

Berlin, 03. April 2020

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Zum Beschluss des IT-Planungsrates „Basiskonzept Unternehmenskonto Elster“ vom 14.02.2020

Die staatliche Verwaltung nimmt eine Schlüsselrolle bei der Bewältigung der digitalen Transformation in Deutschland insgesamt ein. Das 2017 verabschiedete Onlinezugangsgesetz (OZG) wirkt dabei als Beschleuniger. Es verpflichtet Bund, Länder und Kommunen dazu, ihre Verwaltungsleistungen online in einem gemeinsamen Portalverbund bis Ende 2022 bereitzustellen. Die aktuelle Corona-Krise verdeutlicht die Dringlichkeit: digitale Verwaltungsleistungen sind grundlegende Basis für das Funktionieren der gesamten Wirtschaft. Verwaltungsdigitalisierung muss ernstgenommen und mit voller Kraft gemeinsam vorangetrieben werden.

Die IHK-Organisation hat sich in den letzten Jahren intensiv in politische Diskussionen um die Umsetzung des OZG eingebracht. Die Unternehmen erwarten eine wirtschaftsfreundliche Verwaltung, die sich zeitgemäß aufstellt und Grundsätze der Plattformökonomie beherrscht und berücksichtigt.

Dies erfordert in einem ersten Schritt eine am Bedarf der Unternehmen orientierte Umsetzung des OZG und der dahinterliegenden Verfahren und Basiskomponenten wie dem Servicekonto für Unternehmen für eine sichere und einmalige Identifizierung für Behördenkontakte aller Art. Unsere Forderung nach einem solchen bundesweit einheitlichen Servicekonto für Unternehmen haben Bund und Länder aufgegriffen und nach einer gemeinsamen Lösung gesucht. Man hat sich auf die Nutzung der im Steuerbereich bewährten Elster-Technologie verständigt. Viele Funktionen des sog. Elster-Unternehmenskontos und seiner geplanten Komponenten erfüllen unsere Forderungen – aber nur dann, wenn sie funktional weiterentwickelt werden und bundesweit einheitlich zur Verfügung stehen.

Gemessen daran erfüllt das mit Beschluss des IT-Planungsrates vom 14.02.20 angestrebte „Einheitliche Unternehmenskonto auf Basis von Elster“ diese Forderungen jedoch nur in Teilen. Es besteht Nachbesserungs- und Konkretisierungsbedarf. Denn der Beschluss hält weiterhin den Weg für parallele Entwicklungen von Servicekonten durch öffentliche Stellen mit jeweils unterschiedlichen Schwerpunkten und Benutzerführung offen. Ein solches Vorgehen steht im Widerspruch zur Forderung der Unternehmen nach einem bundesweit einheitlichen Servicekonto.

Insgesamt sollten zudem funktionale Anforderungen der Unternehmen stärker berücksichtigt werden. Darüber hinaus ist ein Konzept erforderlich für den Wandel der betreibenden Stelle von einem Steuerdienstleister hin zu einem verwaltungs- und fachbereichsübergreifenden Identity-Provider. Ebenso ist

eine verbindliche Vereinbarung des IT-Planungsrates erforderlich, alle Funktionalitäten bundesweit einheitlich weiterzuentwickeln.

Der DIHK möchte mit dieser Stellungnahme deshalb nochmals darauf hinwirken, dass der IT-Planungsrat seine Entscheidung im Sinne einer unternehmensfreundlichen und einheitlichen Lösung weiterentwickelt. Wir appellieren an Bund und Länder, in dieser für den Erfolg des OZG entscheidenden Frage ihre Verantwortung wahrzunehmen und konsequent ein einziges Servicekonto für die Unternehmen zu entwickeln.

Der IT-Planungsrat sollte dabei insbesondere folgende Aspekte adressieren:

Bundesweit einheitliches Servicekonto für Unternehmen schaffen: Funktionalitäten anforderungsgerecht und nur zusammen weiterentwickeln

- Das Unternehmenskonto muss funktional bundesweit identisch sein.
- Es wird eine bidirektionale M2M-Schnittstelle für alle fachlichen Bereiche benötigt – nicht nur für den Input (Antragstellung), sondern auch für den Output (Bescheide) sowie eine bundesweit einheitliche Rechte- und Rollenverwaltung.
- Das Unternehmenskonto muss für nicht-hoheitliche Leistungen der Verwaltungen und Selbstverwaltungen mitnutzbar sein und mittelfristig auch für die Authentifizierung in der freien Wirtschaft.

Domänenübergreifende Skalierbarkeit sicherstellen: Programmmanagement, Einführung, Betrieb ernstnehmen

- Die Weiterentwicklung des Elster-Unternehmensportals „MeinUP“ für die Nutzung über unterschiedlichste Fachanwendungen hinweg erfordert ein umfassendes Programmmanagement, in das alle Beteiligten – auch die Nutzer – einbezogen werden sollten.
- Die das Unternehmenskonto betreibende und weiterentwickelnde Stelle muss nicht nur personell, sondern auch methodisch und kulturell darauf vorbereitet werden, vom Steuerverfahrensdienstleister zum Identityprovider für alle Unternehmensleistungen zu werden.
- Die Umstellungsphase sollte nutzerfreundlich gestaltet werden, und die Unternehmen sollten bei der Nutzung unterstützt werden.

Im Einzelnen:

Das Elster-Zertifikat ist eine gute Grundlage als Identifizierungskomponente für unterschiedlichste Fachanwendungen. Für die Identifizierung bei Verwaltungsverfahren wird der bereits existierende Bestand an Unternehmensdaten im Kontext der Steuerverwaltung genutzt. Dadurch werden Kosten gespart.

Bundesweite Einheitlichkeit sicherstellen

Unternehmen sind häufig mit mehreren Bundesländern und Kommunen gleichzeitig in Kontakt. Sie haben erhebliche bürokratische Aufwände, für ein und denselben Verwaltungsprozess jeweils spezifische digitale Angebote der Verwaltungen mit unterschiedlicher Funktionslogik, Nutzerführung und Oberflächendesign zu bedienen. Gleiches gilt für die Identifizierung mit Nutzerkonten mit unterschiedlicher Funktionalität.

Nach dem Beschluss des IT-Planungsrates vom 14.02.2020 soll die Einführung der Bausteine 5 und 6 (erweitertes Postfach und Autorisierungsmodul) durch die einzelnen Bundesländer optional sein.

Die Nutzung aller Bausteine sollte jedoch verbindlich bundesweit einheitlich erfolgen. Ein solches bundesweit einheitliches Nutzerkonto ist aus Nutzersicht ein wesentlicher Akzeptanzfaktor und damit elementarer Baustein für den Erfolg der OZG-Umsetzung insgesamt. Es sollte zukunfts- und technologieoffen ausgestaltet sein und sich an gängigen Industriestandards und Schnittstellen orientieren. Eine flächendeckende Nutzung wird davon abhängen, ob Bund und Länder sich auf EINE bundesweit einheitliche Lösung einigen können. Dafür muss die Nutzung der Bausteine verbindlich bundesweit einheitlich erfolgen. Der Prüfauftrag zu den Bausteinen 5 und 6 IT-PLR-Beschluss sollte an die Bedingung geknüpft sein, dass bei positivem Prüfergebnis eine verbindliche Nutzung der Komponenten durch Bund und Länder erfolgt. Dafür eventuell erforderlicher gesetzlicher Anpassungsbedarf sollte geprüft und zeitnah umgesetzt werden.

Bidirektionale Maschinenschnittstelle für alle Anwendungen schaffen

Bei den Kontakten der Unternehmen zu Verwaltungen handelt es sich vielfach um wiederkehrende, oft auch komplexe Vorgänge mit hohen Fallzahlen. Diese sollten in erster Linie über technische Schnittstellen (Maschine-zu-Maschine) medienbruchfrei abgewickelt werden. Maschine-zu-Maschine-Kommunikation umfasst eine maschinelle Weiterverarbeitung der übermittelten Daten auch innerhalb der Verwaltungen und der Unternehmen. Diese Anforderung sollte sich auch in der Anforderung an die OZG-Konformität einer Verwaltungsleistung nach dem OZG-Reifegradmodell widerspiegeln (Stufe 4 – vollständige digitale Abwicklung einer Leistung als Ziel). Dafür ist erforderlich, dass die Rückmeldung/der Bescheid ebenfalls maschinenlesbar erfolgt.

Die vorgesehene Nutzung der bestehenden ERiC (ElsterRichClient)-Schnittstelle ist ein guter Ansatz, da sie – der Elster-Machbarkeitsstudie zufolge – in die Mehrheit der bestehenden ERP-Systeme bereits integriert ist.

Aktuell ist jedoch nur eine bidirektionale Maschinenschnittstelle für die Domäne Steuerwesen vorgesehen. Es wird aber eine bidirektionale M2M-Schnittstelle für alle fachlichen Bereiche benötigt – sowohl für den Input (Antragstellung), als auch für den Output (Bescheide).

Verwaltungskontakte der Unternehmen bündeln

Bei der Erbringung von Onlinediensten sollte das Servicekonto als Authentifizierungskomponente und als übergreifender Datenspeicher dienen für Informationen, die in mehreren Fachverfahren benötigt werden.

Der o.g. Beschluss des IT-Planungsrates sieht auf Dauer eine Koexistenz des Elster-Unternehmensportals „Mein UP“ zu bestehenden Nutzerkonten der Länder vor.

Die vorgesehene Weiterentwicklung des bestehenden zu einem Postfach Elster 2.0 (Baustein 2 IT-PLR-Beschluss) und im Anschluss zu einem OZG-Postfach Plus (Baustein 5 IT-PLR-Beschluss) wird in der vorgesehenen Ausgestaltung den Anforderungen einer Plattformökonomie nicht gerecht. Bei einem Parallelbetrieb von Fachportalen (inklusive Postfach der Fachanwendung) und „Mein UP“ (inklusive Postfach Elster 2.0) dürfen Bescheide für ein Unternehmen nicht ausschließlich über die unterschiedlichen Portalpostfächer zugestellt werden. Mindestens müssten sie parallel auch in das zentrale Postfach Elster 2.0 (bzw. OZG-Postfach Plus in einer weiteren Ausbaustufe) zugestellt werden.

Das Unternehmenskonto muss auch explizit für nicht-hoheitliche Leistungen der Verwaltungen und Selbstverwaltungen nutzbar sein, um zu vermeiden, dass Verwaltungen unterschiedliche Log-Ins von Unternehmen für unterschiedliche Zwecke fordern müssen. Mittelfristig sollte auch über Ermöglichung der

Authentifizierung mit dem Unternehmenskonto in der freien Wirtschaft nachgedacht werden. Diese kann sicherstellen, dass das Konto auch von kleinen Unternehmen gut genutzt und stets aktuell gehalten wird und bildet die Grundlage für das Zusammenspiel verschiedenster Angebote (staatliche und private) in einer Plattformökonomie.

Rollen- und Rechtemanagement bundesweit einheitlich gestalten

Zunächst sind für viele Unternehmen mehr als die derzeit avisierten 200 Zertifikate, d.h. Einzelzugänge, erforderlich. Über die reinen Zugänge hinaus benötigen sie aber auch ein Rollen- und Rechtemanagement. Innerhalb der Unternehmen sind unterschiedliche Akteure berechtigt, Verwaltungsprozesse abzuwickeln. Dies muss systemseitig abbildbar sein. Zudem haben sich in vielen Bereichen Intermediäre als „Power-User“ der Verwaltung etabliert, die Verwaltungskontakte mehrerer Unternehmen bündeln – bspw. Steuerberater und Architekten. Diese eingeschränkte Verantwortungsübertragung an Dritte muss auch digital ermöglicht werden. Die Risiken sowie die unhandlichen Prozesse, die mit 200 gleichberechtigten Zertifikaten verbunden wären, könnten dazu führen, dass die Unternehmen weiter auf analoge Verwaltungsprozesse setzen. Deshalb müssen hier an den Bedürfnissen der Unternehmen orientierte Lösungen gemeinsam entwickelt und hinsichtlich ihrer praktischen Anwendbarkeit (Usability) getestet werden. Bereits bestehende Rechtemanagement-Systeme sollten automatisiert angebunden werden können.

Umfassendes Programmmanagement unter Einbindung der Nutzer etablieren

Für eine domänenübergreifende Nutzung des Elster-Portals „Mein UP“ sind Weiterentwicklungen der bestehenden Lösung erforderlich. Dafür bedarf es eines Projektzeitplanes, der deutlich über die aktuelle Skizze im Umsetzungskonzept hinausgeht, des Aufbaus entsprechender domänenübergreifender Projektkompetenz und eines umfassenden und skalierbaren Programmmanagements. Die Weiterentwicklung des Elster-Kontos zu einem Unternehmenskonto ist ein Großprojekt und erfordert ein gemeinsames, inkrementelles Vorgehen. Konkret bedeutet dies unter anderem, die Anforderungen gemeinsam mit der Wirtschaft zu priorisieren und dann jede Anforderung Schritt für Schritt umzusetzen und einzuführen. Eine strukturelle Einbindung der Nutzer aus der Wirtschaft und der Verantwortlichen für Fachverfahren in ein kontinuierliches Projekt- und Anforderungsmanagement ist notwendig. Dazu fehlen derzeit konkrete Vorgaben im Beschluss des IT-Planungsrates.

Sicherheit und domänenübergreifende Skalierbarkeit von „MeinUP“ sicherstellen

Für das Nutzerkonto für Unternehmen ist eine hohe Verfügbarkeit sicherzustellen, und für die gespeicherten Daten und die Datenübermittlung ist ein hohes Sicherheitsniveau erforderlich. Das ist aktuell auch erklärtes Ziel des Konzepts, muss jedoch auch operativ bei einer Skalierung über alle Verwaltungsdomänen hinweg sichergestellt sein. Darüber hinaus ist es erforderlich, dass sich das Bayerische Landesamt für Steuern als Serviceprovider für die Anbieter von Fachanwendungen versteht und dafür gemeinsam mit den Partnern aus Wirtschaft und Verwaltung SLAs und ein Betriebskonzept inkl. Haftungsregeln etc. definiert. Aktuell ist das nicht im Beschluss des IT-Planungsrates berücksichtigt.

Umstellung unkompliziert gestalten und Nutzer unterstützen

Die Umstellungsphase sollte nutzerfreundlich gestaltet werden, und die Unternehmen sollten bei der Nutzung des Servicekontos unterstützt werden. Ein Vorteil der Nutzung der Elster-ID für die Identifizierung der Unternehmen ist, dass die meisten Unternehmen bereits bei Elster registriert sind. Nichtsdestotrotz ist ein

gewisser Migrationsaufwand auf Seiten der Unternehmen erforderlich. Die Migration auf ein Elster-Unternehmenskonto sollte so gestaltet werden, dass sie möglichst wenig Aufwand bei den Unternehmen generiert. Dafür sind zumindest in der Einführungsphase eine umfassend erreichbare Hotline und Serviceunterstützung zu gewährleisten. Ebenfalls sollten es Leitfäden und andere Unterstützungsangebote allen Unternehmen ermöglichen, das Nutzerkonto einfach zu nutzen. Diese Aufgaben sind im Konzept bisher nicht berücksichtigt

Weitere Aspekte für zusätzlichen Nutzen für die Unternehmen:

Ein zentrales Unternehmensportal für alle unternehmensbezogenen Anwendungen

Eine einheitliche Authentifizierungskomponente für zahlreiche unternehmensbezogene Dienstleistungen ist ein Schritt in die richtige Richtung. Wir weisen an dieser Stelle nochmals darauf hin, dass das Ziel sein muss, alle unternehmensbezogenen Verwaltungsleistungen auf einer Plattform zu bündeln.

Datensouveränität gewährleisten

Voraussetzung für die Nutzung eines Servicekontos durch Unternehmen, insbesondere in Verbindung mit einer Identifizierungsmöglichkeit und einem Berechtigungskonzept ist, dass datenschutzrechtliche und sicherheitsrelevante Fragestellungen vorab geklärt sind. Unternehmen sollten entscheiden können, welche Daten aus dem Servicekonto für Fachanwendungen genutzt werden können. Gleiches gilt für die Weitergabe von Daten aus dezentralen Registern, von Kammern etc. ans Servicekonto.

Authentifizierung nutzerfreundlich gestalten

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass für unternehmensbezogene Verwaltungsleistungen das Vertrauensniveau „substanziell“ ausreichend ist. Für dieses Vertrauensniveau sollten auch die neuen Vertrauensdienste nach der eIDAS-Verordnung, insbesondere elektronische Siegel, genutzt werden können. Wesentlich ist, dass die Vertrauensniveaus deutschlandweit einheitlich definiert sind und sich am europäischen Rechtsrahmen orientieren. Das Schriftformerfordernis sollte grundsätzlich nur in Ausnahmefällen Anwendung finden. Dazu sollten die entsprechenden Fachgesetze systematisch auf Anpassungsbedarf geprüft und angepasst werden. Alternativ dazu sollte geprüft werden, erforderliche Anpassungen zum Schriftformerfordernis zentral vorzunehmen, z. B. über Verwaltungsverfahrensgesetze.

Wenn es unternehmensbezogene Verwaltungsleistungen mit Vertrauensniveau „hoch“ gäbe, müssten sich Mitarbeitende mit ihrem elektronischen Personalausweis identifizieren. Das ist kein anwenderfreundlicher Weg, wenn Mitarbeitende von Unternehmen in dieser Funktion gegenüber der Verwaltung tätig werden. Deshalb sollte daran gearbeitet werden, für das Vertrauensniveau „hoch“ andere Lösungen für den unternehmerischen Kontext zu finden.

Once only-Prinzip realisieren

Grundsätzlich soll das Prinzip gelten: Daten, die ein Unternehmen einmal bei einer Verwaltung eingegeben hat, sollen verwaltungsintern weiter verteilt werden können, ohne dabei die Datensouveränität der Unternehmen zu verletzen. Dies gilt ebenso für Daten, die im Servicekonto vorhanden sind. Sie sollten nicht nochmals an anderer Stelle erfasst werden müssen (sog. Once Only-Prinzip).

Sichere Authentifizierung in die Fläche tragen

Das Unternehmenskonto als Authentifizierungswerkzeug sollte auch für nicht-hoheitliche Leistungen verwendet werden können. So kann es auch von Unternehmen als Authentifizierungsmethode für eigene Onlinedienste eingesetzt und so zu einer relevanten Verbreitung und Nutzung geführt werden. Dies sollte rechtlich sichergestellt sein.

Wer wir sind:

Unter dem Dach des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich der DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein.

Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Darüber hinaus koordiniert der DIHK das Netzwerk der 140 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 92 Ländern.

Ansprechpartnerinnen:

Dr. Katrin Sobania, sobania.katrin@dihk.de, 030/20308-2109

Inga Karrer, karrer.inga@dihk.de, 030/20308-1271

DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V.

Besucheranschrift: Breite Straße 29 | 10178 Berlin-Mitte | Postanschrift: DIHK | 11052 Berlin

Tel. 030-20308-0 | Fax 030-20308-1000 | Internet: www.dihk.de