinvestitionen und die Förderung von Innovationen, die als Voraussetzung dafür gelten, die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen zu erhalten und zu sichern.

Die notwendige Transformation und Stärkung des Standortes werden nur gelingen, wenn Investitionen schnell auf den Weg gebracht werden. Das betrifft den Ausbau der erneuerbaren Energien und der Netzinfrastruktur, Investitionen in die Dekarbonisierung unserer Industrie sowie Investitionen in die Digitalisierung von Produktion und Dienstleistungen.

Ein Schlüssel, um diese ambitionierten Ziele zu erreichen, ist eine deutliche Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren und die Beschleunigung von dafür notwendigen Verwaltungsentscheidungen. Ohne eine leistungsfähige öffentliche Verwaltung sind die ambitionierten Ziele für die Transformation und die Standortsicherung nicht zu realisieren.

Neben einer adäquaten personellen Ausstattung ist vor allem die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung essenziell, um die Dienstleistungsfreundlichkeit gegenüber den Bürger:innen und zeitnah Genehmigungsprozesse für Unternehmen zur Realisierung von Transformationsprojekten umzusetzen.

Kurzum: Eine moderne und agile staatliche Verwaltung ist Grundvoraussetzung für das Gelingen der Herkules-Aufgabe Transformation. Darüber hinaus trägt eine digitale und moderne Verwaltung direkt zu einer deutlichen Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und wirkungsvollen Daseinsvorsorge bei.

II. Status quo – Wo stehen wir?

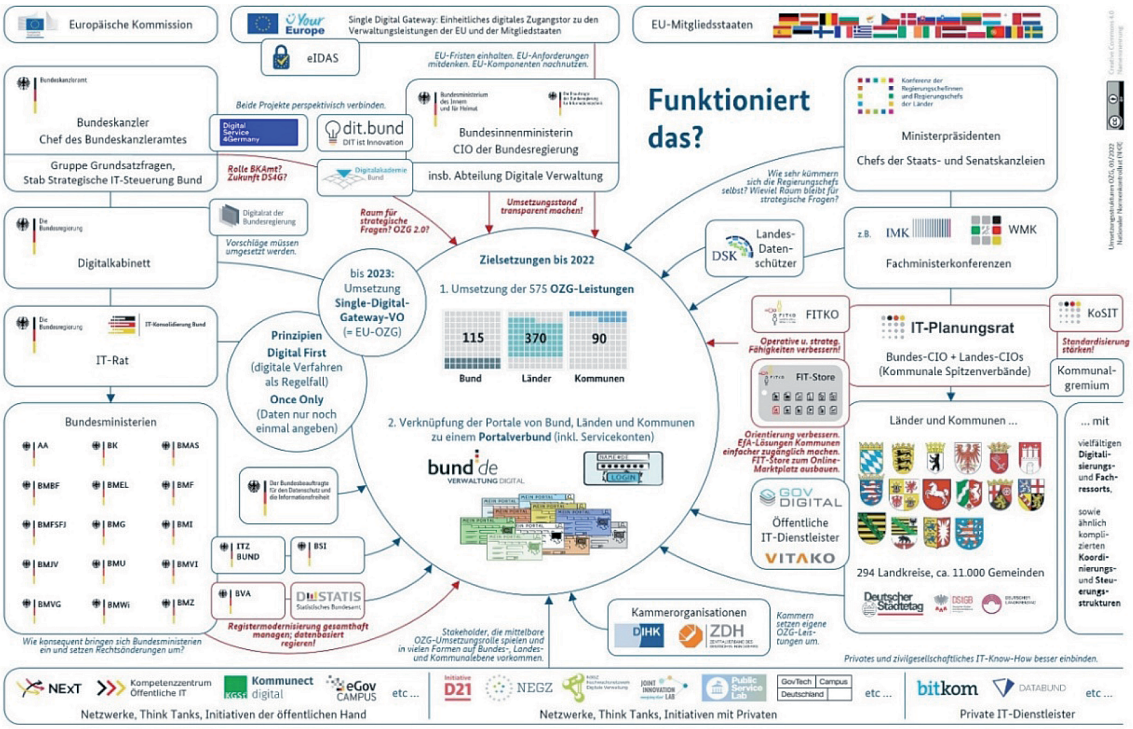
Im legislativen Zentrum der Verwaltungsdigitalisierung steht das 2017 verabschiedete Onlinezugangsgesetz, welches Bund, Länder und Kommunen verpflichtet, ihre Verwaltungsleistungen über digitale Verwaltungsportale anzubieten und miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Als zeitliche Zielmarke wurde Ende 2022 angegeben. Etwa 6.000 Verwaltungsleistungen wurden in 575 OZG-Leistungen zusammengefasst und die Zuständigkeit zu deren Digitalisierung auf Bund, Länder und Kommunen verteilt.

Bei Deutschlands föderaler Organisation mit unterschiedlichen Gesetzgebungen in den 16 Bundesländern und einer Vielzahl unterschiedlicher Voraussetzungen und Anforderungen, IT-Infrastrukturen und Ressourcen in 11.000 Kommunen war die Komplexität und der gewaltige Koordinationsaufwand von Beginn an bekannt.

Die Awareness, die das OZG über eine breite Stakeholder-Landschaft für die Rolle der Verwaltung in einem handlungsfähigen Staat erzeugte und die Dynamik, die sie trotz aller Komplexität hervorrief und -ruft, sowie die finanziellen und personellen Ressourcen, die in erheblichen Umfang zur Verfügung gestellt wurden, sind erfreulich, aber nicht ausreichned und bisher nicht nachhaltig und zielführend investiert.

Obwohl das OZG hinsichtlich seiner Zielmarke, bis Ende des Jahres alle Verwaltungsleistungen digital zur Verfügung zu stellen, faktisch gescheitert ist, hat sich die Erkenntnis auf breiter Ebene durchgesetzt, dass die Einigung auf ein Verfahren praktikabler, effektiver und kosteneffizienter ist als 17 unterschiedliche Verfahren.

Die Bereitschaft zu Veränderung ist klar erkennbar, doch allein die Arbeitsteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen mit ihren unterschiedlichen Infrastrukturen und Anforderungen, verschiedensten Gremien und Beratungsstellen ist hochkomplex und lässt erstaunen, dass bei dieser Governance-Struktur überhaupt Beschlüsse erzielt wurden.



Quelle: Nationaler Normenkontrollrat, 2022.

Um die Ziele tatsächlich zu erreichen, ist ein neues OZG erforderlich, das mit einer strukturellen Reform der bisherigen Entscheidungsprozesse verbunden werden muss. Ein Nachfolgegesetz muss auf einer gründlichen Evaluation des OZG basieren und konsequent aus der Nutzerperspektive gedacht werden.

Das schließt mit ein, dass bürokratische Prozesse geprüft und neu interpretiert werden müssen. Die Chancen der Digitalisierung müssen genau dafür genutzt werden. Der bloße Technikeinsatz macht noch keine Digitalisierung; schlechte Prozesse werden auch digital nicht besser und führen weder zu Bürokratie-Abbau noch zu Zufriedenheit auf allen Seiten. Eine legislative Grundlage für die Verwaltungsmodernisierung verlangt eine Vision, in der die Möglichkeit der Digitalisierung erkannt wird, gesamte Prozesse zum Positiven zu verändern.

III. Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens – OZG 2.0?

Eine einfache Weiterentwicklung des OZG kann die Anforderungen, die eine umfassende Modernisierung der Verwaltung verlangt, nicht erfüllen. Statt eines OZG 2.0 braucht es ein Gesetz zur Verwaltungsdigitalisierung. Die bisherige Erfahrung mit dem OZG zeigt, dass es einer grundlegenden Novellierung des OZG und der gesamten verwaltungsrechtlichen Gesetzgebung in Bund und Ländern bedarf. Zudem müssen Schnittstellen zur essenziellen Registermodernisierung rechtlich verankert werden, um einen übergreifenden Standard zu schaffen. Bisher nebeneinander laufende Projekte müssen besser miteinander verzahnt werden, sowohl auf Metaebene (OZG und Registermodernisierung) als auch auf Ebene einzelner Leistungen (Modularität von Verfahrensschritten). Dazu gehört auch die Digitalisierung von Fachverfahren und der Backend-Prozesse.

Ein solches Gesetz sollte folgende Punkte beinhalten:

- Es sollte ein Recht auf eine vollständig digitale Abwicklung von Verwaltungsleistungen geschaffen werden. Hierbei muss sichergestellt werden, dass die Tools auch den Ansprüchen der Industrie gerecht werden, vor allem in Hinblick auf die Übermittlung von sensiblen Daten. Entlang einer Meilenstein-Planung soll dieses Recht nach und nach etabliert werden; eine sofortige Einführung muss unbedingt vermieden werden. Mit Einführung des Rechts kann die Schriftformerfordernis umfassend per Generalklausel abgeschafft werden.
- Dieses Recht der Verwaltungs-Nutzer:innen wird komplettiert durch die Verbindlichkeit des Once-Only-Prinzips: Dokumente, die der oder die Nutzer:in bereits erbracht hat, dürfen von der Verwaltung nicht ein zweites Mal verlangt werden können. Nachweisdokumente sollen durch Registerabfragen und zwischenbehördliche Datenaustausche ersetzt werden. Hierfür ist eine datenschutzrechtliche Klärung selbstverständlich vorausgesetzt; möglich wäre – wie es in Estland der Fall ist – eine Kontrollfunktion innerhalb der Bürger:innen- und Unternehmens-Konten, in der der Datenzugriff seitens staatlicher Behörden nachverfolgt werden kann.
  Wenn wirklich die Daten und nicht mehr die Bürger:innen laufen sollen, müssen wir den Bürger:innen auch die Möglichkeit geben, ihre Daten laufen zu lassen – konkret müssen wir damit auch den Bürger:innen und Unternehmen die Möglichkeit eröffnen, ihre Daten »freizuschalten« und damit den Datenschutz als dispositives Recht zu verstehen.
- Die Verbindlichkeit des Once-Only-Prinzips, oder auch ein Doppelerhebungsverbot, wird schrittweise im Rahmen einer Karenzzeit eingeführt und sollte zunächst für Unternehmen gelten, da hier ein deutlicher Zugewinn an Schnelligkeit für Planungs- und Genehmigungsverfahren und Entlastung allgemein zu erwarten ist. Gekoppelt sollte das Verbot an ein Recht für Nutzer:innen sein, eine zweite Bereitstellung von Daten verweigern zu dürfen.
- Die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen sollte nach ihrer Relevanz und Nutzung priorisiert werden, wie es der OZG-Booster anvisierte. Darüber hinaus müssen Verfahren im Zuge ihrer Digitalisierung umfassend überarbeitet werden; analoge Verfahren dürfen nicht eins-zu-eins ins Digitale übersetzt werden. Hierfür sind in erster Linie die rechtlichen Rahmenbedingungen anzupassen, denn die zugrundeliegenden Gesetze und vor allem Verordnungen orientieren sich in hohem Maße fast ausschließlich an bestehenden Verwaltungsprozessen. Dies war in der Vergangenheit ein großer Hemmschuh für einen effektiven Bürger-zu-Verwaltung-zu-Bürger-Prozess. Ein Digital-Check soll sicherstellen, dass mit der Digitalisierung auch Modernisierung einhergeht.

- Um ihrem Auftrag der digitalen Daseinsvorsorge gerecht zu werden, müssen Kommunen dringend entlastet und nicht mit dem Aufbau digitaler Lösungen von Dienstleistungen belastet werden. Insbesondere der Aufbau von funktionalen IT-Strukturen überfordert viele kommunale Stellen sowohl kapazitär als auch fachlich. Zentrale Prozesse sollten zentral zur Verfügung gestellt werden. Es bedarf einer vom Bund zur Verfügung gestellten E-Government-Plattform, die als Service-Agentur Ländern und Kommunen Software und digitale Lösungen bereitstellt, die bundesweit einheitlich sind und auf vom IT-Planungsrat festgelegten Standards und Datenformaten beruhen.
- Ferner sollte eine Nachnutzungspflicht für bestimmte Basis-Anwendungen, wie z.B. die Bund-ID, für alle Länder eingeführt und Bundesmittel an die Nutzung dieser festgelegten Standards und Datenformate geknüpft werden; Behörden müssen miteinander interoperabel kommunizieren können. Eine unabhängige Stelle sollte eingesetzt werden, um die Einhaltung der technischen Standards und Qualitätskriterien zu prüfen und Verbesserungsbedarfe zu äußern.
- Der Erfolg von digitalen Verwaltungsprozessen hängt von der Akzeptanz und der Nutzung durch Bürger:innen ab. Damit die Angebote einer digitalen Verwaltung niedrigschwellig, benutzerfreundlich und flächendeckend wahrgenommen werden können, bedarf es neben eines einheitlichen Accounts für Bürger:innen und Unternehmen auch einer an den Nutzerbedürfnissen orientierten Customer Experience und die Verwendung einer einfachen Sprache. Um den unterschiedlichen Ansprüchen der Bürger:innen und Kommunen gerecht zu werden, sollte zur Abwicklung von Zahlungsdiensten die Vielseitigkeit von Bezahlverfahren beachtet werden. Alle Dienstleistungen müssen für Bürger:innen mithilfe des digitalen Ausweises abrufbar gemacht werden. Das Unternehmenskonto auf ELSTER-Basis muss möglichst rasch fertiggestellt und mittels Anbindungsverpflichtung bundesweit einheitlich eingesetzt werden. Die Entwicklung und Optimierung dieses Kontos muss gemeinsam mit Wirtschaftsakteuren mit dem Ziel der besseren Anwendung und Nutzbarkeit erfolgen. Aktuell entspricht das Unternehmenskonto auf ELSTER-Basis nicht den Autorisierungsansprüchen großer Unternehmen. Die festgelegten Standards und Datenformate müssen hohe Cybersicherheits-Anforderungen erfüllen, um sicherzustellen, dass Firmen-Knowhow geschützt bleibt. Dazu gehört, dass vertrauliche Informationen auf verschlüsseltem und sicherem Weg übermittelt werden.
- Von Ländern entwickelte digitale Leistungen, die den bundesweiten Standards und den Ansprüchen der Interoperabilität genügen, werden gemäß dem EfA-Prinzip ebenfalls auf der E-Government-Plattform zur Verfügung gestellt. Es wird ein einheitliches und faires Preismodell für die mitnutzenden Länder der EfA-Dienste entwickelt.
- Komplettiert wird das Preismodell für EfA-Dienste durch ein Anreiz-Modell zur Nutzung der auf der E-Government-Plattform bereitgestellten Lösungen und Verfahren, z.B. durch eine Digitaldividende. Die Nutzungshäufigkeit bzw. Transaktionszahl muss das alleinige Kriterium für die Dividende sein. Bereitgestellte schlechte Leistungen führen nur zu wenigen Transaktionen und dürfen nicht belohnt werden. Die Digitaldividende erlaubt es Kommunen, Mittel, die für die Digitalisierung einer Leistung bereitgestellt wurden und die durch die Nutzung der bundesweit einheitlichen Basis-Komponenten oder Übernahme von Verfahren aus anderen Ländern und Kommunen weniger bis gar nicht in Anspruch genommen werden mussten, unbürokratisch zu reinvestieren. Dies stärkt den föderalen Gedanken der Autonomie und Selbstverwaltung und erlaubt Ländern und Kommunen, auf regional-spezifische Herausforderungen der Transformation mit gezielten Investitionen durch freiwerdende Mittel einzugehen.

- Eine legislative Grundlage zur Verwaltungsdigitalisierung mit den genannten Punkten sollte bewusst keine zeitliche Endzielmarke ausgeben. Digitalisierung ist kein abschließbarer Vorgang; vielmehr muss sich eine moderne Verwaltung kontinuierlich mit technologischem Fortschritt, wechselnden Anforderungen an Staat, Wirtschaft und Gesellschaft und sich veränderndem Nutzer:innen-Verhalten agil weiterentwickeln. Dies bedeutet, dass IT-Systeme und digitalisierte Leistungen stets überprüft und adaptiert werden müssen. Die Zufriedenheit der Nutzer:innen sollte dabei eine der KPIs darstellen. Hier könnte ein weiteres Anreiz-Modell ansetzen, indem Prämien für Länder und Kommunen ausgeschüttet werden, in denen die digitalen Verwaltungsleistungen in besonders hohem Maße beansprucht werden und in denen die Nutzer:innen-Zufriedenheit hoch ausfällt.
- Eine fehlende zeitliche Endzielmarke darf nicht mit einem laissez-faire gleichgesetzt werden. Um sicherzustellen, dass der Prozess der Verwaltungsdigitalisierung stets vorangeht und weiterentwickelt wird, wird seitens der Governance ein Meilenstein-Plan mit zeitlichen Vorgaben erarbeitet, der für Bund, Länder und Kommunen verbindlich ist. Der Meilenstein-Plan muss transparent sein und nachvollziehbare Kriterien berücksichtigen. Die Veröffentlichung entsprechender Reportings über den Fortschritt gemäß dem Meilenstein-Plan erhöht die Sichtbarkeit und damit den öffentlichen Druck auf die Akteure, mit dem Ziel der Beschleunigung des Prozesses.
- Die Verbindlichkeit des Meilenstein-Plans wird gewährleistet durch die Festlegung von Konsequenzen bei Nicht-Erreichung der Ziele und Vorgaben. Nutzer:innen sollten das Recht auf Schadensersatz bekommen, wenn eine für sie kritische Leistung nicht digital verfügbar ist. Der Anspruch auf Schadensersatz sollte jedoch erst nach einer Karenzzeit eingeführt bzw. an die Erfüllung bestimmter Voraussetzungen geknüpft werden, z.B. nach Festlegung von bundesweit einheitlichen Standards und der Etablierung einer Service-Agentur als E-Government-Plattform.

IV. Optimierung der Entscheidungs-strukturen und Umsetzungsprozesse

- Der bisherigen Governance-Struktur fehlt es an einer zentralen Koordinierungsstelle, die das Monitoring und die Kontrolle des Modernisierungsfortschritts misst und konkrete Zielvorgaben und Meilensteine mit Zeitplänen vorgibt, in Abstimmung mit Bund, Ländern und Kommunen. Diese Stelle sollte unabhängig sein und die technischen Standards und Qualität der digitalen Dienste bewerten. Diese Stelle sichert ein professionelles Informationsmanagement für die Verwaltungsdigitalisierung, an die sich Verwaltungseinheiten bei Beratungs- und Unterstützungsbedarf wenden können, und sorgt für eine zentrale, fortlaufende, realistische und transparente Evaluation aller Vorhaben.
- Der IT-Planungsrat muss dahingehend gestärkt werden, dass er Standards, Schnittstellen und Datenformate einheitlich und verbindlich festlegen kann. Dafür muss der IT-Planungsrat zu einem mehrheitsorientierten Gremium weiterentwickelt werden. Die FITKO muss gestärkt und die Kooperation mit der DigitalService GmbH des Bundes ausgebaut werden.
- Unternehmen müssen als Hauptkunde der Verwaltung in den Mittelpunkt der Verwaltungsdigitalisierung gestellt werden. Digitale Lösungen müssen von Anfang an gemeinschaftlich mit der Praxis erarbeitet werden. Wirtschaftskompetenz muss in der Arbeit des IT-Planungsrats verankert werden.
- Zur Koordinierung und Beschleunigung lösungsrelevanter Aufgaben und Entscheidungen soll eine Digital-MPK unter Leitung des Bundeskanzlers oder des Kanzleramtschefs und der Ministerpräsident:innen sowie Vertreter:innen des Städte- und Gemeindebundes, des Städtetages und Landkreistages eingerichtet werden, in der Beschlüsse zu relevanten Verfahren und Projekten zur Umsetzung einer flächendeckenden Digitalisierung der Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen gefasst werden. Die MPK gilt als letzte Instanz zur »Eskalation« zentraler Fragestellungen. Ihre öffentliche Wirksamkeit erhöht den Druck auf die beteiligten Akteure, eine pragmatische Lösung zu finden und diese effizient umzusetzen.

V. Finanzielle und personelle Voraussetzungen

- Der omnipräsente Fachkräftemangel ist auch in Verwaltungseinheiten spürbar. Zudem wird ein enormer Beschäftigungsrückgang in den nächsten 10 bis 15 Jahren in den öffentlichen Verwaltungen (bis zu 40 Prozent) erwartet, was die staatliche Handlungsfähigkeit grundlegend gefährdet. Eine Erhöhung personeller Mittel wird diese Lücke nicht schließen können. Die Digitalisierung ist daher auch ein notwendiges Mittel zur Gewährleistung des gegenwärtigen Leistungsumfangs.
- Kommunen müssen sich außerdem wieder stärker ihrem Auftrag der kommunalen Daseinsvorsorge widmen können. Die technische Umsetzung der OZG-Vorgaben übersteigt die Aufgaben und Kompetenzen von kommunalen Verwaltungseinheiten. Eine E-Government-Plattform, die Basis-Anwendungen mit einheitlichen Standards zentral bereitstellt, wirkt entlastend auf die Kommunen.
- Zur kommunalen Daseinsvorsorge muss auch die Sicherstellung der digitalen Teilhabe gehören. Die Argumentation, »Non-Digital-Natives« würden mit digitalen Verwaltungsleistungen überfordert, darf nicht zum Verzug der Verwaltungsmodernisierung führen. Vielmehr müssen entsprechende Stellen und Unterstützungsangebote auf kommunaler Ebene eingerichtet werden, die Bürger:innen helfen, Behördengänge digital zu erledigen. Als Vorbild dafür können die in Dänemark etablierten Maßnahmen zur digitalen Inklusion gelten.
- Mitarbeitenden der Verwaltung muss zeitgleich der niedrigschwellige Zugang zu Weiterbildungen und Schulen gewährleistet werden, insbesondere hinsichtlich des Datenschutzes und der Cybersicherheit, damit innerhalb einer Behörde bzw. im Austausch miteinander sensible Daten geschützt bleiben. Eine Reihe von Kommunen hat das Instrument einer Digital-Charta für Mitarbeitende entwickelt, um gemeinsam mit den Personalrät:innen die Rahmenbedingungen für die Beschäftigten zu definieren und Anreize für entsprechende Weiterbildungen und Umschulungen auf den Weg zu bringen. Ein solches Instrument sollte flächendeckend in Deutschland eingesetzt werden.
- Es gilt, die Digitalisierung der Verwaltung als kontinuierliche Aufgabe zu verstehen und ausreichende finanzielle Mittel dauerhaft im Haushalt bereitzustellen. Für die nächsten Jahre sind eine Milliarde Euro für den Roll-out und die Umsetzung der Vorhaben veranschlagt. Diese Mittel dürfen nicht zurückgestellt werden.

VI. Ausblick

Digitalisierung ist eine ökonomische und gesellschaftliche Realität und für die weitere Zukunftsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland von entscheidender Bedeutung. Der Staat muss seine Vorreiterrolle und Vorbildfunktion als Leitanwender der Digitalisierung erfüllen. Die öffentliche Verwaltung ist eine der zentralen Instanzen, die über das Tempo und den Erfolg der Transformation mitbestimmt.

Verwaltungsmodernisierung und Digitalisierung der Verwaltung ist kein Allerweltsthema, es gehört weit oben auf die politische Agenda von Bund, Ländern und Kommunen. Die Digitalisierung der Verwaltung muss zu einer Führungsaufgabe derjenigen werden, die auf der jeweiligen Ebene Verantwortung tragen. Dazu ist eine permanente Evaluation des Standes der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung erforderlich und aufbauend darauf eine konsequente Umsetzungsstrategie. Bund, Länder und Kommunen dürfen sich nicht in Zuständigkeitsdebatten verheddern, sondern müssen aufbauend auf gemeinsam getroffenen Beschlüssen ein gezieltes Maßnahmenpaket umsetzen. Das erwarten die Bürger:innen und die Unternehmen aus gutem Grunde.

Die Zeit drängt! Der Reset der Verwaltungsmodernisierung muss jetzt kommen und verlangt von den politischen Akteuren von Bund, Ländern und Kommunen mutige Entscheidungen.

Impressum

Herausgeber **Wirtschaftsforum der SPD e.V.**
vertreten durch das geschäftsführende Präsidium
Prof. Dr. Ines Zenke (Präsidentin)
Heiko Kretschmer (Schatzmeister)
Prof. Dr. Susanne Knorre (Vizepräsidentin)
Matthias Machnig (Vizepräsident)
Philipp Schlüter (Vizepräsident)
Michael Wiener (Vizepräsident)

V.i.S.d.P. Dr. Frank Wilhelmy, Geschäftsführer

Registereintrag im Vereinsregister beim Amtsgericht Charlottenburg unter der Registernummer VR 33920. Das Wirtschaftsforum der SPD e.V. ist registrierter Interessenvertreter zur Registernummer: R000328 des Lobbyregisters beim Deutschen Bundestag und unterliegt dem gesetzlichen Verhaltenskodex des LobbyRG.

Anschrift Dorotheenstraße 35
10117 Berlin

Telefon +49 (0)30 400 40 660
Fax +49 (0)30 400 40 666
E-Mail mail@spd-wirtschaftsforum.de
Internet spd-wirtschaftsforum.de

Gestaltung und Satz Anette Gilke, Hannover

Februar 2023

www.spd-wirtschaftsforum.de