

/// Gegenwart oder Zukunftsmusik

# E-Government und das Once-Only-Prinzip

**Schnell einen neuen Pass beantragen, umziehen und die neue Adresse nur einmal zentral ändern, Anträge unterwegs erledigen – Wünsche vieler Bürger, die mit der Idee des Once-Only-Prinzips bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) Wirklichkeit werden könnten. Auch Verwaltungen würden deutlich profitieren. Der nachfolgende Beitrag setzt sich mit dem Status quo in Deutschland, den Voraussetzungen, Best Practices und Perspektiven auseinander.**

## Die Behördengänge der Zukunft

Behördengänge sollen in Deutschland flächendeckend und bei möglichst vielen Verwaltungsdiensten durch digitale Interaktion mit den Behörden ersetzt werden. Die rechtliche Grundlage wurde hierfür im Jahr 2017 mit dem Onlinezugangsgesetz (OZG)<sup>1</sup> geschaffen. Dieses legt fest, dass bis Ende des Jahres 2022 mindestens 575 Verwaltungsleistungen des Bundes, der Länder und der Kommunen über Portale bereitzustellen sind und diese über einen Portalverbund den Bürgern und Unternehmen zugänglich gemacht werden.

Im Rahmen dieses Portalverbundes ist die Idee des Once-Only-Prinzips verankert. Ziel dieses Prinzips ist es, dass von Bürgern und Unternehmen über das Portal an die Verwaltung übermittelte Daten nur einmalig angegeben werden müssen. Wenn eine Behörde bereits hinterlegte Daten für einen Antrag benötigt, können diese durch eine eindeutige Identifikation sicher unter den Verwaltungen ausgetauscht werden. So könnten sogar einige Verwaltungsleistungen antragslos und proaktiv durch die Behörden angestoßen und bearbeitet werden, da alle hierfür benötigten Informationen bereits vorliegen. Die Antragsteller müssten lediglich die Nutzung der Daten der

**Die Bürger sollen in Zukunft möglichst viele Amtswege digital erledigen können.**

entsprechenden Behörde freigeben und alles Weitere würde durch die Verwaltung erledigt. Ein solches Konzept wäre nicht nur für die Bürger und Unternehmen komfortabel, sondern würde auch die Verwaltungen in den administrativen Aufgaben entlasten. Anträge ließen sich künftig von Zuhause oder unterwegs erledigen, Bürger könnten nachvollziehen, welche Daten von welcher Behörde abgefragt wurden, und die Verwaltungen könnten schneller und effizienter Anträge bearbeiten. Es wäre eine Welt, in der man kurzfristig einen neuen Pass beantragen könnte oder die neue Adresse nach einmaliger Ummeldung bereits allen relevanten Stellen bekannt wäre.

## Aktuelle Situation in Deutschland

**Momentan müssen die meisten Anträge noch vor Ort gestellt werden.**

Aktuell sieht die Interaktion zwischen Bürgern, Unternehmen und Verwaltung in Deutschland noch deutlich analoger aus. Anträge müssen in den meisten Fällen in den Behörden vor Ort gestellt und häufig mit immer wiederkehrenden Informationen und Daten befüllt werden. Wer in Deutschland beispielsweise ein Kind bekommt, muss nicht nur diverse Anträge bei verschiedenen Behörden stellen, sondern hierfür dieselben Daten immer wieder neu angeben. Allein bei den Anträgen für Elternzeit, Kindergeld, Kinderzuschlag und Unterhaltsvorschuss muss etwa die Bankverbindung den Behörden bereits vier Mal mitgeteilt werden.<sup>2</sup> Mit dem Stellen dieser Anträge sind oft Zeitaufwand und persönliche Termine bei den Behörden erforderlich.

Grund für diese Mehrfachangaben derselben Informationen ist die aktuelle Datenhaltung in Deutschland. Nach dem Stand heute werden die Daten der Bürger in diversen Registern bei den jeweiligen Behörden lokal abgelegt. Auch wenn sie bereits in digitaler Form vorliegen, ist bisher keine deutschlandweite Infrastruktur vorhanden, die einen Austausch der Daten zwischen den Behörden ermöglicht. So kann es passieren, dass bei verschiedenen Behörden unterschiedliche Informationen gespeichert sind oder Daten redundant vorliegen.

## Zu schaffende Voraussetzungen

Politik und Verwaltung in Deutschland arbeiten mit Hochdruck daran, eine E-Government-Infrastruktur für Bürger und Unternehmen zu schaffen. Das zeigen unter anderem die legislativen Schritte der letzten Jahre. Mit dem Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (EGovG)<sup>3</sup> von 2013 wurden erste Rahmenbedingungen geschaffen, um durch elektronische Kommunikation ein effizienteres Verwaltungsarbeiten zu ermöglichen. Aufbauend

auf diesem Gesetz formulierten die Länder eigene E-Government-Gesetze. In Kooperation zwischen Bund und Ländern folgte 2017 schließlich das eingangs erwähnte Onlinezugangsgesetz (OZG).

Durch die Leitlinien, die im Rahmen des OZG von den Vertretern der Länder und des Bundes vereinbart wurden, hat man sich einerseits auf die Erarbeitung bestimmter Standards geeinigt, die den übergreifenden Austausch von Daten erleichtern. Andererseits wird durch die Formulierung eigener E-Government-Gesetze der Länder die föderale Selbstbestimmung gewährleistet, die eine Ausgestaltung anhand der regionalen Gegebenheiten ermöglicht. So bleibt die Handlungsfreiheit in den lokalen Einrichtungen erhalten, die weiterhin durch den persönlichen Kontakt zu den Bürgern und Unternehmen als wichtiger Ansprechpartner vor Ort dienen.

Auch auf europäischer Basis wird ein übergreifender Austausch angestrebt. Mit der Verordnung über ein zentrales digitales Zugangstor (Single Digital Gateway), die im Herbst 2018 vom europäischen Rat angenommen wurde, sind hierfür Grundlagen geschaffen worden. Die Nutzerschnittstelle wird über das Portal „Ihr Europa“, welches in allen Amtssprachen der EU verfügbar sein wird, zur Verfügung gestellt. Das Portal wird ein Netzwerk aus übergreifenden Services bilden, um grenzüberschreitende Tätigkeiten zu unterstützen.

Doch sowohl auf nationaler Ebene als auch grenzüberschreitend müssen über die Legislative hinaus weitere Herausforderungen bewältigt werden, um die Implementierung von Once-Only zu ermöglichen.

Das Thema Datensicherheit und IT-Security gewinnt zunehmend an Relevanz und erfordert neuartige Konzepte, um alle Akteure ausreichend vor einem möglichen Datenmissbrauch und gezielten Cyberattacken zu schützen. Einerseits erfordert dies eine entsprechende technische und infrastrukturelle Ausstattung der Behörden, andererseits verlangt die schnelle Weiterentwicklung auch eine mindestens genauso kurzfristige Anpassung der Fort- und Weiterbildungsprogramme innerhalb der Behörden, um die Mitarbeiter für diese Themen zu sensibilisieren.

**Beim Thema Datensicherheit sind neuartige Konzepte gefordert.**

Wenn es um Datensicherheit geht, haben insbesondere Bürger Bedenken. Generell trifft das Thema E-Government zwar auf eine positive Resonanz, wie beispielsweise eine Umfrage der Unternehmensberatungsgesellschaft PricewaterhouseCoopers (PWC) im Jahr 2017 ergab. Laut dieser Studie gaben 91 % der Befragten an, dass sie bereit wären, Verwaltungsvorgänge zukünftig online zu erledigen.<sup>4</sup> Wenn es jedoch konkret um den Austausch von personenbezogenen Daten zwischen den Behörden geht, sind nach einer Studie des Bitkom 59 % der Bürger kritisch eingestellt.<sup>5</sup> Diese Erkenntnis geht auch aus dem E-Government Monitor 2018 der Initiative D21 hervor,

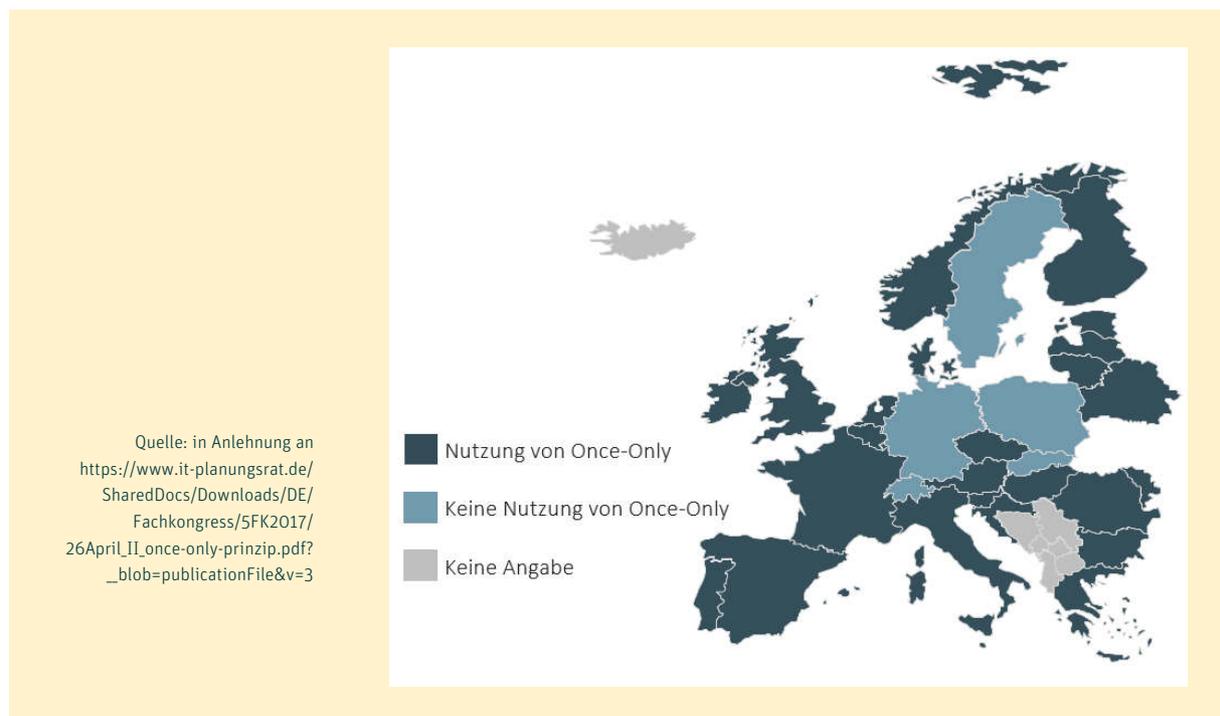
laut welchem mehr als jeder dritte „Onliner“ Bedenken zum Datenschutz oder zur Datensicherheit bei Online-Verwaltungsdiensten hat.<sup>6</sup> Die Akzeptanz der Bürger ist für eine erfolgreiche Umsetzung digitaler Verwaltungsdienstleistungen von höchster Bedeutung. Hier ist es zwingend notwendig, eine Vertrauensbasis zu schaffen, die den Bürgern Transparenz und Kontrolle über ihre personenbezogenen Daten bietet.

Auch wenn es viele Herausforderungen im Hinblick auf die Umsetzung von Once-Only gibt, zeigt ein Blick auf andere EU-Staaten, dass bereits praktikable Lösungen existieren.

### Best-Practises aus anderen Ländern

Im europäischen Vergleich liegt Deutschland beim Thema E-Government hinter vielen anderen Staaten zurück. Laut E-Government Benchmark 2018 schöpft Deutschland vergleichsweise wenig die Möglichkeiten von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) aus und ist von einer flächendeckenden Nutzung digitaler Verwaltungsleistungen noch weit entfernt.<sup>7</sup> Auch bei der Nutzung von Once-Only hinkt Deutschland im europäischen Vergleich hinterher.<sup>8</sup>

Abbildung 1: Once-Only-Nutzung in den EU Ländern



Insbesondere die skandinavischen Länder wie Estland und Finnland stellen bereits viele ihrer Behördendienstleistungen über Plattformen bereit. Umgesetzt wird das in Estland beispielsweise mit der sogenannten x-Road, welche es den Behörden ermöglicht, die bei ihnen gespeicherten Daten untereinander verschlüsselt auszutauschen. Die Besonderheit dieses Verfahrens liegt darin, dass die Bürgerdaten nicht zentral gespeichert werden, sondern die bei einer Behörde hinterlegten Informationen lediglich für einen bestimmten Zweck von einer anderen Behörde abgefragt werden können, ohne diese erneut zu speichern. Um das Missbrauchsrisiko dieses Systems zu minimieren, hat jeder Bürger ein eigenes Nutzerkonto, über welches eingesehen werden kann, wer Zugriff auf welche Daten eingefordert hat. Zusammen mit einer eindeutigen Identifikation über eine mobile ID oder das Online-Banking, die zur Anmeldung auf dem Bürgerportal (eesti.ee) benötigt wird, können in Estland Daten valide und sicher ausgetauscht werden.<sup>9</sup> Ursprünglich wurde x-Road in Estland genutzt, um auf dem Weg zur elektronischen Verwaltung eine effiziente zwischenamtliche Kommunikation sicherzustellen. Seit der Einführung im Jahr 2001 wurde das System kontinuierlich weiterentwickelt und hat schließlich die Umsetzung von Once-Only ermöglicht, indem es einen verschlüsselten Datenaustausch bereitstellt.<sup>10</sup>

**In Skandinavien kann schon viel über bereitgestellte Bürgerplattformen erledigt werden.**

Finnland nutzt für den sicheren und schnellen digitalen Austausch von Daten ebenfalls die x-Road. Die Daten der Bürger und Unternehmen liegen verteilt in verschiedenen Basisregistern wie „Personaldaten“ oder „Eigentumsinformationen“, welche mit Hilfe von x-Road von den auf der finnischen Plattform (suomi.fi) befindlichen Anwendungen und Services abgerufen werden können. Die Daten werden zu keiner Zeit in den Anwendungen selbst gespeichert, sodass immer ein eindeutiger und valider Datensatz vorliegt. Sollten sich Daten wie beispielsweise die Anschrift ändern, kann der Bürger das über sein Konto auf dieser Plattform selbst erledigen.<sup>11</sup> Da Finnland und Estland beide die x-Road nutzen und sie gemeinsam weiterentwickeln, können Daten nicht nur innerhalb der jeweiligen Länder sicher verwendet werden, sondern auch grenzüberschreitend zwischen den beiden Ländern ausgetauscht werden.<sup>12</sup>

### **„Once-Only“ in der deutschen öffentlichen Verwaltung**

Eine Umsetzung des Once-Only-Prinzips in Deutschland hätte, richtig umgesetzt, viele Vorteile für die Bürger und Verwaltungen. Die administrativen Belastungen für die Bürger können erheblich reduziert werden, wenn Daten nur noch einmal online eingereicht werden müssen und Leistungen so teilweise proaktiv durch die Verwaltungen angestoßen werden können. Für die

Verwaltungen bedeutet Once-Only einen enormen Effizienzgewinn durch valide Daten und einen permanenten Wissens- und Datenaustausch der Systeme.

### **Deutschland braucht für sein zentrales Bürgerportal einheitliche Standards.**

Wie die Umsetzung des Once-Only-Prinzips konkret in Deutschland aussehen wird, ist bisher jedoch noch unklar. Wenn man sich die Best Practices aus Estland und Finnland anschaut, wird deutlich, dass es eines Standards wie der x-Road bedarf. Ein solches System bietet allen Behörden Deutschlands die Möglichkeit, sich mit Ihren Portalen und Services an das Portal des Bundes anzubinden und Daten sicher und valide zu übermitteln. Der Umgang mit den Daten spielt dabei eine zentrale Rolle. Auch hier braucht es einen einheitlichen Standard zur Datenhaltung. Ob die Daten wie in Estland dezentral über die einzelnen Behörden oder wie in Finnland in zentralen Registern nach Lebenslagen geordnet gespeichert werden, ist für die technische Realisierung, aber weniger für den Bürgernutzen, von Bedeutung. Wichtig ist ein Standard, der innerhalb der föderalen Struktur Deutschlands von allen angewendet wird. Hierfür braucht es zunächst eine gesetzliche Grundlage, die einen solchen Standard zur Neuorganisation der Datenhaltung schafft.

Auch muss den Bürgern und Unternehmen ein Zugang zur Plattform bereitgestellt werden, über den transparent einsehbar ist, welche persönlichen Daten gespeichert werden und wer Zugriff auf diese angefordert hat. Dies lässt sich über Logdateien realisieren, welche die Aufrufe der Daten protokollieren. Wenn diese Protokolle den Bürgern nutzerfreundlich im jeweiligen Konto bereitgestellt werden, behalten sie die Hoheit über ihre persönlichen Daten.

## **Schlussfolgerungen und Ausblick**

### **Im europäischen Vergleich könnte Deutschland beim E-Government noch aufholen.**

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Deutschland im Bereich des E-Governments im europäischen Vergleich noch deutliche Potenziale realisieren kann. Das Thema Datenmanagement wird eine entscheidende Bedeutung für die Realisierung von Mehrwerten für die Bürger und Unternehmen und die Entlastung der öffentlichen Einrichtung von Bearbeitungsaufwänden einnehmen. Es müssen jetzt rechtliche Voraussetzungen und ein technisches Rahmenkonzept geschaffen werden. Erste Schritte dazu sind getan.

Die MACH AG arbeitet zurzeit an einer internationalen Studie zur technischen Umsetzung von Once-Only in den europäischen Staaten, um hier konkretere Schlüsse für die Implementierung in den deutschen Portalverbund ziehen zu können. Als Software- und Beratungsunternehmen für die öffent-

liche Verwaltung möchten wir einen maßgeblichen Beitrag zur Umsetzung des OZG leisten und helfen, übergreifende Online-Verwaltungsleistungen möglich zu machen. Das Once-Only-Prinzip bietet aus unserer Sicht dabei große Chancen, um Verwaltungsprozesse schlanker zu gestalten und die Akzeptanz bei den Bürgern weiter zu erhöhen.

**ARNE BALTISSEN**

Vorstand Märkte der MACH AG, Lübeck

### Anmerkungen

- 1 Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz: Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen, <https://www.gesetze-im-internet.de/ozg/OZG.pdf>, Stand: 8.4.2019.
- 2 SCOOP4C: Chancen von Once-Only am Beispiel der Lebenslage Kind, [https://www.scoop4c.eu/sites/default/files/2017-05/20170223%20Michaela%20Fuehrer%20Once%20Only%20Germany\\_O\\_1.pdf](https://www.scoop4c.eu/sites/default/files/2017-05/20170223%20Michaela%20Fuehrer%20Once%20Only%20Germany_O_1.pdf), Stand: 5.4.2019.
- 3 Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz: Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung, [https://www.gesetze-im-internet.de/egovg/\\_5.html](https://www.gesetze-im-internet.de/egovg/_5.html), Stand: 5.4.2019.
- 4 PWC: Die vernetzte Verwaltung, <https://www.pwc.de/de/offentliche-unternehmen/die-vernetzte-verwaltung-2017.pdf>, Stand: 8.4.2019.
- 5 Handelsblatt: Deutsche wünschen sich eine digitale Verwaltung, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/bitkom-umfrage-deutsche-wuenschen-sich-eine-digitale-verwaltung/23084712.html?ticket=ST-2066068-5KPiUN4qLETbgwH4ij7V-ap6>, Stand: 8.4.2019.
- 6 Initiative D21: eGovernment Monitor 2018, [https://initiated21.de/app/uploads/2018/11/191029\\_egovmon2018\\_final\\_web.pdf](https://initiated21.de/app/uploads/2018/11/191029_egovmon2018_final_web.pdf), Stand: 5.4.2019.
- 7 European Commission: eGovernment Benchmark 2018, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/egovernment-benchmark-2018-digital-efforts-european-countries-are-visibly-paying>, Stand: 5.4.2019.
- 8 IT-Planungsrat: Das Once-Only Prinzip: Potenziale für Bürger, Unternehmen und Verwaltung, [https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachkongress/5FK2017/26April\\_II\\_once-only-prinzip.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachkongress/5FK2017/26April_II_once-only-prinzip.pdf?__blob=publicationFile&v=3), Stand: 8.4.2019.
- 9 Republic of Estonia: Data Exchange Layer X-tee, <https://www.ria.ee/en/state-information-system/x-tee.html>, Stand: 9.4.2019.

- <sup>10</sup> Bertelsmann Stiftung: Digitale Transformation der Verwaltung, [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Smart\\_Country/DigiTransVerw\\_2017\\_final.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Smart_Country/DigiTransVerw_2017_final.pdf), Stand: 9.4.2019.
- <sup>11</sup> Peter Parycek (u. a.): Electronic Government, <https://books.google.de/books?id=hj5qDwAAQBAJ&pg=PA9&dq=Single+sign+on+public+administration&hl=de&sa=X&ved=0ahUKEwjv7p7rjKTgAhVRN0wKHdeLCUIQ6AEILzAB#v=onepage&q=Single%20sign%20on&f=false>, Stand: 9.4.2019.
- <sup>12</sup> X-Road: Case Study: the business registers of Estonia and finland, <https://x-road.global/case-study-the-business-registers-of-estonia-and-finland>, Stand: 9.4.2019.