



Sachstand

**Die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen im Rahmen der
Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes unter besonderer
Berücksichtigung des Sozialrechts**

**Die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen im Rahmen der
Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes unter besonderer
Berücksichtigung des Sozialrechts**

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 036/19
Abschluss der Arbeit: 20. Juni 2019
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Onlinezugangsgesetz (OZG)	5
2.1.	Verfassungsrechtliche Grundlage, Art. 91c Abs. 5 GG	5
2.2.	Portalverbund für digitale Verwaltungsdienstleistungen (§§ 1 und 3 OZG)	5
2.2.1.	Erfasste Verwaltungsebenen	5
2.2.2.	Sachlich erfasste Verwaltungsleistungen	6
2.2.3.	Portalverbund	7
2.3.	Nutzerkonten	8
2.4.	Datenschutz	9
2.5.	Technische Vorgaben, §§ 4 bis 6 OZG	11
3.	Umsetzung des OZG	11
3.1.	IT-Planungsrat	11
3.2.	Digitalisierungsprogramm	12
3.2.1.	OZG-Umsetzungskatalog	12
3.2.2.	Themenfelder	14
3.2.3.	Digitalisierungslabore	14
3.2.4.	Einzelne Projekte	15
3.2.4.1.	Digitalisierungsprogramm Phase I	15
3.2.4.2.	Digitalisierungslabor Wohngeld	15
3.3.	Portalverbund	16

1. Einleitung

Teil der Umsetzungsstrategie der Bundesregierung zur Gestaltung des digitalen Wandels ist das Handlungsfeld „moderner Staat.“ Die Verwaltung, so die Bundesregierung, „soll Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen das Leben erleichtern, nicht verkomplizieren“. Aus diesem Grund soll der „Austausch mit der Verwaltung und die Beantragung von Leistungen für alle einfach und sicher“ gemacht werden. Um dies zu erreichen sollen die Verwaltungsleistungen künftig digital angeboten werden.¹

Im Bereich des E-Governments liegt Deutschland jedoch im europäischen Vergleich nach weit verbreiteter Einschätzung nur im Mittelfeld.² Als wesentliche Herausforderungen bei der Umsetzung digitaler Verwaltungsangebote gelten die föderale Struktur Deutschlands und die stark verteilten Zuständigkeiten zwischen den Behörden auf Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen.³ Die erfolgreiche Digitalisierung der öffentlichen Verwaltungsprozesse könne jedoch nur gelingen, wenn Bund, Länder und Kommunen die Entwicklung und den Betrieb ihrer Informationstechnik abstimmen. Eine solche Koordinierung habe in der Vergangenheit allerdings häufig in Konflikt mit dem verfassungsrechtlichen Verbot der Mischverwaltung gestanden.⁴

Der Bundesgesetzgeber hatte daher bereits im Jahr 2009 in Art. 91c GG die Grundlage für eine Bund-Länder-Zusammenarbeit im Bereich der Informationstechnik geschaffen.⁵ Im Jahr 2017 wurde Art. 91c GG um einen Absatz 5 ergänzt, um die Einrichtung eines verbindlichen, bundesweiten Portalverbunds zu ermöglichen, über den alle Nutzer einfach und sicher auf die Online-Anwendungen der öffentlichen Verwaltung von Bund und Ländern zugreifen können.⁶ Zeitgleich wurde auf dieser neuen verfassungsrechtlichen Grundlage das am 18. August 2017 in Kraft getretene Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG) verabschiedet.

Das OZG verpflichtet nunmehr Bund, Länder und Kommunen, bis Ende 2022 grundsätzlich alle Verwaltungsleistungen digital für Bürger sowie Unternehmen bereitzustellen.

-
- 1 Die Bundesregierung, Digitalisierung gestalten, Umsetzungsstrategie der Bundesregierung, S. 131 (<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/1552758/b480703ff5182a097d7fba7bff752281/pdf-umsetzungsstrategie-digitalisierung-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 19. Juni 2019).
 - 2 Denkhaus/Richter/Bostelmann, EGovG/ OZG, 2019, OZG Einleitung, Rn. 4; Schliesky/Hoffmann, DÖV 2018, 193, 193; Herrmann/Stöber, NVwZ 2017, 1401, 1401; Siegel, DÖV 2018, 185, 185 f.
 - 3 Vgl. Schliesky/Hoffmann, DÖV 2018, 193, 193; vgl. Stocksmeier/ Hunnius, OZG-Umsetzungskatalog. Digitale Verwaltungsleistungen im Sinne des Onlinezugangsgesetzes, 1. Auflage, Version 0.98, 2018, S. 1.
 - 4 Schliesky/Hoffmann, DÖV 2018, 193, 193 f.; Siebter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ Demokratie und Staat, BT-Drs. 17/12290, S. 52 f.
 - 5 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d), BT-Drs. 16/12410, S. 8f.
 - 6 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g), BT-Drs. 18/11131, S. 2.

Nachfolgend werden zunächst die Grundsätze des OZG dargestellt. Sodann wird die Umsetzung des OZG beschrieben, wobei auf einzelne Aspekte in Hinblick auf Sozialleistungen eingegangen wird.

2. Onlinezugangsgesetz (OZG)

2.1. Verfassungsrechtliche Grundlage, Art. 91c Abs. 5 GG

Aufgrund der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland haben Bund und Länder ihre Online-Verwaltungsangebote getrennt und in eigener Verantwortung betrieben. Der Umfang der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen war dabei unterschiedlich, die Angebote durch technische Vielfalt gekennzeichnet. Auch Anwendungen, Standards und Sicherheitsanforderungen waren uneinheitlich.⁷ Nach dem Beschluss der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern vom 14. Oktober 2016 sollten daher die Online-Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern künftig für alle Nutzer über ein Bürgerportal erreichbar gemacht werden.⁸ Zur Umsetzung dieser politischen Vorgabe wurde in Art. 91c Abs. 5 GG eine neue ausschließliche Bundeskompetenz für die Errichtung eines ebenenübergreifenden Portalverbunds geschaffen.⁹

2.2. Portalverbund für digitale Verwaltungsdienstleistungen (§§ 1 und 3 OZG)

Gemäß § 1 Abs. 1 OZG sind Bund und Länder bis spätestens Ende 2022 verpflichtet, ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Zugleich sind Bund und Länder verpflichtet, ihre Verwaltungsportale miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen, § 1 Abs. 2 OZG.

2.2.1. Erfasste Verwaltungsebenen

Von der Verpflichtung sind alle Verwaltungsebenen erfasst, also auch die kommunale Ebene, da die Kommunen staatsorganisationsrechtlich trotz Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 GG den Ländern zuzurechnen sind.¹⁰

7 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g), BT-Drs. 18/11131, S. 16.

8 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g), BT-Drs. 18/11131, S. 16.

9 Denkhaus/Richter/Bostelmann, EGovG/ OZG, 2019, EGovG Einleitung, Rn. 40.

10 Siegel, DÖV 2018, 185, 187 f.

2.2.2. Sachlich erfasste Verwaltungsleistungen¹¹

Verwaltungsleistungen im Sinne des OZG sind nach der Legaldefinition des § 2 Abs. 3 OZG die elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren und die dazu erforderliche elektronische Information des Nutzers und Kommunikation mit dem Nutzer über allgemein zugängliche Netze.

In dem ursprünglichen Entwurf des OZG der Bundesregierung war noch eine Einschränkung in § 1 Abs. 1 Satz 2 OZG dergestalt vorgesehen, dass die elektronische Angebotsverpflichtung nicht galt, „soweit die Verwaltungsleistung sich hierzu nicht eignet“.¹² Laut der Gesetzesbegründung umfasse die Verpflichtung alle Verwaltungsleistungen sämtlicher Behörden, es sei denn, dass sich die Verwaltungsleistung – aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen – hierzu nicht eigne. Ferner hieß es dazu: „Insbesondere elektronische Verwaltungsleistungen nach dem Sozialgesetzbuch oder zur Ausführung von Bundesgesetzen auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende haben hohe und sehr spezifische Anforderungen, deren äquivalente Abbildung hinsichtlich des Zugangs im Bürgerportal Voraussetzung für deren Eignung ist.“¹³ Im Zuge der Beratungen im Haushaltsausschuss wurde die Einschränkung jedoch gestrichen.¹⁴ Zur Begründung wurde ausgeführt, dass es Sinn und Zweck des OZG sei, möglichst viele Verwaltungsleistungen elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Die Sachverständigenanhörung habe gezeigt, dass der Begriff der fehlenden Eignung sehr unterschiedlich interpretiert werden könne. Es ergebe sich zudem bereits aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen, dass die Verpflichtung zur elektronischen Bereitstellung nur für diejenigen Leistungen der Verwaltung gelten kann, bei denen dies auch tatsächlich objektiv möglich sei.¹⁵

11 S. hierzu auch: Siegel, DÖV 2018, 185, 189.

12 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften, BT-Drs. 18/11135, Art. 9 § 1.

13 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften, BT-Drs. 18/11135, S. 91.

14 Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften, BT-Drs. 18/12589, S. 143.

15 Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften, BT-Drs. 18/12589, S. 143.

Damit bleibt es trotz Streichung letztlich jedoch grundsätzlich beim Ausschluss ungeeigneter Leistungen.¹⁶ Eine gesetzliche Konkretisierung, unter welchen Voraussetzungen die Ungeeignetheit einer Verwaltungsleistung anzunehmen ist, fehlt hingegen.¹⁷ Nach dem Willen des Gesetzgebers soll der Verpflichtung der Behörden jedenfalls kein subjektiver Anspruch auf die elektronische Bereitstellung einer Verwaltungsleistung gegenüber stehen.¹⁸

Nach Auffassung der Bundesregierung sind Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) Verwaltungsleistungen im Sinne des § 1 Abs. 1 OZG.¹⁹

Von den Vorgaben des § 1 OZG grundsätzlich nicht umfasst ist die Digitalisierung der verwaltungsinternen Prozesse.²⁰

2.2.3. Portalverbund

Das Verwaltungsportal, über das die Behörden verpflichtet sind, ihre Verwaltungsleistungen elektronisch anzubieten, bezeichnet nach § 2 Abs. 2 OZG ein bereits gebündeltes elektronisches Verwaltungsangebot eines Landes oder des Bundes mit entsprechenden Angeboten einzelner Behörden. Der Portalverbund wiederum ist eine technische Verknüpfung der Verwaltungsportale von Bund und Ländern, über den der Zugang zu Verwaltungsleistungen auf unterschiedlichen Portalen angeboten wird, § 2 Abs. 1 OZG.

Der Vorteil dieser gesetzlich vorgeschriebenen Struktur besteht für den Bürger darin, dass er sich nicht an die zuständige Behörde wenden muss, sondern über das Portal an die richtige Stelle geleitet wird. Gleichzeitig können bestehende Portale bestehen bleiben, aber technisch zu einem Gesamtverbund zusammengeschlossen werden. Der Portalverbund stellt dabei selbst keine Plattform dar, auf der Verwaltungsleistungen angeboten werden, sondern eröffnet lediglich einen einheitlichen Zugang zu den bestehenden beziehungsweise neu zu schaffenden Verwaltungsportalen.²¹ Ob und inwiefern dabei auch zentral durchgeführte Antragsverfahren in Betracht kommen, müsse nach Aussage der Bundesregierung in Abhängigkeit von der jeweils für die einzelnen Leistungen bestehenden Zuständigkeit (Bund, Länder, Kommunen) geprüft werden.²²

16 Siegel, DÖV 2018, 185, 189.

17 Siegel, DÖV 2018, 185, 189.

18 Schliesky/Hoffmann, DÖV 2018, 193, 195; Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften, BT-Drs. 18/11135, S. 91.

19 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 19/5014, S. 15.

20 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP, BT-Drs. 19/7777, S. 8.

21 Schliesky/Hoffmann, DÖV 2018, 193, 196.

22 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP, BT-Drs. 19/3078, S. 2.

Zu berücksichtigen ist dabei insbesondere, dass die Abwicklung der Verwaltungsleistung weiterhin ausschließlich durch die zuständige Stelle erfolgt.²³ Die Einrichtung des Portalverbunds führt grundsätzlich nicht zu einer Änderung der Verteilung der Kompetenzen.

Nach § 3 Abs. 1 OZG stellt der Portalverbund sicher, dass die Nutzer über alle Verwaltungsportale von Bund und Ländern einen barriere- und medienbruchfreien Zugang zu elektronischen Verwaltungsleistungen dieser Verwaltungsträger erhalten. Die Regelung gewährleistet, dass jeder Nutzer über den Portalverbund Zugang zu allen Verwaltungsleistungen aller angeschlossenen Verwaltungsträger erhält.²⁴

Laut der Gesetzesbegründung bedeutet medienbruchfrei, dass die jeweilige Verwaltungsleistung durchgängig auf elektronischem Wege erbracht wird. Die einzelnen Verwaltungsportale von Bund und Ländern, einschließlich der Kommunen, sind dabei im Hintergrund und für den Nutzer nicht erkennbar so miteinander verbunden, dass der Nutzer selbst nicht nach der zuständigen Stelle für sein Anliegen suchen muss, sondern das Anliegen über den Portalverbund automatisiert an die zuständige Stelle weitergeleitet wird und der Nutzer von dort auch die Antwort erhält.²⁵

Mit der Norm soll zugleich den Anforderungen des Art. 9 Abs. 1 lit. b des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention - UN-BRK) Rechnung getragen werden. Der Portalverbund soll sicherstellen, dass die Portale gemäß § 12 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes bzw. entsprechend den in den Behindertengleichstellungsgesetzen der Länder getroffenen Regelungen zugänglich sind.²⁶

2.3. Nutzerkonten

§ 3 Abs. 2 OZG bestimmt, dass Bund und Länder im Portalverbund Nutzerkonten bereitstellen, über die sich Nutzer für die im Portalverbund verfügbaren elektronischen Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern einheitlich identifizieren können. Die besonderen Anforderungen einzelner Verwaltungsleistungen an die Identifizierung ihrer Nutzer sind dabei zu berücksichtigen.

Als Nutzerkonto definiert § 2 Abs. 5 OZG eine zentrale Identifizierungskomponente, die eine staatliche Stelle anderen Behörden zur einmaligen oder dauerhaften Identifizierung der Nutzer zu Zwecken der Inanspruchnahme von Leistungen der öffentlichen Verwaltung bereitstellt. Die Verwendung von Nutzerkonten ist für die Nutzer freiwillig.

23 Schliesky/Hoffmann, DÖV 2018, 193, 196; Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften, BT-Drs. 18/11135, S. 91.

24 Denkhaus/ Richter/ Bostelmann, EGovG/ OZG, 2019, OZG § 3, Rn. 3.

25 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften, BT-Drs. 18/11135, S. 92.

26 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften, BT-Drs. 18/11135, S. 92.

Dies ermöglicht es den Nutzern, sich mit einem einmal angelegten Nutzerkonto für die Verwaltungsleistungen aller Ebenen zu identifizieren und von jedem beliebigen Verwaltungsportal auf alle Angebote zuzugreifen. Der Vorteil solcher Nutzerkonten ist, dass es zukünftig nicht erforderlich sein soll, jeder Behörde die jeweils notwendigen Daten mitzuteilen. Vielmehr soll es reichen, einmalig die Daten einzugeben; die in den Nutzerkonten gespeicherten Daten können sodann ohne nochmaliges Eingeben für alle Onlineangebote direkt in elektronische Formulare übernommen werden (sog. Once-only-Prinzip).²⁷ Darüber hinaus sind jedoch die besonderen Anforderungen an die Identifizierung aus den jeweiligen Fachverfahren zu berücksichtigen.²⁸

Zudem können die Nutzerkonten laut Gesetzesbegründung neben einer Identifizierungskomponente auch ein sogenanntes Postfach bereitstellen, über das die Behörde den Nutzern mit deren Einwilligung Nachrichten und im Rahmen der rechtlichen Zulässigkeit Verwaltungsakte zustellen bzw. bekanntgeben kann.²⁹

Nach § 7 OZG haben Bund und Länder jeweils eine für die Nutzerkonten zuständige Stelle zu bestimmen.

2.4. Datenschutz

Das Once-only-Prinzip kann allerdings in einem Spannungsverhältnis mit dem Grundsatz der Zweckbindung des deutschen Datenschutzrechts (als Folge des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) und der EU-Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)³⁰ geraten.³¹ Jedoch kann sich das OZG auf Art. 91c Abs. 5 GG und die damit zum Ausdruck gebrachte Absicht des Verfassungsgebers stützen, Verwaltungsleistungen koordinierter und effektiver zu erbringen. Letztlich wird die diesbezügliche verfassungsrechtliche Abwägung in der Praxis, unter Umständen mit Hilfe des Bundesverfassungsgerichts, zu erfolgen haben.³²

Nach eigener Aussage misst auch die Bundesregierung dem datenschutzrechtlichen Grundsatz der Zweckbindung hohe Bedeutung bei. Die Umsetzung des Datenaustauschs zwischen Behörden

27 Schliesky/Hoffmann, DÖV 2018, 193, 196; Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften, BT-Drs. 18/11135, S. 92.

28 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften, BT-Drs. 18/11135, S. 92.

29 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften, BT-Drs. 18/11135, S. 92.

30 Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG, ABl.EU Nr. L 119 vom 4. Mai 2016, S. 1.

31 Martini/Wenzel, DVBl 2017, 749, 749; Schliesky/Hoffmann, DÖV 2018, 193, 197; Denkhaus in: Seckelmann, Digitalisierte Verwaltung – Vernetztes E-Government, 2. Auflage 2019, S. 73.

32 Schliesky/Hoffmann, DÖV 2018, 193, 197.

nach dem Once-Only-Prinzip könne in jedem Fall nur im Einklang mit den deutschen und europäischen datenschutzrechtlichen Vorgaben erfolgen. In den beteiligten Ressorts würden daher entsprechende Lösungen geprüft.³³

In Hinblick auf den Sozialdatenschutz und einen möglichen Datenaustausch zwischen den Behörden ist dabei zu beachten, dass gemäß § 35 Abs. 1 Sozialgesetzbuch Erstes Buch (SGB I) jeder Anspruch darauf hat, dass die ihn betreffenden Sozialdaten im Sinne des § 67 Abs. 2 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB X) von den Leistungsträgern nicht unbefugt verarbeitet werden (Sozialgeheimnis). Die Wahrung des Sozialgeheimnisses umfasst die Verpflichtung, auch innerhalb des Leistungsträgers sicherzustellen, dass die Sozialdaten nur Befugten zugänglich sind oder nur an diese weitergegeben werden. Sozialdaten der Beschäftigten und ihrer Angehörigen dürfen Personen, die Personalentscheidungen treffen oder daran mitwirken können, weder zugänglich sein noch von Zugriffsberechtigten weitergegeben werden. Liegen diese Voraussetzungen nicht vor, gilt ein umfassendes Auskunfts-, Zeugnis- und Übermittlungsverbot. Zudem gelten die Regelungen der DSGVO.³⁴ Ergänzungen und Konkretisierungen des Sozialgeheimnisses sind in den besonderen Teilen des SGB, zum Beispiel in §§ 50 bis 52a Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II), enthalten.³⁵ Ein Datenaustausch zwischen einzelnen Behörden ist daher grundsätzlich nur innerhalb der gesetzlichen Vorgaben möglich.

§ 8 OZG enthält die Rechtsgrundlage für die Speicherung und Verarbeitung personenbezogener Daten bei der Registrierung und Nutzung des Portalverbundes. Der Identitätsnachweis der Nutzer kann auf unterschiedlichen Vertrauensniveaus erfolgen, wobei jeweils das Niveau verwendet werden muss, welches für das einzelne Verwaltungsverfahren erforderlich ist. Bei Verwaltungsleistungen aus dem Bereich der Sozialgesetzbücher führt dies zum Beispiel dazu, dass das gleiche hohe Vertrauensniveau einzuhalten ist, wie wenn die Verwaltungsleistungen unmittelbar bei der zuständigen Behörde beantragt worden wären.³⁶

Gemäß § 8 Abs. 5 OZG kann die für die Abwicklung einer Verwaltungsleistung zuständige Behörde im Einzelfall mit Einwilligung des Nutzers die für die Identifizierung des Nutzers erforderlichen Daten bei der für das Nutzerkonto zuständigen Stelle elektronisch abrufen.

33 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 19/4308, S. 9.

34 Greiner in: Knickrehm/Kreikebohm/Waltermann, Kommentar zum Sozialrecht, 6. Auflage 2019, SGB I § 35, Rn. 13.

35 Schifferdecker in: Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht, Werkstand: 103. EL März 2019, SGB I § 35, Rn. 19.

36 Schliesky/Hoffmann, DÖV 2018, 193, 198.

2.5. Technische Vorgaben, §§ 4 bis 6 OZG

Die §§ 4 bis 6 OZG enthalten Regelungen zur elektronischen Abwicklung von Verwaltungsvorfahren, zur IT-Sicherheit und zu den Kommunikationsstandards. Die Normen ermächtigen zudem jeweils die Bundesregierung mittels Rechtsverordnungen entsprechende Vorgaben zu treffen.

3. Umsetzung des OZG

Das OZG bestimmt den Zeitpunkt der Gesamtumsetzung, nämlich Ende 2022. Im Rahmen der Umsetzung muss zudem festgelegt werden, welche Leistungen digitalisiert werden müssen, wie die Aufgabenteilung bei der Umsetzung zwischen den Verwaltungsebenen und innerhalb der Gebietskörperschaften erfolgt sowie in welcher Struktur und mit welchen Technologien auf Basis welcher Architektur die Leistungen digital verfügbar gemacht werden.³⁷

Die Umsetzung des OZG erfolgt mit zwei Projekten des IT-Planungsrates³⁸ gemeinsam von Bund und Ländern:

- Digitalisierungsprogramm
- Portalverbund.³⁹

3.1. IT-Planungsrat

Rechtsgrundlage des IT-Planungsrates ist der IT-Staatsvertrag zwischen Bund und Ländern zur Ausführung von Artikel 91c GG und zur Errichtung des IT-Planungsrats.⁴⁰

Seine Aufgaben umfassen gemäß § 1 Abs. 1 IT-Staatsvertrag die

- Koordinierung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Fragen der Informationstechnik

37 Stocksmeier/ Hunnius, OZG-Umsetzungskatalog. Digitale Verwaltungsleistungen im Sinne des Onlinezugangsgesetzes, 1. Auflage, Version 0.98, 2018, S. 1 (https://www.it-planungs-rat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/26_Sitzung/TOP2_Anlage_OZGUmsetzungskatalog.pdf?__blob=publicationFile&v=4, zuletzt abgerufen 19. Juni 2019).

38 Planungsrat für die IT-Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung zwischen Bund und Ländern (IT-Planungsrat).

39 IT-Planungsrat, Flächendeckende Digitalisierung der Verwaltung Deutschlands bis 2022 (https://www.it-planungs-rat.de/DE/ITPlanungsrat/OZG-Umsetzung/OZG_Umsetzung_node.html, zuletzt abgerufen am 19. Juni 2019).

40 Vertrag über die Errichtung des IT-Planungsrats und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern – Vertrag zur Ausführung von Artikel 91c GG.

- Beschlussfassung über fachunabhängige und fachübergreifende IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards
- Steuerung von E-Government-Projekten
- Planung und Weiterentwicklung des - vom Bund zu errichtenden und zu betreibenden - Verbindungsnetzes nach Maßgabe des Gesetzes über die Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder (IT-NetzG).

Mitglieder des IT-Planungsrates sind nach § 1 Abs. 2 IT-Staatsvertrag der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik sowie jeweils der für Informationstechnik zuständige Vertreter jedes Landes. Zudem können drei Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände, die von den kommunalen Spitzenverbänden auf Bundesebene entsandt werden, sowie der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit an den Sitzungen des IT-Planungsrats beratend teilnehmen.

3.2. Digitalisierungsprogramm⁴¹

Das Digitalisierungsprogramm wurde für die Digitalisierung der Verwaltungsverfahren aufgesetzt. Ziel des Digitalisierungsprogramms ist es, sämtliche Verwaltungsleistungen von Bund, Ländern und Kommunen entsprechend den Anforderungen des OZG zu digitalisieren.⁴²

3.2.1. OZG-Umsetzungskatalog

Hierfür wurden die etwa 575 umzusetzenden Verwaltungsleistungen⁴³ identifiziert, ausgehend vom Leistungskatalog der öffentlichen Verwaltung (Leika), in dem die meisten Leistungen der deutschen Verwaltungen erfasst sind. Diese wurden um bislang fehlende Leistungen ergänzt und anschließend die Leistungen abgegrenzt, die nicht in Verwaltungsbereich des OZG fallen, zum Beispiel verwaltungsinterne Leistungen. Abschließend wurden die Leistungen in Geschäfts- und Lebenslagen systematisiert. Im Ergebnis liegen etwa 55 Lebens- und Geschäftslagenpakete vor, die alle ca. 575 im Rahmen des OZG umzusetzenden Leistungen enthalten. Der OZG-Umsetzungskatalog spiegelt den jeweils aktuellen Informationsstand wieder und wird fortlaufend fortgeschrieben.⁴⁴

41 Ergänzend wird auf den Leitfaden zum Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates verwiesen, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Projekte/Digitalisierungsprogramm/DigPro_Leitfaden.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt abgerufen am 19. Juni 2019.

42 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 19/3643, S. 8.

43 Eine Auflistung der OZG-Leistungen findet sich hier: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP, BT-Drs. 19/7777, Anlage 1.

44 Stocksmeier/ Hunnius, OZG-Umsetzungskatalog. Digitale Verwaltungsleistungen im Sinne des Onlinezugangsgesetzes, 1. Auflage, Version 0.98, 2018, Management Summary.

Die Systematisierung der Leistungen nach Lebens- und Geschäftslagen erfolgt aus der nutzerorientierten Perspektive. Die Leistungen sind nicht nach Verwaltungszuständigkeiten sortiert und gruppiert, sondern aus der Sicht von Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen strukturiert. Sie sind in Lebens- und Geschäftslagen gebündelt, die sich „an den wirklichen Anliegen und dem Lebensalltag [der] Verwaltungskunden orientieren“ sollen.⁴⁵ So soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass häufig in einer Lebens- oder Geschäftssituation mehrere Leistungen relevant werden, die aber oftmals nicht der gleichen Zuständigkeit innerhalb der Verwaltung unterlägen.⁴⁶ So kann es daher auch innerhalb einer inhaltlich zusammenhängenden OZG-Leistung Einzelleistungen geben, die in der Verantwortung der Bundesverwaltung liegen und andere, deren Vollzug in Landes- oder Kommunalzuständigkeit liegt.⁴⁷

Gleichzeitig soll der Zugang zur Verwaltung deutlich vereinfacht und vermieden werden, dass die Nutzer immer wieder die gleichen Daten und Nachweise mehreren verschiedenen Behörden zur Verfügung stellen müssen.⁴⁸

Innerhalb des Digitalisierungsprogramms wird zwischen verschiedenen Leistungstypen, abhängig von den Zuständigkeiten, unterschieden. Die Digitalisierung der Typ-1-Leistungen (bundesgesetzlich geregelt und vollzogen) erfolgt durch die jeweils gesetzgebenden Bundesressorts unter Koordination des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI). Die Planung der Digitalisierung der Typ-2- bis Typ-5-Leistungen (Regelung und Vollzug nicht ausschließlich beim Bund) erfolgt in Themenfeldern.⁴⁹

Es wurden

- 115 Typ-1-Leistungen mit Regelungs- und Vollzugskompetenz beim Bund,
- 370 Typ-2/3-Leistungen mit Regelungskompetenz beim Bund und Umsetzungskompetenz bei Ländern und Kommunen und
- 90 Typ-4/5-Leistungen mit Regelungs- und Vollzugskompetenz bei Ländern und Kommunen

45 Stocksmeier/ Hunnius, OZG-Umsetzungskatalog. Digitale Verwaltungsleistungen im Sinne des Onlinezugangsgesetzes, 1. Auflage, Version 0.98, 2018, Vorwort.

46 Stocksmeier/ Hunnius, OZG-Umsetzungskatalog. Digitale Verwaltungsleistungen im Sinne des Onlinezugangsgesetzes, 1. Auflage, Version 0.98, 2018, Vorwort.

47 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP, BT-Drs. 19/7777, S. 3.

48 Stocksmeier/ Hunnius, OZG-Umsetzungskatalog. Digitale Verwaltungsleistungen im Sinne des Onlinezugangsgesetzes, 1. Auflage, Version 0.98, 2018, Vorwort.

49 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP, BT-Drs. 19/7777, S. 3 f.

identifiziert.⁵⁰

3.2.2. Themenfelder

Um die OZG-Leistungen digital in der vorgegeben Zeit bereitstellen zu können, werden sie arbeitsteilig in 14 Themenfeldern von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam geplant und bearbeitet. Jedes Themenfeld wird dabei von jeweils einem fachlich zuständigen Bundesressort und mindestens einem Bundesland federführend bearbeitet. Darüber hinaus kann eine Beteiligung weiterer Akteure aus allen föderalen Ebenen erfolgen.⁵¹ Die politische Steuerung obliegt dem IT Planungsrat.⁵²

Bis zum Sommer 2019 sollen in einem ersten Schritt alle Leistungen in den Themenfeldern analysiert (zum Beispiel hinsichtlich bereits bestehender digitaler Angebote oder dem Potenzial für länderübergreifende Lösungen) und ein Umsetzungsplan je Themenfeld erstellt werden. Dieser regelt detailliert das Digitalisierungsvorgehen für jede dem Themenfeld zugeordnete Leistung.⁵³

Zu den 14 Themenfeldern gehören beispielsweise das Themenfeld Arbeit und das Themenfeld Familie und Kind.

Das Themenfeld Arbeit umfasst unter anderem die Lebenslagen Armutsvermeidung, Arbeitsplatzverlust und Rente. Zur Lebenslage Armutsvermeidung gehören zum Beispiel die OZG-Leistungen Arbeitslosengeld II, Leistungen für Bildung und Teilhabe, Hilfe zum Lebensunterhalt und Wohngeld.⁵⁴

Zum Themenfeld Familie und Kind gehören zum Beispiel die Lebenslagen Geburt, Kinderbetreuung und Trennung mit Kind. Der Lebenslage Geburt wiederum wird unter anderem das Elterngeld zugerechnet.⁵⁵

3.2.3. Digitalisierungslabore

Innerhalb der Themenfelder wurden besonders wichtige Leistungen priorisiert. Diese werden parallel zur Planungsphase in interdisziplinär besetzten und alle föderalen Ebenen einschließenden

50 IT-Planungsrat, OZG-Umsetzung, Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrats (Phase II): Start in die Verwaltungsdigitalisierung (https://www.it-planungsrat.de/DE/ITPlanungsrat/OZG-Umsetzung/Digitalisierungsprogramm/DigPro_node.html), zuletzt abgerufen am 19. Juni 2019).

51 Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage der Abgeordneten Anke Domscheit-Berg (DIE LINKE.), BT-Drs. 19/6961, S. 21.

52 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP, BT-Drs. 19/7777, S. 4.

53 Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage der Abgeordneten Anke Domscheit-Berg (DIE LINKE.), BT Drs. 19/6961, S. 21.

54 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP, BT-Drs. 19/7777, Anlage 1.

55 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP, BT-Drs. 19/7777, Anlage 1.

Digitalisierungslaboren bearbeitet, in denen Fach- und Rechtsexperten mit Digitalexperten zusammen nutzerfreundliche und bundesweit nachnutzbare digitale Lösungen entwickeln.⁵⁶ Auch Anwender werden über den gesamten Digitalisierungsprozess hinweg in regelmäßigen Wiederholungen auf Verwaltungs- und Nutzerseite einbezogen.⁵⁷

Zu diesen priorisierten Leistungen gehören zum Beispiel das Arbeitslosengeld II, das Wohngeld sowie leistungsübergreifend Elterngeld, Kindergeld, Geburtsanzeige und Kinderbetreuung.

3.2.4. Einzelne Projekte

3.2.4.1. Digitalisierungsprogramm Phase I

In Phase I des Digitalisierungsprogramms wurden Blaupausen für neun von Bund und Ländern ausgewählte Anliegen aus unterschiedlichen Lebens- und Geschäftslagen entwickelt, die anschließend für die Digitalisierung typenähnlicher Leistungen genutzt werden sollen. Die Erkenntnisse aus diesem initialen Digitalisierungsprogramm sollen nun im Digitalisierungsprogramm Phase II genutzt werden.⁵⁸

Zu diesen neun Anliegen gehörte auch das Projekt Einfache Leistungen für Eltern (ELFE).⁵⁹

3.2.4.2. Digitalisierungslabor Wohngeld

In dem Digitalisierungslabor Wohngeld untersucht das BMI unter anderem, wie ein bundeseinheitlicher Onlineantrag und Papierantrag auf Wohngeld bürgerfreundlicher gefasst und gestaltet werden kann.⁶⁰ In einem Online-Portal sollen alle wichtigen Informationen und Kontaktdaten abrufbar sein. Die Antragsteller sollen bequem durch den Antrag geführt werden und brauchen jede Information nur einmal zu übermitteln. Die Beantragung soll nur noch 30 Minuten in Anspruch nehmen. Die Rückmeldung des Amtes über den Antragseingang erfolgt umgehend. Darüber hinaus ist eine Funktion geplant, die die Antragsteller an ihren Folgeantrag erinnert.⁶¹

56 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 19/3643, S. 8.

57 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 19/4308, S. 7.

58 IT-Planungsrat, Das initiale Digitalisierungsprogramm (https://www.it-planungsrat.de/DE/ITPlanungsrat/OZG-Umsetzung/Digitalisierungsprogramm/01_initiales_DigPro/Initiales_DigPro_AG_Digpro.html, zuletzt abgerufen am 19. Juni 2019).

59 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 19/3643, S. 8.

60 Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage des Abgeordneten Frank Sitta (FDP), BT-Drs. 19/4421, S. 50.

61 Die Bundesregierung, Wohngeld online beantragen (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/wohngeld-online-beantragen-1552814>, zuletzt abgerufen am 19. Juni 2019).

In diesem Zusammenhang wird darauf verwiesen, dass die Bundesregierung Vorschläge für eine Vereinheitlichung der Einkommensbegriffe von Wohngeld und von anderen Sozialleistungen und eine Bündelung der Zuständigkeiten in einer einzigen Behörde aus Fachsicht kritisch sieht. In einer Bewertung der Vorschläge des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie zum Wohngeld im Gutachten „Soziale Wohnungspolitik“ wird ausgeführt, dass die verschiedenen Sozialleistungen jeweils unterschiedliche Lebenssachverhalte betreffen. So handele es sich zum Beispiel bei den Leistungen nach dem SGB II wie etwa Arbeitslosengeld II um Existenzsicherung, beim Wohngeld dagegen um einen Zuschuss zum eigenen Einkommen oberhalb der Hilfebedürftigkeit. Dieser Umstand führe zu unterschiedlichen Einkommensberechnungen. Eine Bündelung der Zuständigkeit für diese beiden Leistungen innerhalb einer Behörde (beispielsweise den Jobcentern) begegne zudem verfassungsrechtlichen Bedenken (Mischverwaltung).⁶²

3.3. Portalverbund

Mit dem vom IT-Planungsrat beschlossenen und - wie oben unter 2.2.3 und 2.3 dargestellt - im OZG festgelegten Portalverbund mit Nutzerkonten werden die Verwaltungsportale des Bundes, der Länder und der Kommunen technisch verknüpft. Dadurch soll ein einheitlicher Zugang zu allen digitalen Angeboten der Verwaltung ermöglicht werden.

Für die Authentifizierung der Nutzer gegenüber digitalen Verwaltungsleistungen werden, wie erläutert, Nutzerkonten für Bürger und Unternehmen im Portalverbund bereitgestellt. Der Portalverbund soll dabei die föderale Struktur Deutschlands abbilden; alle am Verbund teilnehmenden Portale sollen gleichberechtigte Partner sein. Dazu werden die Verwaltungsportale von Bund, Ländern und Kommunen zu Digitalisierungsplattformen auf- und ausgebaut. Jedes Land verknüpft sein Verwaltungsportal mit den Kommunalportalen und sonstigen Fachportalen seines Landes zu einem eigenen Portalverbund. Der Bund wiederum verknüpft die Fachportale des Bundes mit seinem neuen Verwaltungsportal Bund.⁶³

Das Bundesportal wurde in einer ersten Beta-Version (www.beta.bund.de) als Bestandteil des Portalverbunds im September 2018 online bereitgestellt.⁶⁴

62 Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage des Abgeordneten Frank Sitta (FDP), BT-Drs. 19/4421, S. 50 f.

63 IT-Planungsrat, Digitale Verwaltung – direkt, schnell, einfach und sicher: Der Portalverbund mit Nutzerkonten (https://www.it-planungsrat.de/DE/ITPlanungsrat/OZG-Umsetzung/Portalverbund/Portalverbund_node.html, zuletzt abgerufen am 19. Juni 2019).

64 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE., BT-Drs. 19/7845, S. 6.