

Once-Only in Deutschland und Europa: Eine Roadmap grenzüberschreitender Vernetzung im Bereich Steuern

Dirk Stocksmeier¹, Maria A. Wimmer², Michaela Führer³ und Katharina Essmeyer⁴

Abstract: Das Once-Only Prinzip (OOP) ist eines der zentralen Prinzipien des eGovernment Aktionsplans 2016-2020 der Europäischen Kommission. Es fordert, dass Bürger und Unternehmen bestimmte Standardinformationen öffentlichen Verwaltungen nur noch beim ersten Kontakt mitteilen müssen. Danach sollen diese Daten unter den Verwaltungen ausgetauscht und damit die administrative Belastung für Bürger und Unternehmen bei der Kommunikation mit der Verwaltung reduziert werden [EC16]. Um OOP in Europa zu realisieren, wurden Rahmenbedingungen wie eIDAS oder SDGR geschaffen. Im Rahmen dieser politischen und rechtlichen Vorgaben wurde in dem Forschungsprojekt SCOOP4C analysiert, wie Once-Only in digitalen Services für Bürger bereits implementiert ist und wie dies künftig noch effektiver gestaltet werden könnte. Aufbauend auf Good Practice Lösungen wurden Zukunftsszenarien für grenzüberschreitende digitale Services mit dem OOP in verschiedenen Bereichen wie Steuern, Soziales, Mobilität, Bildung und Gesundheit entwickelt. Aus dem Abgleich bestehender Lösungen und künftiger Szenarien wurden Roadmaps und Handlungsempfehlungen an die Politik abgeleitet. In dem vorliegenden Beitrag werden die Ergebnisse für den Bereich Steuern exemplarisch vorgestellt.

Keywords: Once-Only Prinzip, Registervernetzung, Roadmap, Steuern, Elster, vorausgefüllte Steuererklärung

1 Once-Only: Ausgangspunkt der Betrachtungen

Nach einer der Hauptaussagen des Jahresberichtes 2018 des Nationalen Normenkontrollrates möchten Bürger und Unternehmen ihre Verwaltungsleistungen digital beantragen und „wollen ihre Daten nur einmal angeben“ (Once-Only) [NKR18]. Once-Only ist eines von sieben Prinzipien des eGovernment Aktionsplans 2016-2020 der EU und bedeutet, *"dass die Menschen und Unternehmen [den öffentlichen Verwaltungen] dieselben Informationen nur einmal übermitteln. Soweit zulässig, sollten [öffentliche Verwaltungen] diese Daten – unter vollständiger Beachtung der Datenschutzvorschriften – intern mehrmals verwenden, um eine unnötige zusätzliche Belastung der Bürgerinnen und Bürger und der Unternehmen zu vermeiden"* [EC16a:3]. Das Prinzip ist Teil der Bemühungen der Europäischen Union, den Digitalen Binnenmarkt (Digital Single Market) durch die Verringerung des Verwaltungsaufwands für Bürger und Unternehmen und die Stärkung des länderübergreifenden Datenaustausches weiterzuentwickeln. Neben Once-Only fordert die

¹ [jinit] AG, Köpenicker Straße 9, 10997 Berlin, dirk.stocksmeier@init.de

² Universität Koblenz-Landau, Institut für Wirtschafts- und Verwaltungsinformatik, Universitätsstraße 1, 56070 Koblenz, wimmer@uni-koblenz.de

³ [jinit] AG, Köpenicker Straße 9, 10997 Berlin, michaela.fuehrer@init.de

⁴ [jinit] AG, Köpenicker Straße 9, 10997 Berlin, katharina.essmeyer@init.de

EU in dem Aktionsplan, dass digitale Angebote von Verwaltungsleistungen nach den Prinzipien 'standardmäßig digital', 'standardmäßig interoperabel', 'standardmäßig grenzüberschreitend', 'Inklusion und Barrierefreiheit', 'Offenheit und Transparenz' und 'Vertrauenswürdigkeit und Sicherheit' umgesetzt werden [EC16a].

Im Rahmen der Tallinn Deklaration einigten sich am 06. Oktober 2017 die EU-Mitgliedsstaaten, darunter auch Deutschland, auf ein Vorantreiben der europaweiten Verwaltungsmodernisierung, beispielsweise durch eine systematische länderübergreifende Einführung der eIDAS Verordnung und des Once-Only-Prinzips [Ta17]. Mit dem Aufbau eines zentralen, länderübergreifenden Verwaltungsportals, dem Single Digital Gateway, treibt die EU die Umsetzung von Once-Only auf europäischer Ebene weiter voran. Durch dieses Portal sollen 23 Bürger- und Unternehmensleistungen, u.a. die Anmeldung eines Fahrzeugs oder die Einreichung einer Einkommenssteuererklärung ab 2023 grenzüberschreitend ermöglicht werden. Dafür sollen die Daten, die bereits in einem Mitgliedsstaat zur Verfügung stehen, mit Einverständnis des Nutzers in der Behörde eines anderen Mitgliedsstaates wiederverwendet werden können [EC18].

Das politische Engagement zur Förderung des Once-Only-Prinzips begründet sich mit dem großen Potential seiner EU-weiten Umsetzung. Demzufolge lassen sich mehr als fünf Milliarden Euro pro Jahr einsparen, wenn OOP europaweit grenzüberschreitend umgesetzt ist [EC14]. Allerdings müssen für die grenzüberschreitende Anwendung des Prinzips eine Reihe von Hürden überwunden werden, damit die Potenziale gehoben werden können. So haben die meisten EU-Mitgliedsstaaten zwar Initiativen für die Umsetzung des Once-Only-Prinzips gestartet, jedoch unterscheiden sich die Umsetzungsvarianten in den einzelnen Mitgliedsstaaten teilweise deutlich voneinander [EC17].

Um die Umsetzung des Once-Only-Prinzips für Bürger europaweit voran zu treiben, fördert die Europäische Kommission das Forschungsprojekt SCOOP4C (Stakeholder Community for the Once-Only Principle for Citizens, www.scoop4c.eu) im EU-Förderprogramm Horizon 2020. Das Projekt baut in dessen Laufzeit ein Expertennetzwerk auf und sammelt Good Practice Anwendungsfälle und Schlüsselbausteine für die OOP Umsetzung in Europa. Als Anwendungsfälle werden Lösungen bezeichnet, welche das OOP in dem Vollzug von öffentlichen Leistungen für Bürger realisieren und damit Verwaltungsvereinfachung und Bürokratieabbau durch Datenweitergabe und –wiederverwendung zwischen Behörden verwirklichen [VR17]. Beispiele für die Implementierung von Once-Only im europäischen Kontext sind die Antragslose Familienbeihilfe aus Österreich [BKA18] oder vorausgefüllte Antragsformulare [EC16b]. Als Schlüsselbausteine werden übergreifende oder wiederverwendbare Komponenten bezeichnet, die in den einzelnen Anwendungsfällen eingesetzt werden. Schlüsselbausteine sind z.B. Infrastrukturen für den sicheren Datenaustausch, Standards zur Sicherstellung von Interoperabilität, Identifikations-, Authentifizierungs- und Vertrauensdienste, sowie semantische, organisatorische, rechtliche oder politische Grundlagen und Rahmenwerke [VR17].

Neben den Beispielen aus anderen Europäischen Mitgliedsstaaten wurden im Rahmen eines Lehrprojekts [An18] auch 14 Digitalisierungsprojekte und 11 Schlüsselbausteine in

Deutschland nach ihrem Once-Only-Potential analysiert.

Eines davon ist die vorausgefüllte Steuererklärung, anhand derer in diesem Beitrag Vorgehen und Ergebnisse des Forschungsprojektes beispielhaft dargestellt werden. Dafür werden zunächst in Abschnitt 2 Hürden der Umsetzung des Once-Only-Prinzips in Deutschland erörtert, welche u.a. der Normenkontrollrat in einer Studie 2017 aufgezeigt hat. In Abschnitt 3 wird die Methodik erläutert, welche in dem Forschungsvorhaben verwendet wurde, um Szenarien und Roadmap für künftige Maßnahmen zur grenzüberschreitenden Umsetzung des OOP zu entwickeln. Abschnitt 4 beschreibt zunächst die Ausgangssituation der Steuererklärung in Deutschland und die digitale Lösung der vorausgefüllten Steuererklärung. Abschließend werden die möglichen nächsten politischen, technischen und organisatorischen Schritte in einer Roadmap abgebildet und generelle Handlungsempfehlungen für die Umsetzung von Once-Only in Deutschland und in Europa dargestellt.

2 Hürden der Umsetzung von Once-Only in Deutschland

Im europaweiten Vergleich hinkt Deutschland bei der Umsetzung des OOP hinterher. Bislang gibt es nur wenige Lösungen, die die einmalige Datenerfassung unterstützen. Dabei wäre insbesondere in den Bereichen Inneres, Finanzen und Justiz eine Umsetzung u.a. bei Sozial- und Steuerdaten von zentraler Bedeutung, da diese sowohl Bürger als auch Unternehmen betreffen und Entlastung schaffen könnten [StB17].

Die Bundesregierung hat die Umsetzung von Once-Only im Koalitionsvertrag vom 14. März 2018 festgehalten, verbunden mit der Voraussetzung, dass die Lösungen eine Opt-In-Lösung enthalten, die es den Bürgern erlaubt, der Datennutzung explizit zuzustimmen [Ko18]. Durch die Einwilligung des Bürgers vor der Wiederwendung seiner persönlichen Daten wird sichergestellt, dass die Nutzung zweckgebunden ist. Auch wird so die Datensouveränität jedes Bürgers gesichert. Trotzdem müssen Themen wie Datenschutz, insbesondere Datenspeicherung und Zugriffsrechte der Bürger weiterhin kritisch begutachtet und mitgedacht werden, um eine kohärente, rechtmäßige Umsetzung des Once-Only-Prinzips zu ermöglichen. Repräsentative Umfragen ergeben, dass Bürger teilweise datenschutzbezogene Bedenken in der Kommunikation mit und zwischen Behörden sehen [IF18]. Diese beziehen sich insbesondere auf die Zusammenführung von Daten in einer zentralen Datenbank (im Hinblick auf „gläserne Bürger“), der Angst vor Datendiebstahl und mangelnde Information darüber, was mit den persönlichen Daten passiert. Gerade deshalb müssen OOP Anwendungen datenschutzkonform umgesetzt werden.

Die Implementierung von Once-Only Lösungen mit einer transparenten Übersicht über die Daten, die von der Verwaltung verwendet wurden, wird auch durch die Verabschiedung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) im Sommer 2017 unterstützt [BB17a]. Das Gesetz fordert, dass bis zum Jahr 2022 alle Verwaltungsleistungen in Deutschland auch online zugänglich gemacht werden. Die Verwaltungsportale von Bund und Ländern sollen zu einem Portalverbund zusammengeführt werden, über den Verwaltungsleistungen in jedem Portal gefunden werden können. Um die Leistungen der öffentlichen Verwaltung

elektronisch in Anspruch nehmen zu können, sollen Nutzerkonten als zentrale Identifizierungskomponente verwendet werden, die die Umsetzung von Once-Only stärken werden [BB17a].

Trotz der politischen Weichen, die in den letzten Jahren gestellt wurden, gibt es auch eine Vielzahl von technischen Faktoren, die eine schnelle und flächendeckende Umsetzung des Once-Only-Prinzips erschweren. So verdeutlicht die Analyse der Registerlandschaft in Deutschland durch den Nationalen Normenkontrollrat (NKR), dass diese administrativ zersplittert ist: Die Analyse identifizierte 214 Register aus 11 Fachdomänen. Die erhobenen Register werden auf allen Verwaltungsebenen (Bund, Länder, Kommunen) sowie von dritten Instanzen (Kammern, Unternehmen, Verbänden) geführt und gepflegt. Die Ergebnisse zeigen, dass es in Deutschland bisher keine einheitliche Definition von Registern gibt [NKR17]. Weiterhin werden Daten teilweise mehrfach erhoben, wie z. B. die Adresse von Unternehmen, teilweise aber auch gar nicht, wie z.B. Daten über Wohnungen in Verbindung mit Gebäuden in Deutschland. Selbst mehrfach erhobene Daten werden nicht zwischen Registern abgeglichen und qualitätsgesichert, da eine eindeutige Zuordnung von Registerdaten fehlt. Aufgrund der fehlenden harmonisierten Kennzeichnung von Registerdaten können Behörden nur intern, gegebenenfalls noch innerhalb einer fachlichen Domäne, Daten richtig zuordnen. Dieses Defizit fällt vor allem bei Eintragungen über Personen, Unternehmen, Gebäuden, Wohnungen und Flurstücken auf und ist verwaltungsintern mit einem erhöhten Arbeits- und Kostenaufwand verbunden. [NKR17]. Wie die Studie des Normenkontrollrates zeigt, besteht insbesondere bei der Organisation der Registerlandschaft ein hoher Modernisierungsbedarf – ein für die Umsetzung des Once-Only-Prinzips bedeutender Faktor. Damit das OOP für Bürger und Unternehmen umgesetzt werden kann, müssen die zu verwendenden Daten qualitativ hochwertig, zugänglich für die relevanten Behörden und der Zugriff darauf, wie bereits erwähnt, datenschutzkonform sein.

Angesichts dieser Handlungsbedarfe schlussfolgert der NKR: *"Langfristig sollten die meisten Register über standardisierte digitale Schnittstellen zugänglich gemacht sowie die Verknüpfbarkeit und Qualität der Daten zentral gesteuert werden. [...] Dafür gilt es, 1) ausgewählte Register in eine gesamtstaatliche Infrastruktur für digitalen Zugriff zu integrieren, 2) datenschutzkonforme Identifikationsnummern für Personen, Unternehmen sowie Gebäude, Wohnungen und Flurstücke zu schaffen, 3) Qualität und Abdeckung wichtiger Informationen zu verbessern sowie 4) eine zentrale Stelle zur Steuerung der Registermodernisierung aufzubauen"* [NKR17:34].

3 Methodik zur Skizzierung künftiger digitaler Lösungen mit OOP

Für die Erarbeitung der Ergebnisse in SCOOP4C wurde die Methodik des Szenario-basierten Roadmappings angewendet. Szenario-basiertes Roadmapping ist eine qualitative und gestaltungsorientierte Methode, welche zur Ausarbeitung strategischer Maßnahmen für die Weiterentwicklung eines Themenbereichs oder Politikbereichs angewendet wird. SCOOP4C hat die Roadmapping Methoden aus früheren ähnlichen Projekten wie

eGovRTD2020 [CW07], Crossroad [La10] oder eGovPoliNet [MW14] verwendet und gemäß des Untersuchungsziels angepasst. Die wesentlichen Verfahrensschritte sind: a) Analyse der aktuellen Situation durch Literaturanalyse und Analyse vorhandener Dokumente und Projekte, b) Ausarbeitung von (idealtypischen) Zukunftsszenarien, c) Lückenanalyse, d.h. Abgleich der wesentlichen Aspekte in den Szenarien und den aktuellen Umsetzungen, d) Ausarbeitung einer Roadmap mit Maßnahmen zur Überwindung der Lücken [CW07].

In SCOOP4C wurden u.a. 43 OOP Anwendungsfälle und 21 Schlüsselbausteine (sogenannte Enabler) in mehreren EU-Mitgliedsstaaten analysiert [VR17]. Daneben wurde im Rahmen eines Lehrprojekts auch eine Analyse deutscher Digitalisierungsprojekte durchgeführt. 13 Anwendungsfälle aus den Bereichen Meldewesen, Soziales, Mobilität, Veterinär und Gesundheit, Beschäftigung, Umwelt sowie Steuern und Finanzen und 11 Schlüsselbausteine wurden hinsichtlich ihres Once-Only-Potentials untersucht [An18]. Für die jeweiligen Fallbeispiele wurden die Hauptakteure genauer erarbeitet und beschrieben [Pa17]. Aufbauend auf den beiden Studien [RW17] und [VR17] wurden Herausforderungen, Barrieren und Vorteile des Once-Only-Prinzips herausgearbeitet.

Mit Hilfe einer Literaturanalyse und unter Anwendung der Szenario-Methode [MW14] wurden mögliche grenzüberschreitende OOP-Lösungen in Zukunftsszenarien dargestellt, um Lücken, Bedürfnisse und Nutzen des Once-Only-Prinzips in grenzüberschreitenden Kontexten zu untersuchen (in Anlehnung an [PBW07]). Es wurde eine Analyse anhand verschiedener Kategorien, u. a. politisches Engagement, rechtliche, organisationale, technische Interoperabilität und weiche Faktoren wie Transparenz und Vertrauen, durchgeführt [JW18].

Die Ergebnisse der vier Verfahrensschritte wurden in mehreren Workshops mit Experten diskutiert und weiterentwickelt. Aus der Analyse konnten die wichtigsten Aspekte für die Implementierung von Once-Only im europäischen und deutschen Kontext erarbeitet werden. Im Bereich Steuern wurden die Anwendungsfälle ELStAM, E-Bilanz und vorausgefüllte Steuererklärung analysiert. Anhand des zuletzt genannten Falles werden im Abschnitt 4 die Analyse und deren Ergebnisse näher beschrieben. Die bestehenden Barrieren bei der Umsetzung von Once-Only werden ebenso herausgearbeitet wie die unterstützenden Faktoren. Ausgehend davon werden Aktivitäten abgeleitet und in einer Roadmap visualisiert.

4 Ergebnisse des Anwendungsfalls der vorausgefüllten Steuererklärung

Vorausgefüllte Formulare besitzen nach Ansicht der EU ein hohes Potential, mit Once-Only die Lasten bei der Kommunikation mit der Verwaltung zu reduzieren [EC16b]. Neben Estland, Dänemark, Österreich, Griechenland und Großbritannien wurde mit der vorausgefüllten Steuererklärung im Jahr 2014 auch ein Once-Only-Anwendungsfall in Deutschland eingeführt. Hierbei hat der Bürger die Möglichkeit, Informationen aus den

Datenbanken verschiedener Institutionen in seine Steuererklärung einfügen zu lassen anstatt die Daten selbst auszufüllen. Da diese Form des Belegabrufs zur so genannten elektronischen Steuererklärung (Elster) [BLS o.J.] gehört, wird zunächst die Funktionsweise von Elster dargestellt und danach die vorausgefüllte Steuererklärung skizziert.

4.1 Allgemeines zur elektronischen Steuererklärung

Mit der elektronischen Steuererklärung (Elster) können Steuerklärungen und Steueranmeldungen webbasiert vorgenommen werden. Das Kooperationsprojekt der Steuerverwaltungen der Bundesländer und des Bundes wird vom Bayerischen Landesamt für Steuern koordiniert [BLS o.J.]. Dabei wird der umfassende Austausch von Steuerdaten zwischen Unternehmen, Bürgern und Steuerverwaltungen auf elektronischem Wege vorrangig durch die § 87a bis § 87d der Abgabenordnung [BB17b] und der Verordnung über den automatisierten Abruf von Steuerdaten (Steuerdaten-Abrufverordnung) von 2005 [BB17c] ermöglicht.

Durch das Portal „Mein Elster“ werden Steuerdaten zwischen Finanzbehörden, Bürgern, Unternehmen, Steuerberatern, Arbeitgebern, Kommunen und Verbänden papierlos übertragen. Mit der plattformunabhängigen Anwendung können Steuerklärungen von zu Hause erstellt und verschlüsselt übertragen werden. Dabei müssen sich die Nutzer einmalig über das Portal "Mein Elster" registrieren und können danach ihre Steuerdaten papierlos übermitteln.

Elster wurde 1998 für die elektronische Übermittlung von Steuerdaten eingeführt und seitdem sukzessive weiterentwickelt. Weitere Funktionen sind etwa die Anmeldung der Lohnsteuer oder die Anfrage und die Übermittlung der elektronischen Lohnsteuerkarte (ELStAM). Im Jahr 2017 wurden ca. 21 Millionen Einkommenssteuerklärungen über Elster übermittelt [Bi17].

Zu Beginn des Jahres 2005 begann auch die eindeutige Anmeldung der Steuerpflichtigen durch die Vergabe von X.509-Zertifikaten an die Nutzer. Seitdem können sich die Nutzer mit einer eindeutigen elektronischen Signatur gegenüber den Steuerverwaltungen authentifizieren. Nach einer einjährigen Pilotphase vorab wird die Signatur seit dem 1. Januar 2006 von allen Bundesländern verwendet. Dem Nutzer stehen dabei verschiedene Varianten der Authentifizierung zur Auswahl: eine Zertifikatsdatei und das dazugehörige Passwort; der neue Personalausweis und die Ausweis App; ein mobiler Login und eine TAN; ein Sicherheitsstick; eine Signaturkarte und das Programm Elster Authenticator. Durch die Nutzung dieser Zertifikatsdienste kann jeder Bürger eindeutig gegenüber der Steuerbehörde identifiziert werden, und die Zertifikate können auch mit Steuer- und Finanzbuchhaltungsprogrammen genutzt werden.

4.2 Prozess des Datenaustauschs bei der elektronischen Steuererklärung

Der generelle Prozess lässt sich folgendermaßen beschreiben: Der Nutzer prüft die Daten,

die durch die vorausgefüllte Steuererklärung in Elster oder einer Steuersoftware eingespeist wurden und ergänzt fehlende Angaben, z.B. Werbungskosten. Danach werden die Daten vom Programm überprüft und über die Elster-Programmbibliothek ERiC an die Zentrale Produktions- und Service-Stelle (ZPS) Elster der Steuerverwaltung weitergeleitet. Vom ZPS Elster werden die Daten entschlüsselt, die Authentifikation überprüft, die Steuerdaten vorgeprüft und an das zuständige Steuerrechenzentrum des Bundeslandes weitergeleitet. Dort werden die Daten umgewandelt und in die Datenbanken eingespeist - die Steuerdaten sind nun für die jeweiligen Sachbearbeiter verfügbar.

4.3 Die vorausgefüllte Steuererklärung durch Elster als Beispiel für Once-Only

Durch die vorausgefüllte Steuererklärung kann der Prozess der jährlichen Steuererklärung vereinfacht werden, da viele Daten schon in den Formularen verfügbar sind und nur noch deren Richtigkeit nachgeprüft werden muss. Dazu gehören:

Stammdaten wie Name, Adresse, Geburtsdatum, Religion, und Bankverbindung;

Lohnsteuerbescheinigung (LStB) - wird von Arbeitgeber übermittelt;

Rentenbezugsmitteilung (RBM) - wird von der Deutschen Rentenversicherung übermittelt;

Bescheinigung zur Kranken- und Pflegeversicherung - wird von der Krankenversicherung übermittelt;

Bescheinigung über Beiträge zur Riester-Rente - wird von der jeweiligen Versicherung übermittelt;

Bescheinigung über Beiträge zur Basisversorgung (Rürup-Rente) - wird von der jeweiligen Versicherung übermittelt;

ggf. Bescheinigungen über Spenden - werden von Vereinen und Parteien übermittelt.

Diese Daten werden von den zuständigen Stellen an das Portal übermittelt und können vom Bürger bei Bedarf abgefragt werden. Der Nutzer muss diese Daten prüfen und fehlende Informationen ergänzen. Falsche Daten kann er im System ändern, muss allerdings die korrigierten Daten erneut an die zuständigen Stellen melden, da diese nicht automatisch übermittelt werden. Seit 2017 entfällt für den Nutzer auch die Übermittlung der Nachweise, außer das Finanzamt fragt nach.

Neben den genannten Daten gibt es Bestrebungen, weitere Daten zur Verfügung zu stellen und damit den Prozess der Steuererklärung weiter zu vereinfachen.

4.4 Vorteile und Nachteile für Behörden und Nutzer

Vorteile für Privatpersonen liegen in der Möglichkeit, die Steuern elektronisch berechnen zu lassen, die Daten von vorherigen Steuererklärungen wiederzuverwenden und Belege

der vorausgefüllten Steuererklärung abzurufen. Dabei werden Daten über Lohnsteuerbescheinigungen, Belege zu Lohnersatzleistungen wie Elterngeld, Informationen zu Beiträgen der Sozialversicherungen, Beiträge zur privaten Altersvorsorge und auch Spendenbeiträge elektronisch in die Steuererklärung eingefügt. Weiterhin wird schon bei der Dateneingabe eine Plausibilitätsprüfung durchgeführt, was die Anzahl der Rückfragen durch die Finanzbehörden verringert hat. Seit 2017 müssen Nachweise auch nur noch auf Nachfrage der Steuerbehörden zugeschickt werden. Damit ist das Verfahren zum großen Teil papierlos und medienbruchfrei.

Ein Nachteil der Digitalisierung des Steuerverfahrens können beispielsweise Zahlendreher oder andere Eingabefehler sein, die sich beim Ausfüllen einschleichen können und deren Schuld beim Nutzer liegt. Insgesamt wurde die Erstellung der Steuererklärung durch die digitale Lösung jedoch wesentlich erleichtert.

4.5 Barrieren und unterstützende Faktoren

Auf organisationaler Ebene wurde das Projekt vom Bayerischen Landesamt für Steuern begonnen und von allen anderen Bundesländern übernommen. Die flächendeckende Lösung ist damit auch ein Best Practice für andere Digitalisierungsprojekte in Deutschland, z. B. bei der Umsetzung des OZG.

Die technische Interoperabilität wurde mit der Elster-Programmbibliothek ERiC, eine einheitliche Schnittstelle zu Elster, realisiert. Damit wurden einheitliche Standards bei der Dateneingabe und Übertragung gesetzt.

Ein wichtiger Faktor bei der Einführung von Once-Only Lösungen stellt auch die Identifizierung der Bürger dar. Die eindeutige Zuordnung von Belegen wird durch die Steuer-Identifikationsnummer vereinfacht, mit der Belege den Bürgern eindeutig zugeordnet werden können. Elster ermöglicht mehrere Formen der Authentifizierung, mit denen sich Nutzer eindeutig ausweisen können (siehe weiter oben).

Der Prozess erhöht die Transparenz für die Bürger und kann ihr Vertrauen in digitale Lösungen des Staates steigern. Durch die vorausgefüllte Steuererklärung erhalten sie einen Überblick darüber, wer welche Daten von ihnen speichert und an die Finanzbehörden weitergibt. Falsche Angaben können von den Nutzern an die jeweiligen Stellen gemeldet und geändert werden. Die größere Akzeptanz von Elster spiegelt sich in den hohen Nutzungszahlen wider.

Doch es bestehen auch Hemmnisse auf der nationalen Ebene, die den Datenaustausch und eine weitere Vereinfachung des Steuerklärungs-Prozesses behindern. So fehlt bislang eine flächendeckende Nutzung der eID-Funktion – für eine europaweite Authentifizierung ist dies jedoch eine wichtige Voraussetzung bei der Umsetzung des OOP.

Die größten identifizierten Hürden liegen jedoch bislang im grenzüberschreitenden Datenaustausch: Technisch fehlt es an einer Vernetzung der nationalen Steuersysteme, an

einer europäischen Once-Only Infrastruktur und an einem sicheren Datenaustausch zwischen den einzelnen Organisationen und Akteuren. Weiterhin fehlen einheitliche Codelisten, Taxonomien und Standards, die einen grenzüberschreitenden Datenaustausch technisch möglich machen würden.

Auch auf rechtlicher Ebene gibt es bislang keine einheitliche Regelung über den grenzüberschreitenden Austausch von Doppelbesteuerung, sondern nur bilaterale Vereinbarungen zwischen Mitgliedsstaaten. Gerade für Bürger, die in verschiedenen Mitgliedsstaaten tätig sind, wäre eine einheitliche Regelung auf EU-Ebene sinnvoll.

Aus den genannten und bislang identifizierten Hürden wurden zentrale Aktionen erarbeitet, um in Zukunft grenzüberschreitenden Datenaustausch im Bereich Steuern zu ermöglichen. Für diese wurde ein Zeitrahmen festgelegt und auf einer Roadmap zusammengefasst. Der Fokus der Aktivitäten liegt auf der Verbesserung des grenzüberschreitenden Austausches innerhalb der EU, da dort die meisten Herausforderungen bestehen. Der Zeithorizont ist von 2019 bis 2030 festgelegt worden, was jedoch nicht bedeutet, dass die Aktionen nach diesem Zeitraum nicht weiterlaufen können und sollen. Die Handlungen sind in Abb. 1 veranschaulicht.



Abb. 2: Roadmap für grenzüberschreitenden Datenaustausch in Bereich Steuern

Die wichtigsten Stellschrauben bilden hierbei politisches Engagement, eine verstärkte Vernetzung der Behörden oder einheitliche Taxonomien. Weiterhin sollten gemeinsame

Datenstandards eingeführt werden und die Nutzung von Bürgerdaten durch die Verwaltung nachvollziehbar sein.

5 Ausblick

Mit der Einführung des Once-Only-Prinzips könnten in Deutschland digitale Verwaltungsleistungen flächendeckend ausgebaut werden, um die bürokratischen Belastungen für eine Vielzahl von Akteuren (Bürger, Unternehmen, NGOs, öffentliche Aufgabenträger) zu reduzieren und die Nutzung digitaler Angebote zu erhöhen. Durch eine koordinierte Vernetzung von Registern und Fachanwendungen über die föderalen Strukturen hinweg können Prozesse in einer sicheren Datenaustauschinfrastruktur (teil-) automatisiert, einfacher und schneller abgewickelt werden. Im Behördennetz verfügbare Daten können, bei gleichzeitig höherer Datenqualität und -konsistenz, effizienter und effektiver genutzt werden. Kontrollmöglichkeiten der Nutzer über den Zugriff auf ihre personenbezogenen bzw. sensiblen Daten sowie die volle Einhaltung der gebotenen Datenschutzrichtlinien führen zu mehr Transparenz, wodurch Vertrauen in die Umsetzung und Nutzung von Once-Only erhöht wird.

Insgesamt trägt eine weitreichende Umsetzung des OOP dazu bei, den Wirtschaftsstandort Deutschland attraktiver zu gestalten und die Innovationspotenziale zu erhöhen. Für den weitergehenden Ausbau von Once-Only müssen jedoch noch einige Maßnahmen ergriffen werden. Beispielsweise könnten durch verschiedene Maßnahmen die Nutzung von Daten transparenter gestaltet werden, z.B. durch: a) das Nutzerkonto, das den Bürger über die Nutzung der Daten informiert und ihm die Möglichkeit einer expliziten Zustimmung über die Nutzung der Daten eröffnet, b) eine flächendeckende Umsetzung einfach bedienbarer eID-Lösungen und c) die Verwendung einheitlicher Standards und Datenaustauschverfahren für eine einheitliche Kommunikation zwischen den Behörden.

6 Literatur

- [An18] Antoschin, R. et al: Entwicklung einer Roadmap für die Umsetzung des Once-only Prinzips in Deutschland. Abschlussbericht, Universität Koblenz-Landau, 2018.
- [BB17a] Bundesgesetzblatt: Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz - OZG), <https://www.gesetze-im-internet.de/ozg/OZG.pdf>, Stand: 16.10.2018.
- [BB17b] Bundesgesetzblatt: Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745), https://www.gesetze-im-internet.de/ao_1977/BJNR006130976.html#BJNR006130976BJNG000101301, Stand: 16.10.2018.

- [BB17c] Bundesgesetzblatt: Steuerdaten-Abrufverordnung vom 13. Oktober 2005 (BGBl. I S. 3021), zuletzt geändert durch Artikel 3 der Verordnung vom 12. Juli 2017 (BGBl. I S. 2360), <https://www.gesetze-im-internet.de/stdav/BJNR302100005.html>, Stand: 16.10.2018.
- [Bi17] Bitkom: ELSTER: 21 Millionen Steuererklärungen per Internet, <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/ELSTER-21-Millionen-Steuererklaerung-per-Internet.html>, Stand: 16.10.2018.
- [BKA18] Bundeskanzleramt Österreich: Familienbeihilfe – Beantragung, <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/8/Seite.080711.html>, Stand: 16.10.2018.
- [BLSo.J.] Bayerisches Landesamt für Steuern: Vorausgefüllte Steuererklärung (Privatpersonen), [https://www.elster.de/elsterweb/infoseite/belegabruf_\(privatpersonen\)](https://www.elster.de/elsterweb/infoseite/belegabruf_(privatpersonen)), Stand: 16.10.2018.
- [CW07] Codagnone, C.; Wimmer, M.A. (Eds.): Roadmapping eGovernment Research, Vision and Measures towards Innovative Governments in 2020. MY Print snc di Guerinoni Marco & C., 2007.
- [EC14] European Commission: Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden. Luxembourg, 2014, https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/finalreport_studyonegovernmentandthereductionofadministrativeburden.pdf, Stand: 16.10.2018.
- [EC16a] Europäische Kommission: EU-eGovernment-Aktionsplan 2016-2020: Beschleunigung der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung, COM(2016) 179 final, Brüssel, 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0179>, Stand: 16.10.2018.
- [EC16b] European Commission: eGovernment Benchmark 2016, A turning point for eGovernment development in Europe? Luxembourg, 2016 http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?action=display&doc_id=17855, Stand: 16.10.2018.
- [EC17] European Commission: EU-wide digital Once-Only Principle for citizens and businesses - Policy options and their impacts. Luxembourg, 2014, http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=42300, Stand: 16.10.2018.
- [EC18] Europäische Kommission: Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012, Brüssel, 2018, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-41-2018-INIT/de/pdf>, Stand: 16.10.2018.
- [IF18] Initiative D21; Fortiss: E-Government Monitor 2018: Nutzung und Akzeptanz digitaler Verwaltungsangebote – Deutschland, Österreich und Schweiz im Vergleich, 2018. https://www.egovernment-monitor.de/fileadmin/uploads/user_upload/studien/PDFs/191029_eGovMon2018_Final_WEB.pdf, Stand: 21.12.2018.
- [JW18] Jakowlewa, Tatjana; Wimmer, Maria A. (Eds.): Deliverable 4.1: Gap analysis report of challenges, needs and benefits of the OOP4C analysis. SCOOP4C, 2018, <https://scoop4c.eu/Materials>, Stand: 21.12.2018.
- [Ko18] Koalitionsvertrag: Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und

- SPD, 19. Legislaturperiode, Berlin, 2018. https://www.spdfraktion.de/system/files/documents/koalitionsvertrag_2018-2021_bund.pdf, Stand: 16.10.2018.
- [La10] Lampathaki, F. et al: Defining a taxonomy for research areas on ICT for governance and policy modelling. In: International Conference on Electronic Government, Springer, Berlin, Heidelberg, S. 61-72, 2010.
- [MW14] Majstorovic, D., Wimmer, M.A.: Future Scenarios of ICT Solutions for Governance and Policy Modelling. Proceedings of ICEGOV 2014, Guimaraes, Portugal, ACM, S. 124-133, 2014.
- [NKR17] Nationaler Normenkontrollrat: Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen. Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren, Berlin, 2017, <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/476004/12c91fffb877685f4771f34b9a5e08fd/2017-10-06-download-nkr-gutachten-2017-data.pdf?download=1>, Stand: 16.10.2018.
- [NKR18] Nationaler Normenkontrollrat: Deutschland: weniger Bürokratie, mehr Digitalisierung, bessere Gesetze. Einfach machen!, Berlin, 2018, <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/1536236/1bed933ea006098d6807ab48bd3c8574/2018-10-10-download-nkr-jahresbericht-2018-data.pdf?download=1>, Stand: 16.10.2018.
- [Pa17] Panopoulou, E. et al (Eds.): Deliverable 2.1: Identification and mapping of stakeholders. SCOOP4C, 2018, https://scoop4c.eu/sites/default/files/2018-01/SCOOP4C_D2.1.pdf, Stand: 16.10.2018.
- [PBW07] Pucihar, A., Bogataj, K., & Wimmer, M.A.: Gap Analysis Methodology for Identifying Future Ict Related eGovernment Research Topics – Case of “Ontology and Semantic Web” in the Context of eGovernment. Association for Information Systems. BLED 2007 Proceedings. 27. AIS Electronic Library, 2007, <https://aisel.aisnet.org/bled2007/27>, Stand: 16.10.2018.
- [RW17] Reinsalu, K. & Wimmer, M.A. (Eds.): Deliverable D 1.1: Vision of the once only principle for citizens, including key enablers and major barriers. SCOOP4C, 2017, https://scoop4c.eu/sites/default/files/2018-01/SCOOP4C_D1.1.pdf, Stand: 16.10.2018.
- [StB17] Statistisches Bundesamt: Ein Blick in die Registerlandschaft in Deutschland. Beistellung zum Gutachten: Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren. Wiesbaden, 2017.
- [Ta17] Tallinn Declaration on eGovernment at the ministerial meeting during Estonian Presidency of the Council of the EU on 6 October 2017. http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=47559, Tallinn, 2017. Stand: 26.10.2018.
- [VR17] Vallner, U. & Reinsalu, Kristina (Eds.): Deliverable 1.2: State of play report of best practices, https://scoop4c.eu/sites/default/files/2018-01/SCOOP4C_D1.2_0.pdf, SCOOP4C, 2017, Stand: 16.10.2018.