



Das Once-Only-Prinzip: für eine nutzerzentrierte, agile Verwaltung

- Mit dem Koalitionsvertrag 2021–2025 hat sich die Regierung das Ziel gesetzt, das Once-Only-Prinzip schnellstmöglich einzuführen sowie Rechtsbegriffe wie „Einkommen“ zu vereinheitlichen.
- Nach dem Once-Only-Prinzip reichen Bürgerinnen und Bürger oder Unternehmen bei der Beantragung von Verwaltungsleistungen ihre Daten und Nachweise „nur ein einziges Mal“ ein. Bei allen weiteren Anträgen nutzen die Behörden die bereits vorhandenen Daten und Nachweise.
- Lösungswege für dieses Vorhaben erarbeitet das von BMF, Bundeskanzleramt und der Freien Hansestadt Bremen initiierte ressort- und ebenenübergreifende Netzwerk „Once-Only: Marktplatz und Datenmatching“.
- Moderne kollaborative Arbeitsmethoden wie Design Thinking, agiles Arbeiten und Design Sprints werden verwendet.
- Das Projekt baut bürokratische Hürden ab und zeigt: Verwaltung geht auch einfach.

■ Einleitung

In Deutschland gibt es mehr als 200 Verwaltungsleistungen, für die bei der Beantragung Daten zum „Einkommen“ angegeben werden müssen. Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen müssen immer wieder von Neuem die gleichen oder ähnliche Daten angeben, wodurch der Weg zu Verwaltungsleistungen oft unnötig mühsam wird, manchmal sogar beschwerlich. Das Projekt „Once-Only: Marktplatz und Datenmatching“ hat das Ziel, das Verwaltungslabyrinth beim Begriff „Einkommen“ erstmalig sichtbar zu machen. Es werden Wege aus diesem Labyrinth gezeigt und Lösungsansätze erarbeitet, um die komplexen Strukturen zu beseitigen. Ganz nach dem Motto: Die Daten sollen laufen, nicht die Bürgerinnen und Bürger oder die Unternehmen.

■ Das Once-Only-Prinzip

„[...] das Once-Only-Prinzip schnellstmöglich einführen“ – dieses Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag 2021–2025 macht sich das Netzwerk „Once-Only: Marktplatz und Datenmatching“ zur Aufgabe. Es bringt datengebende und datennehmende Behörden zusammen.

Das Once-Only-Prinzip

verfolgt das Ziel, dass Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen notwendige Angaben nur noch ein einziges Mal an die Verwaltung übermitteln müssen. Mit Einwilligung der Betroffenen tauschen Behörden die Daten untereinander aus und dürfen diese für andere Anliegen später wiederverwenden. Once-Only ist Ziel des Onlinezugangsgesetzes, der Registermodernisierung und der Single-Digital-Gateway-Verordnung (EU-Verordnung für die Schaffung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zur Verwaltung in der Europäischen Union).



Bekräftigt wurde dieses Vorhaben durch den gemeinsamen Beschluss von Bundeskanzler Olaf Scholz und von den Regierungschefinnen und den Regierungschefs der Länder vom 8. Dezember 2022 sowie die Beschlüsse des IT-Planungsrats aus den Jahren 2021 und 2022.

Der IT-Planungsrat

ist das zentrale politische Steuerungsgremium bei der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Er nimmt eine koordinierende Funktion in IT-Fragen von Bund und Ländern wahr und steuert die Verwaltungsdigitalisierung auf föderaler Ebene. Hierzu trifft er verbindliche Entscheidungen in Form von Beschlüssen.

Auf den ersten Blick wäre zu erwarten, dass zwei Behörden, die gleiche Daten benötigen, diese Daten problemlos untereinander austauschen können. In der Realität wird der Datenaustausch zwischen einzelnen Behörden jedoch durch eine Reihe inhaltlicher, technischer, rechtlicher und organisatorischer Herausforderungen erschwert. Damit ein digitaler Datenaustausch zwischen Behörden gemäß dem Once-Only-Prinzip gelingt und Daten der Verwaltung von der Verwaltung nachgenutzt werden können, braucht es sowohl die Harmonisierung von Rechtsbegriffen als auch eine Interoperabilität der Daten in den Registern der deutschlandweit rund 11.000 Behörden.

Interoperabilität

ist die Fähigkeiten verschiedener Systeme, sich zu verbinden, um beispielsweise Daten auszutauschen.

Vorteile des Once-Only-Prinzips

In der Verwaltung ermöglicht das Once-Only-Prinzip einen schnelleren und effektiveren Datenaustausch. Der administrative Aufwand reduziert sich

erheblich: Die vorhandenen Daten und Nachweise müssen nicht mehr überprüft werden, da sie bereits von einer anderen Behörde überprüft worden sind. Somit verringern sich Fehlerquoten und Falschangaben werden vermieden. Ein verbesserter Datenaustausch trägt auch dazu bei, dass Behörden mehr als bisher Hand in Hand zusammenarbeiten, um den Bürgerinnen und Bürgern die (Sozial-)Leistungen zukommen zu lassen, die ihnen zustehen.

Den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen wird der Zugang zu Verwaltungsleistungen erheblich erleichtert. Sie müssen nicht mehr erneut Daten angeben und Nachweise einreichen, wenn den Behörden diese schon an anderer Stelle vorliegen. Dies spart ihnen Zeit, Geld, Wege und vor allem Nerven.

Ressort- und ebenenübergreifendes Netzwerk

Das Once-Only-Prinzip funktioniert nur, wenn Behörden zusammenarbeiten. Deswegen initiierten BMF, Bundeskanzleramt und die Freie Hansestadt Bremen zusammen ein ressort- und ebenenübergreifendes Netzwerk mit Expertinnen und Experten von Bund, Ländern und Kommunen. Im BMF laufen derzeit alle Fäden zusammen: Von hier aus erfolgen die Organisation und die inhaltlichen Aufbereitungen der Arbeitsergebnisse des Netzwerks. Es bringt Wissen aus verschiedenen Bereichen zusammen: Expertise zum Vollzug von Rechtsvorschriften, zur IT, zum Umgang mit Daten und zur jeweiligen Fachmaterie (etwa zum Elterngeld). Auf diese Weise wird die Abstimmung gefördert zwischen den Personen, die Rechtsvorschriften ausarbeiten, den Personen, die für den Vollzug dieser Rechtsvorschriften zuständig sind, und den Personen, die für den Vollzug IT-Lösungen entwickeln. Über 30 Behörden und Stellen sind im Netzwerk aktiv und zeigen, dass der Bedarf an Lösungen zur Datennachnutzung für die Vereinfachung von Verwaltungsprozessen enorm groß ist.



Durch gelebte Transparenz, direkten Wissensaustausch und das Einholen von offenem Feedback lernen alle, die am Netzwerk teilnehmen, permanent voneinander. Erfolge und das Erreichen von Zwischenzielen werden stets aktiv im Netzwerk kommuniziert. Das Projekt ist dadurch ein erfolgreiches Beispiel für das Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag, feste ressort- und behördenübergreifende agile Projektteams und Innovationseinheiten zu etablieren und die Verwaltung moderner und agile zu gestalten.

Recherche und Analyse der Einkommensdaten

Im Mittelpunkt des Projekts „Once-Only: Marktplatz und Datenmatching“ standen bislang vorrangig die Daten zum „Einkommen“. In Zusammenarbeit mit dem Netzwerk wurden mehr als 200 Verwaltungsleistungen identifiziert, für die Daten zum „Einkommen“ relevant sind. Um die Höhe der jeweiligen Verwaltungsleistung zu berechnen, wird meist nach der Höhe des „Einkommens“ gefragt. Welche Einkünfte und Ausgaben dabei maßgeblich sind, unterscheidet sich jedoch von Leistung zu Leistung.

Wichtige Verwaltungsleistungen

sind beispielsweise das Wohngeld, Bürgergeld, BAföG oder die Hinterbliebenenrente. Sie haben mitunter erheblichen Einfluss auf die Lebensqualität vieler Bürgerinnen und Bürger.

Für diese Leistungen ist der Rechtsbegriff „Einkommen“ jedoch nicht einheitlich definiert: Während beispielsweise der Einkommensbegriff der Einkommensteuer sieben Arten von Einkünften umfasst, sind beim Elterngeld Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung nicht Teil des „Einkommens“.

Um die inhaltlichen Abweichungen zwischen den Verwaltungsleistungen besser zu verstehen, hat das Projektteam eine Recherche und Analyse zu zehn Verwaltungsleistungen durchgeführt: BAföG, Bürgergeld, Bürgergeld-Aufstockung, Elterngeld, Wohngeld, Unterhaltsvorschuss, Hinterbliebenenrente, Krankengeld, Kurzarbeitergeld und Mutterschaftsgeld.

Rechercheergebnisse: Einkommensbausteine in zehn Verwaltungsleistungen

In jeder Verwaltungsleistung bezieht sich der Rechtsbegriff „Einkommen“ auf verschiedene Elemente, sogenannte Einkommensbausteine. Insgesamt gibt es in den zehn untersuchten Leistungen mehr als 200 unterschiedliche Einkommensbausteine. Jedem hat das Projektteam die gesetzliche Grundlage zugeordnet.

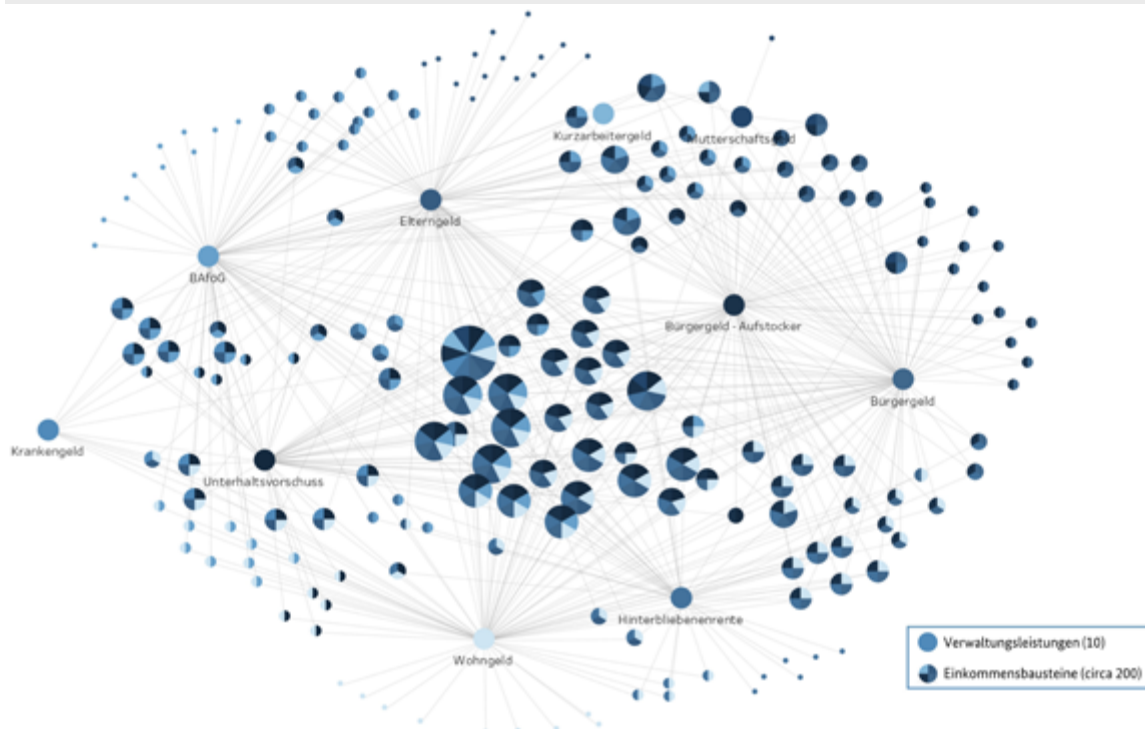
Von den circa 200 Einkommensbausteinen der 10 Leistungen werden:

- 44 Einkommensbausteine für eine einzige Verwaltungsleistung,
- 157 Einkommensbausteine für mehrere Verwaltungsleistungen und
- 29 Einkommensbausteine für mindestens fünf Verwaltungsleistungen abgefragt

In der Analyse zeigt sich:

- Viele einzelne Bausteine werden für mehrere Verwaltungsleistungen benötigt und bieten somit Potenzial für eine (digitale) Datennachnutzung.
- Ein Baustein, der in jeder Verwaltungsleistung abgefragt wird, ist das Einkommen aus nicht-selbständiger Arbeit nach § 19 des Einkommensteuergesetzes.

Abbildung 2: Circa 200 Einkommensbausteine in zehn Verwaltungsleistungen

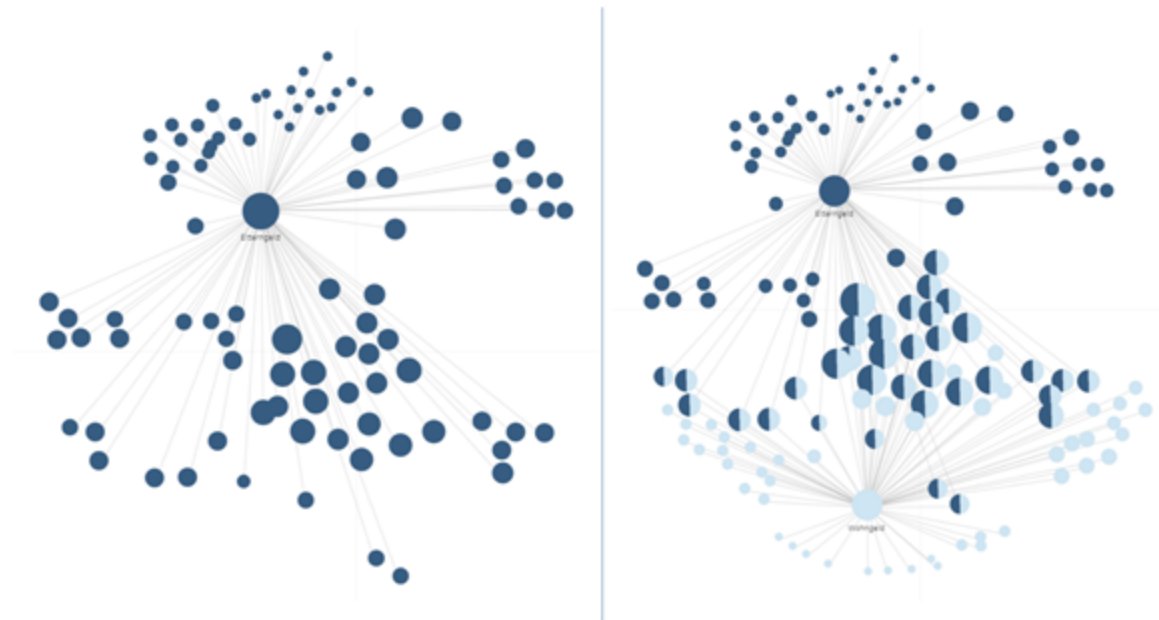


Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Überschneidung der Einkommensbausteine zwischen den Leistungen Elterngeld und Wohngeld

Bei einem Vergleich zwischen den Leistungen Elterngeld und Wohngeld gibt es eine Überschneidung von circa 25 Prozent: Von den 141 Einkommensbausteinen, die für diese beiden Verwaltungsleistungen abgefragt werden, werden 36 Einkommensbausteine sowohl bei Elterngeld als auch bei Wohngeld abgefragt.

Abbildung 3.1 und 3.2: Überschneidung der Einkommensbausteine bei den Verwaltungsleistungen Elterngeld und Wohngeld



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Rechercheergebnisse: Einkommensbausteine und Einkommensteuererklärung

Die bereits erwähnten zehn Verwaltungsleistungen wurden zusätzlich in Bezug auf die Einkommensteuererklärung analysiert. Dabei konnten rund 300 Einkommensbausteine gefunden werden. Nur 15 Einkommensbausteine von den zehn analysierten Verwaltungsleistungen werden nicht in der Einkommensteuererklärung abgefragt. Dies zeigt, dass durch die Einkommensteuererklärung viele Daten entstehen, die sich für eine weitere Nutzung durch andere Behörden eignen.

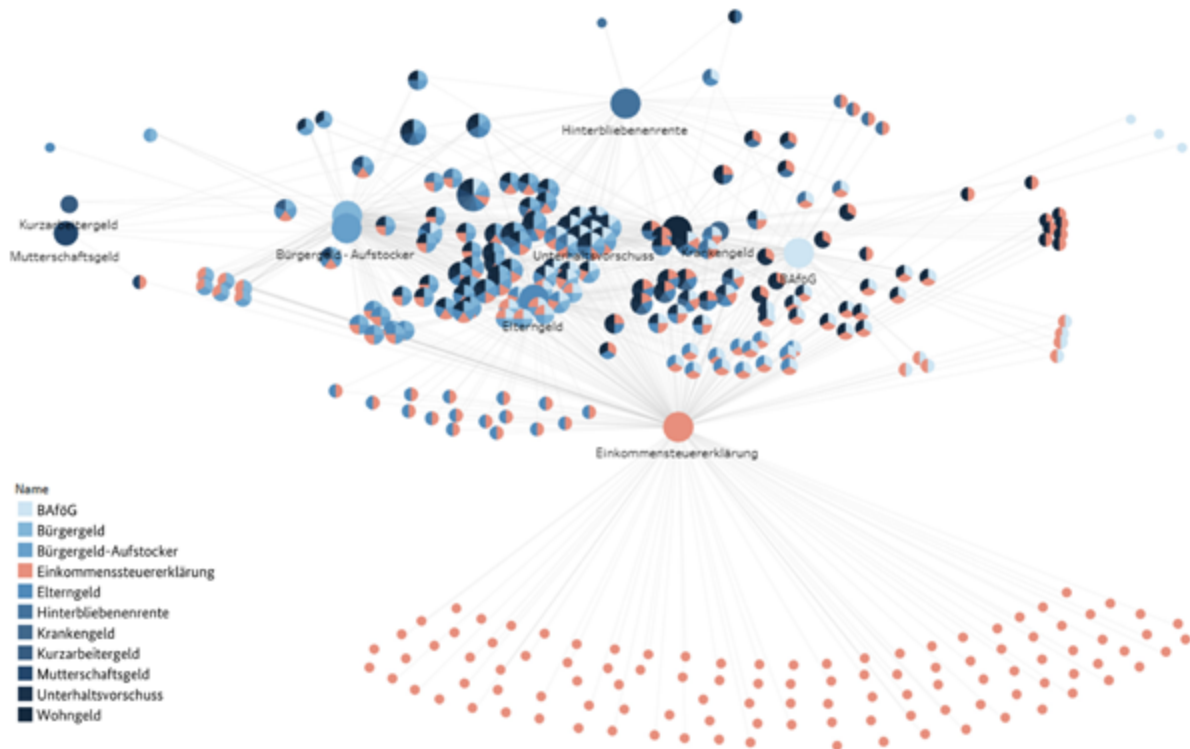
In der Praxis wird die Nutzung bereits vorhandener Daten durch verschiedene Herausforderungen erschwert. Beispielsweise haben manche Verwaltungsleistungen einen anderen Bemessungszeitraum als den, der für die Berechnung der Einkommensteuer zugrunde gelegt wird. So ist etwa für das

Elterngeld das Einkommen der vergangenen zwölf Monate maßgeblich und nicht – wie bei der Einkommensteuer – das Einkommen des vergangenen Kalenderjahres. Inwieweit eine Harmonisierung des Bemessungszeitraums über Leistungen hinweg möglich ist und damit die Verfahren vereinfacht, ist vor dem Hintergrund der Zielgenauigkeit und Gerechtigkeit der Leistungen abzuwägen.

Rechercheergebnisse: bestehende Verfahren zum Datenaustausch

Das Projektteam hat 140 Beziehungen zwischen Institutionen gefunden, die bereits Daten zum Einkommen digital untereinander austauschen. An diesen Verfahren zum Datenaustausch sind 33 Institutionen beteiligt, die Daten bereitstellen, und 22 Institutionen, die Daten empfangen.

Abbildung 4: Überschneidung der Einkommensbausteine der zehn Verwaltungsleistungen mit Daten der Einkommensteuererklärung



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Die Analyse der Verfahren zum Datenaustausch deckte weitere Möglichkeiten für das Once-Only-Verfahren auf. Zwei besonders häufig abgefragte Datensammlungen werden zwischen Behörden ausgetauscht:

- Ein Austausch von Daten rund um das Einkommen aus nichtselbständiger Arbeit findet bereits über das Verfahren der Rentenversicherungsträger „Bescheinigungen Elektronisch Anfordern“ (rvBEA) statt.
- Viele Daten zu Entgeltersatzleistungen laufen über das Netz der Gesetzlichen Krankenversicherungen (GKVnet).

Da diese ausgetauschten Daten auch in anderen Verwaltungsleistungen benötigt werden, bieten diese beiden Verfahren Anknüpfungspunkte, um schnell weitere Datennachnutzungen zu ermöglichen.

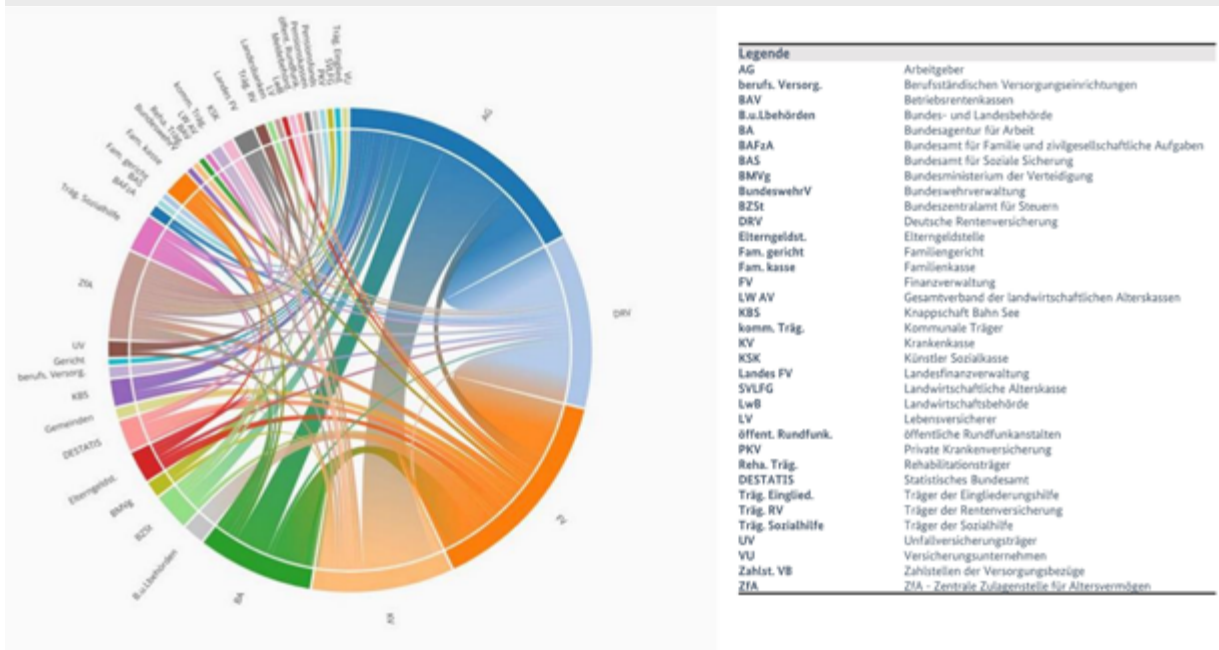
rvBEA

ist ein Abrufverfahren, das den elektronischen Datenaustausch zwischen den Arbeitgebern und den Rentenversicherungsträgern verstärkt.

GKVnet

ist eine Anwendung, die den sicheren und schnellen Datenaustausch im Bereich des Gesundheits- und Sozialwesens ermöglicht.

Abbildung 5: Bereits existierende Datenaustauschverfahren für Einkommensdaten



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Umsetzung von Anwendungsfällen des Once-Only-Prinzips

Anhand der Rechercheergebnisse arbeitet das Projektteam an evidenzbasierten Anwendungsfällen, um praxisnah Wissen zur Einführung des Once-Only-Prinzips zu generieren. Im Netzwerk werden potenzielle Datenlieferanten und Datennachnutzer verbunden und der digitale Austausch von Daten zum „Einkommen“ zwischen Behörden wird erprobt und skaliert. Das Projektteam initiiert, berät und unterstützt das Realisieren des Datenteilens. Gemeinsam werden Lösungskonzepte zu Fragen der inhaltlichen, technischen, rechtlichen und organisatorischen Interoperabilität entwickelt. Erprobt werden die Anwendungsfälle in Design Sprints.

Design Sprint

bedeutet, dass in nur kurzer Zeit (Sprint) ein Grundkonzept (Design) entwickelt wird. Meist dauert der Design Sprint nur einige Wochen. Der Vorteil des Design Sprints ist die effiziente und iterative Zusammenarbeit zwischen verschiedenen interdisziplinären Teams innerhalb der Verwaltung. Dadurch können schnell gemeinsame Ideen entwickelt, in die Tat umgesetzt und mit Nutzerinnen und Nutzern erprobt werden.

Der Schwerpunkt der aktuellen Anwendungsfälle liegt auf Daten zum „Einkommen“, die in mehreren Verwaltungsleistungen abgefragt werden und für die es bereits Verfahren zum Datenaustausch gibt. Ein solcher Anwendungsfall ist beispielsweise in der Freien Hansestadt Bremen der digitale Antrag auf Elterngeld: „Einfache Leistungen für Eltern“. Hier gibt es eine Schnittstelle zur Rentenversicherung, über die der Arbeitgeber Daten zum Einkommen aus nichtselbständiger Arbeit automatisch der zuständigen Behörde übermittelt, wenn die Person,



die Elterngeld beantragt, dieser Datenübermittlung zustimmt. Das Elterngeld benötigt noch mehr Einkommensbausteine. Auch diese können ohne große Umstände in das digitale Verfahren eingebunden werden.

Die Anwendungsfälle zeigen, dass das Once-Only-Prinzip funktioniert und sich unter den Behörden Daten zum „Einkommen“ austauschen lassen. Der gemeinsame Austausch im Netzwerk informiert über Erfolge aus den bisherigen Anwendungsfällen und zeigt konkrete Positivbeispiele, die zur Umsetzung bei eigenen Anwendungsfällen ermutigen und befähigen.

■ Ausblick

Für die weitere Umsetzung des Once-Only-Prinzips müssen zentrale Rechtsbegriffe, wie z. B. der Rechtsbegriff des „Einkommens“, harmonisiert werden. Dies kann etwa durch ein Rechtsbegriffsbestimmungsgesetz gelingen. In dem Gesetz werden Rechtsbegriffe eindeutig und klar definiert. Gleiches wird gleich und Ungleiches ungleich bezeichnet. Zusätzlich wird für die semantische und technische Interoperabilität der Daten ein Data Repository benötigt. Dieses erfasst, in welchen Registern und Fachverfahren welche Rechtsbegriffe wie semantisch und technisch abgebildet sind. Den Grundstein dafür legen die Verwaltungsdaten-Informationsplattform, die Registerlandkarte, der Datenatlas und die Standards der Koordinierungsstelle für IT-Standards. Das Projekt „Once-Only: Marktplatz und Datenmatching“ fördert und begleitet die Umsetzung dieser Empfehlungen. Um weitere Erkenntnisse in der Umsetzung des Once-Only-Prinzips zu sammeln, arbeitet das Netzwerk in den nächsten Monaten an weiteren, praxisnahen Anwendungsfällen.