

Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Digitaltauglichkeit der Verwaltung

Die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes und die Registermodernisierung haben das Bewusstsein gestärkt, dass die Verwaltungsdigitalisierung einen grundlegenden Transformationsprozess ausgelöst hat, der ganzheitliches Denken und Handeln auf allen staatlichen Ebenen erfordert. Die Erwartungen der Nutzerinnen und Nutzer, die Wirtschaftlichkeit von digitalisierten Verfahren und die finanzielle Förderung von Digitalisierungsprojekten beschleunigen diesen Veränderungsprozess erheblich. Der Übergang zu einem vorrangig digitalen Verwaltungshandeln stellt jedoch eine erhebliche Herausforderung dar, die nicht ohne eine Weiterentwicklung des Rechts bewältigt werden

Um grundsätzliche Digitalisierungshemmnisse abzubauen, sind daher rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die die erforderliche Standardisierung in Recht und Technik konsequent vorantreiben und eine flexible, sachgerechte Aufgabenverteilung innerhalb der föderalen Strukturen ermöglichen:

1. Die Digitaltauglichkeit muss auf allen staatlichen Ebenen weiter vorangetrieben werden. Das Zielbild bleibt, den Bürgerinnen und Bürgern und der Wirtschaft durchgehend möglichst viele Verwaltungsleistungen digital zur Verfügung zu stellen.

Es gilt, die Potentiale der Digitalisierung umfassend nutzbar zu machen und eine moderne, effiziente und bürgerfreundliche Verwaltung zu gewährleisten. Weitere wichtige Bausteine hierfür sind u.a. die technische und rechtliche Gleichstellung von digitalen und schriftlichen Nachweisen und die Verbesserung der Nutzerfreundlichkeit des elektronischen Schriftformersatzes im Rahmen der Schaffung der OZG-Nutzerkonten. Ziel sollte sein, dass die Ergebnisse von Verwaltungsleistungen (Genehmigungen, Nachweise, o.ä.) nicht nur digital beantragt, sondern auch in digitaler Form weiterverwendet werden können.

Die von der Digitalisierung eröffneten Möglichkeiten und Chancen sind dabei noch konsequenter zu nutzen. Zu prüfen ist etwa, ob Bürgerinnen und Bürger sowie der Wirtschaft auf der Grundlage bereits erhobener Daten proaktiv auf mögliche relevante Verwaltungsleistungen hingewiesen werden können. Von allen staatlichen Ebenen geprüft werden sollte auch, inwieweit eine Pflicht zur Nutzung elektronischer Kommunikation mit der Verwaltung und eine ausschließlich elektronische Ausgestaltung von Verwaltungsverfahren im wirtschaftlichen Kontext (Unternehmen, Selbstständige) mit der Verwaltung ausgeweitet werden kann.

2. Das Verwaltungsverfahren muss sich auf den Standardfall der digitalen Dienstleistung gegenüber Bürgerinnen, Bürgern und der Wirtschaft hin ausrichten. Alle Potentiale der Digitalisierung müssen nutzbar gemacht werden.

Grundlage hierfür ist insbesondere die Herausarbeitung einer gemeinsamen „DNA“ der Verfahrensordnungen und die Schaffung eines einheitlichen Ordnungsrahmens, um eine einheitliche digitale Abwicklung aller Verwaltungskontakte zu ermöglichen. Die bestehenden Regelungen für den digitalen Kontakt des Bürgers zur Verwaltung sind dabei konsistent und verständlich fortzuentwickeln. Besonderes Augenmerk liegt auf den verschiedenen Regelungen zu Authentifizierungsniveaus, Zustellungs- und Bekanntgabe von Verwaltungsakten und Widerspruchsverfahren.

3. Der laufenden Standardisierung im Bereich der IT muss auch eine Harmonisierung von Rechtsbegriffen folgen.

Die Vielfalt der bestehenden inhaltlichen Divergenzen bestehender Grundbegriffe im Recht (Einkommen, Vermögen, Kind, u.a.) und die daraus erwachsenden Hemmnisse bei der digitalen Umsetzung sind hinlänglich bekannt. Insbesondere auch für die Umsetzung des „Once-Only“-Prinzips im Kontext der Registermodernisierung ist die Harmonisierung von Rechtsbegriffen unumgänglich. Daher sind Schwerpunkte für solche Harmonisierungsbedarfe aktiv zu setzen und in ressortübergreifenden Projekten zu adressieren. Als Ausgangspunkt eignen sich die Überlegungen des Nationalen Normenkontrollrates zum Einkommensbegriff, deren praktische Umsetzung zu prüfen ist.

4. Schon im Entstehungsprozess von Regelungsvorhaben muss ein Fokus auf einfachen, digital- und praxistauglichen Verwaltungsprozessen liegen

Es gilt, die Logik digitaler Verwaltungsprozesse in Einklang mit rechtlicher Regulierung zu bringen. Erst nach dem Design eines guten Prozesses sollte daher die Phase der Gesetzesarbeit starten. Ziel ist es, die Prozesse auf allen staatlichen Ebenen so einfach und konsistent wie möglich, also digitaltauglich, zu machen. Dabei sollte auch geprüft werden, welche informationstechnischen Strukturen, Kapazitäten und Standards für den Gesetzesvollzug jeweils notwendig sind.

Verschiedene Akteure haben hierzu bereits zielführende Vorschläge erarbeitet

(vgl. NKR, „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen. Gesetze wirksam und praxistauglich gestalten“, www.gutegesetze.de ; ÖFIT, Recht digital, <https://www.oeffentliche-it.de/publikationen?doc=104099&title=Recht+Digital+-+Maschinenverst%C3%A4ndlich+und+automatisierbar>).

Einige Vorschläge werden bereits auf Bundesebene an ausgewählten Regulierungsvorhaben erprobt. Es gilt, dortige Erfahrungen zeitnah auszuwerten und darauf aufsetzend diese Verfahrensweisen breiter in die Praxis umzusetzen. Als Basis für die Überlegungen bietet sich die FIM-Methodik an.

5. Die Verpflichtung zur Digitalisierung der Verwaltung muss auch über das Ende der Umsetzungsfrist des OZG in 2022 hinaus fortgeschrieben werden. Der Digitalisierung der Antragsprozesse muss die Digitalisierung der internen Prozesse folgen, um die notwendigen Effizienz- und Serviceversprechen auch einlösen zu können.

Das OZG mit seiner rechtlichen Pflicht zur Digitalisierung hat den notwendigen Impuls für die Ebenen übergreifende Digitalisierung ausgelöst. Auch wenn dieser Prozess noch nicht abgeschlossen ist, bedarf es einer weiteren, auch rechtlichen Zielvorgabe, wie die Digitalisierung in Bund, Ländern und Kommunen insgesamt weitergehen soll. Notwendig ist ein Impuls ("OZG 2.0"), der insbesondere auch den Blick auf die Fachverfahren der Verwaltung richten und auch dort eine Digitalisierung nach denselben Prinzipien vorsehen sollte. Bei der Weiterentwicklung sollte auch geklärt werden, in welcher Weise Bund und Länder bei diesen und weiteren Digitalisierungsvorhaben künftig zusammenarbeiten wollen.

6. Die für die Digitalisierung notwendige Zusammenarbeit im Föderalstaat muss eine flexible, sachgerechte Aufgabenverteilung auch rechtlich zulassen. Ziel muss es sein, die interföderalen Vollzugsstrukturen so auszugestalten, dass diese nicht länger als Hindernis für die Standardisierung und als Hemmnis für die Digitalisierung insgesamt wirken.

Die bei der Verwaltungsdigitalisierung bestehenden Möglichkeiten und Notwendigkeiten einer Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen dürfen nicht an überwindbaren rechtlichen Hindernissen scheitern. Rechtliche Strukturen sind im Rahmen des Föderalismus so weiterzuentwickeln, dass sie den Austausch von Arbeitsergebnissen sowie die Verankerung von technischen Standards und die Nutzung von digitalisierten Leistungen zwischen staatlichen Stellen aller Ebenen fördern und voraussetzen. Die aus der Umsetzung des "Einer für Alle"-Prinzips gewonnenen Erkenntnisse sind so zu operationalisieren, dass ein arbeitsteiliges Vorgehen und die Möglichkeit der Mitnutzung von standardisierten Leistungen bei der Verwaltungsdigitalisierung zukünftig den Normalfall der Zusammenarbeit darstellen.