Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Wortprotokoll
der 104. Sitzung

Ausschuss für Inneres und Heimat
Berlin, den 26. Oktober 2020, 13:00 Uhr
Berlin
Konrad-Adenauer-Str. 1, 10557
Paul-Löbe-Haus, Raum E 700

Vorsitz: Jochen Haug, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Digitalisierung von Verwaltungsverfahren bei der Gewährung von Familienleistungen

BT-Drucksache 19/21987

Federführend:
Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Ausschuss Digitale Agenda

Gutachtlich:
Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:
Abg. Marian Wendt [CDU/CSU]
Abg. Elisabeth Kaiser [SPD]
Abg. Beatrix von Storch [AfD]
Abg. Manuel Höferlin [FDP]
Abg. Petra Pau [DIE LINKE.]
Abg. Dr. Konstantin von Notz [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Teilnehmerliste	3
II. Sachverständigenliste	4
III. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	5
IV. Anlagen	

Stellungnahmen der Sachverständigen

Prof. Dr. Dirk Heckmann, Technische Universität München	19(4)614 A	27
Dr. Moritz Karg, Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung des Landes Schleswig-Holstein, Kiel	19(4)614 B	38
Rainer Rehak, Forum InformatikerInnen für Frieden und gesellschaftliche Verantwortung e. V., Berlin	19(4)614 C	46
Prof. Eike Richter, Hochschule der Akademie der Polizei Hamburg	19(4)614 D	58

Mitglieder des Ausschusses

	Ordentliche Mitglieder	**Stellvertretende Mitglieder**
CDU/CSU	Müller, Axel Throm, Alexander	
SPD	Kaiser, Elisabeth	
AfD	Haug, Jochen Storch, Beatrix von	
FDP	Höferlin, Manuel	
DIE LINKE.	Pau, Petra	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Rößner, Tabea	
fraktionslos		

Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 26. Oktober 2020, 13:00 Uhr
„Digitalisierung von Familienleistungen“

Dr. Uda Bastians
Deutscher Städtetag, Berlin

Prof. Dr. Dirk Heckmann
Technische Universität München

Dr. Moritz Karg
Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt,
Natur und Digitalisierung des Landes Schleswig-Holstein, Kiel

Rainer Rehak
Forum InformatikerInnen für Frieden und gesellschaftliche
Verantwortung e. V., Berlin

Prof. Eike Richter
Hochschule der Akademie der Polizei Hamburg

Gabriel Schulz
Stellvertreter des Landesbeauftragten für Datenschutz und
Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin

Einziger Tagesordnungspunkt

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Digitalisierung von Verwaltungsverfahren bei der Gewährung von Familienleistungen

BT-Drucksache 19/21987

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich eröffne die 104. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat. Ich begrüße Sie alle sehr herzlich. Mein Name ist Jochen Haug. Ich bin der stellvertretende Vorsitzende des Ausschusses für Inneres und Heimat und werde die öffentliche Anhörung von Sachverständigen leiten. Dies wird erneut eine öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat sein, die zumindest in Teilen als Videokonferenz durchgeführt wird. Ich danke Ihnen, sehr geehrte Sachverständige, dass Sie unserer Einladung, auch in Form der Zuschaltung per Videokonferenz, nachgekommen sind, um die Fragen der Kolleginnen und Kollegen aus dem Ausschuss für Inneres und Heimat und der mitberatenden Ausschüsse zu beantworten.

Zunächst begrüße ich die per Videokonferenz zugeschalteten Sachverständigen Frau Dr. Uda Bastians, Herrn Dr. Moritz Karg, Herrn Professor Dr. Dirk Heckmann, Herrn Professor Eike Richter und Herrn Gabriel Schulz. Dann begrüße ich den im Saal anwesenden Sachverständigen Herrn Rainer Rehak. Die öffentliche Anhörung dient dazu, die Beratungen zu der in der Tagesordnung ausgewiesenen Vorlage einschließlich des Änderungsantrages der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 19(4)587 vorzubereiten. Begrüßen darf ich auch für die Bundesregierung Herrn Ministerialdirigent Ernst Bürger, Abteilungsleiter DV im BMI. Die Sitzung wird zeitversetzt im Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages und per Stream auf der Homepage des Deutschen Bundestages übertragen.

Schriftliche Stellungnahmen hatten wir erbeten. Für die eingegangenen Stellungnahmen bedanke ich mich bei den Sachverständigen. Sie sind an die Mitglieder des Ausschusses für Inneres und Heimat und der mitberatenden Ausschüsse verteilt worden und werden dem Protokoll über diese Sitzung beigefügt. Ich gehe davon aus, dass Ihr Einverständnis zur Durchführung der öffentlichen Anhörung auch die Aufnahme der Stellungnahmen in eine Gesamtdrucksache umfasst. Von der heutigen Anhörung wird für ein Wortprotokoll eine Abschrift der digitalen Aufzeichnung gefertigt. Das Protokoll wird Ihnen zur Korrektur übersandt. Im Anschreiben werden Ihnen Details zur Behandlung mitgeteilt. Die Gesamtdrucksache bestehend aus Protokoll und schriftlichen Stellungnahmen wird im Übrigen auch ins Internet eingestellt.

Zum zeitlichen Ablauf möchte ich anmerken, dass insgesamt eine Zeit von 13.00 Uhr bis 15.00 Uhr vorgesehen ist. Einleitend möchte ich jedem Sachverständigen die Gelegenheit geben, in einer Erklärung, die fünf Minuten nicht überschreiten sollte, zum Beratungsgegenstand Stellung zu beziehen. Durch die Zuschaltung per Video ist heute unsere Redezeituhr nicht zu sehen. Ich bitte daher die Sachverständigen und auch Sie, liebe Kolleginnen und Kollegen, selbst auf die Einhaltung der Redezeit zu achten. Nach den Eingangsstatements würden wir, orientiert an Fraktionsrunden, mit der Befragung der Sachverständigen durch die Berichterstatterinnen und Berichterstatter sowie weiterer Abgeordneter beginnen. Ich bitte, dass die Fragesteller diejenigen Sachverständigen ausdrücklich benennen, an die sie die Frage richten wollen. Zu den Frageregeln gilt: In der ersten Fraktionsrunde kann jeder Fragesteller entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen, eine gleiche Frage an zwei Sachverständige oder an zwei Sachverständige jeweils eine unterschiedliche Frage richten. Für die zweite Fraktionsrunde würde ich situativ entscheiden, nämlich ob es zeitmäßig noch möglich ist, zwei Fragen an einen Sachverständigen oder eine gleiche Frage an zwei Sachverständige zu stellen oder ob das Zeitfenster es nur noch hergibt, eine Frage an einen Sachverständigen zu stellen. Wenn Sie damit einverstanden sind, würden wir so verfahren. Danke schön.

Noch ein Hinweis: Die per Video zugeschalteten Sachverständigen möchte ich bitten, Ihr Mikrofon so lange ausgeschaltet zu lassen, bis Sie Ihr Statement halten oder Fragen beantworten, um Rückkopplungen zu vermeiden. Entsprechend alphabetischer Reihenfolge darf ich dann Frau Dr. Bastians um ihre Eingangsstellungnahme bitten.

SV **Dr. Uda Bastians (**Deutscher Städtetag, Berlin): Ganz herzlichen Dank für die Einladung, meine sehr verehrten Damen und Herren. Ich möchte mal abstrakt beginnen mit den drei Punkten, die den Städten bei der Verwaltungsdigitalisierung beson-

ders wichtig sind und dann kann man das exemplarisch an dem nun vorhanden Modell auch ein bisschen deutlich machen. Der erste Punkt ist, das Onlinezugangsgesetz springt eigentlich ein bisschen zu kurz, aus kommunaler Sicht brauchen wir eine vollständige Digitalisierung vom Anfang bis zum Ende, sprich vom Antrag des Bürgers bis zum Ende beim Fachverfahren in den Kommunen. Was wir vermeiden müssen, sind jetzt halbe Sachen, die nur dazu führen würden, dass die Potentiale der Digitalisierung letztlich nicht genutzt werden. Es reicht nach unserer Auffassung eben nicht aus, dem Bürger nur einen Zugang über ein digitales Interface zu liefern, aber dann die eingegangenen Daten händisch in Fachverfahren einzutragen. Und um auf diesen Gesetzentwurf zurückzukommen, es reicht nicht aus, eine Geburt nur digital anmelden zu können, es müssen gleich die logisch damit verbundenen Leistungen und Vorgänge abgewickelt werden können, wie zum Beispiel das Kindergeld, das ist hier ja auch so vorgesehen.

Der zweite Punkt, der uns sehr wichtig ist, wir müssen vom Bürger aus denken und von der Verwaltung aus denken. Es muss für alle Beteiligten ein Mehrwert sein. Und meine gute Nachricht ist, das ist in der Regel auch der Fall. Das sind nicht zwei in Konkurrenz stehende Ansätze, sondern im besten Fall führen beide Ansätze zu derselben Lösung. Und auch hier ist es ja so, denn im automatischen Organisieren verschiedener Leistungen, wie sie hier vorgesehen sind, das ist praktisch für die Eltern und effizient für die Verwaltung und insofern begrüßen wir ausdrücklich, dass das jetzt zulässig werden soll.

Die letzte Hoffnung, die wir mit der Verwaltungsdigitalisierung verbinden, ist Effizienz bei der Wahrnehmung der immer zahlreicheren Aufgaben, die heute in den Kommunen erledigt werden müssen, und zwar vor Ort. Wir brauchen da – glaube ich – neue Wege der Zusammenarbeit und neue Aufgabenteilungen. In der digitalen Verwaltung muss die Kommune nicht immer die erste Anlaufstelle für Bundesaufgaben sein und das weist vielleicht über den Gesetzentwurf hinaus, perspektivisch müssen wir darüber nachdenken, ob die Aufgabenteilung in der digitalen Welt noch so ist und sein soll wie sie jetzt in der analogen Welt ist. Ich glaube, der Gesetzentwurf ist ein Meilenstein bei der Umsetzung des OZG und ein wirklich hervorragendes Beispiel, wie digitale Verwaltung aufgebaut sein sollte. Wir weisen aber auch darauf hin, das hat jetzt drei Jahre gedauert und insofern ist der Zeithorizont des Onlinezugangsgesetzes insgesamt sehr herausfordernd, wenn ich mir die anderen 574 Leistungsbündel angucke, die auch noch digitalisiert werden müssen. Dabei würde ich es fürs erste bewenden lassen. Danke schön.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön. Dann kommen wir nunmehr zur Eingangsstellungnahme von Herrn Professor Dirk Heckmann.

SV **Prof. Dr. Dirk Heckmann (**Technische Universität, München): Vielen Dank, sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren. Ich möchte zunächst darauf hinweisen, dass ich eine ausführliche schriftliche Stellungnahme abgegeben habe, dies allerdings leider erst heute Vormittag, weil die wiederum kurzfristige Einladung zu dieser Anhörung mir kein anderes Zeitfenster erlaubte als das letzte Wochenende. Aber Sie können das natürlich gerne im Einzelnen nachlesen. Vorab eben quasi in diesem Statement sei nur gesagt, dass das Gesetzespaket mit den Regelungen zur Digitalisierung von Familienleistungen, aber auch die allgemeinen Ergänzungen im Änderungsantrag zum E-Government-Recht sehr zu begrüßen sind. Da möchte ich mich meiner Vorrednerin auch ausdrücklich anschließen. Digitalisierung, Vernetzung und Automatisierung von Verwaltungsvorgängen haben Vorteile für Bürgerinnen und Bürger, aber auch für die Behörden, was die Zeit, den Aufwand betrifft. Aber – und das wird vielleicht seltener genannt – die Validität von Daten, die Datenqualität, die natürlich zunimmt bei solchen digitalen Prozessen. Und das ist etwas, was natürlich auch als Vorteil sehr großzuschreiben ist. Das alles galt schon die letzten 20 Jahre, gilt aber jetzt in der Pandemie ganz besonders mit all den Kontaktbeschränkungen, die natürlich auch Behördengänge weiter erschweren und deswegen digitale Verwaltungsdienstleistungen erfordern. Und natürlich ist es besonders sinnig, hier in diesem Gesetz auf die Familienleistungen abzustellen, auf die Lebenslage, Geburt eines Kindes, weil die Eltern natürlich besonders stark gefordert sind in der Situation und wiederum stark entlastet werden können.

Ich habe in meiner schriftlichen Stellungnahme drei Vorschriften ausgewählt, zu denen ich näher ausgeführt habe. Das möchte ich jetzt nur jeweils im Fazit benennen in diesem Eingangsstatement

und bitte dann um Lektüre der schriftlichen Stellungnahme. Das ist einmal die elektronische Abfrage und Übermittelung von Entgeltbescheinigungsdaten, denn das ist natürlich sehr sinnig, ein gutes Beispiel für das Gesamtkonzept dieses Gesetzespakets, all der Vorteile, die damit verbunden sind, dass ich mich eben nicht mehr persönlich um diese Entgeltbescheinigungen beim Arbeitgeber bemühen muss, sondern dass dies durch eine Abfrage durch die Datenstelle der Rentenversicherung im Auftrag der Elterngeldstelle geschieht, was natürlich viel weniger bürokratisch ist und rechtlich. Und das betrifft viele Einzelteile eben dieses Gesamtpakets, ist auch bedeutsam, dass das alles immer nur mit Einwilligung des Betroffenen geschieht. Er hat also ein Wahlrecht, ob er nach bisherigem Modus verfahren will oder die neuen Möglichkeiten in Anspruch nehmen will, das ist natürlich sehr gut. Dann die Regelung zum Organisationskonto im OZG, auch das begrüße ich sehr, denn wir hatten bislang tatsächlich die Situation, dass ein OZG-Nutzerkonto in jedem Bundesland sowie im Bund eingerichtet werden musste für Organisationen wir Unternehmen oder andere Institutionen. Nunmehr gibt es ein einheitliches Konto, was die Organisation natürlich entlastet, insgesamt zur Nutzerfreundlichkeit beiträgt. Auch hier ein rechtlicher Punkt, nämlich die Ersetzung der Schriftform, die hier auch ermöglicht wird, was ja auch wiederum die Digitalisierung vorantreibt. Und das dritte Beispiel meiner Stellungnahme ist die Bekanntgabe von Verwaltungsakten nach SGB X, also im Sozialverwaltungsverfahren, und da hatten wir die bisherige Situation, dass die Adressaten solcher Leistungen die Verwaltungsakte in einem Postfach ausdrücklich abrufen mussten, tatsächlich abrufen mussten, ansonsten erfolgte noch eine Zustellung per Briefpost. Das war natürlich außerordentlich misslich für die beteiligten Behörden und umständlich. Jetzt haben wir eine Fiktion der Bekanntgabe, so wie wir es auch sonst im E-Government-Recht kennen, auch im allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht des OZG. Und das bedeutet natürlich insgesamt mehr Rechtssicherheit und Klarheit eben auch bei der Bestandskraft solcher Verwaltungsakte. Erlauben Sie mir aber den rechtspolitischen Hinweis, dass in dieser gesetzlichen Konzeption der Fristlauf anknüpft an den Versand der Benachrichtigungsmail, die dann an die Adressaten parallel geschickt wird und das ist ein klarer Unterschied zu dem allgemeinen E-Government-Recht, wo es nämlich anknüpft an die Bereitstellung im Portal. Das wird zwar begründet in der Gesetzesbegründung mit der höheren Schutzbedürftigkeit dieses Adressatenkreises. Das sehe ich aber nicht so, ich sehe da keine höhere Schutzbedürftigkeit und deswegen stelle ich anheim, ob man dies nicht vereinheitlichen möge, weil es da einige Konsequenzen hat, dass das uneinheitlich ist. Das habe ich schriftlich ausgeführt. Da kann man eventuell durch Nachfrage nochmal drauf eingehen. Insgesamt möchte ich nochmal betonen, dass das richtige Gesetz zur rechten Zeit kommt, naja, genau genommen hätte es auch früher kommen können – aber zumindest jetzt ist es soweit und das ist gut so. Und wenn man sich die Ergebnisse des E-Government Monitors anschaut, den D21 und die TU München ja jedes Jahr herausgeben, letzte Woche war es wieder soweit, da wird sehr deutlich, woran eigentlich E-Government oftmals krankt. Und das hat jetzt gar nichts mit diesem direkt zu tun, sondern mit der künftigen Umsetzung, nämlich dass die Vorteile und Vorgehensweisen solcher digitaler Verwaltungsdienste nicht ausführlich kommuniziert werden und es da immer noch hapert, bis die Leute nicht wissen, was sie gutes mit diesen gesetzlichen Angeboten eben zur Verfügung haben. Da appelliere ich sozusagen an die Verwaltungspraxis, dass man dieses wirklich gute Gesetz auch gut umsetzt. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön, dann kommen wir nunmehr zur Stellungnahme von Herrn Dr. Moritz Karg.

SV **Dr. Moritz Karg** (MELUND SH): Vielen Dank erstmal für die Einladung, die Gelegenheit hier Stellung nehmen zu dürfen. Das, was Herr Professor Heckmann eben gerade so angemahnt hat, ist das, was ich jetzt mal liefere, nämlich die Rückmeldung aus der Praxis. Meine Stellungnahme basiert letztlich auf den Umsetzungserfahrungen, die wir teilweise schon bei der Umsetzung von Verwaltungsleistungen gemacht haben. Und ich schließe mich erstmal ausdrücklich meiner Vorrednerin und dem Vorredner an. Das ist genau die richtige Stoßrichtung, die wir auch in der Praxis hier benötigen. Das heißt das Zusammenführen von Übermittlung von Daten beziehungsweise die Möglichkeit mit einem Antrag im Prinzip den gesamten Verwaltungsvorgang, wer von Ihnen schon mal versucht hat Elterngeld zu beantragen, weiß das, was für ein Auf-

wand im Prinzip gerade das auch in diesem Verfahren ist, die gesamten Unterlagen zusammenzustellen, um dann im Prinzip Elterngeld beantragen zu können. Insofern unterstütze ich ausdrücklich die positive Grundstimmung, die hier auch schon vermittelt wurde. Ich weise darauf hin, auch meine Stellungnahme liegt schriftlich vor. Deswegen werde ich mich nur ganz kurz auf drei Punkte beziehen.

Erstens. Wenn Sie den Zweck des Gesetzes, Verwaltungsvereinfachung, Nutzerfreundlichkeit, auch Verwaltungsvereinfachung auf Seiten der Kolleginnen und Kollegen in den Behörden ernst nehmen, dann empfehle ich dringend, nicht das Einwilligungserfordernis aufrecht zu erhalten. Ich möchte auch erklären, warum. Aus datenschutzrechtlicher Sicht haben Sie zwei Möglichkeiten eine Übermittlung zu legitimieren, entweder mit der Einwilligung oder mit einer klaren, transparenten und eng auf den Zweck bezogenen Rechtsgrundlage. Das, was wir jetzt haben, wird im Ergebnis dazu führen, dass diejenigen, die Elterngeld beantragen, nicht nur diesen Antrag stellen müssen, sondern – und das ist das, was wir in der Praxis durchaus ernst nehmen – wenn dort eine Einwilligung gefordert wird, dann setzen wir diese technisch auch um. Das bedeutet, dass sie dann von der Antragstellerin oder dem Antragsteller sechsmal wenigstens einen Klick brauchen, denn jede datenübermittelnde Stelle muss diese Information bekommen, muss sie übrigens auch technisch vorhalten und managen. Das heißt, dass im Programmieren, in der Umsetzung dieser Verwaltungsleistung jede der beteiligten Stellen eine eigene Einwilligungs-, nicht -erklärung, aber zumindest das Signal, dass die betroffene Person nicht nur den Antrag gestellt hat, sondern auch die Einwilligung erteilt hat, vorhalten muss inklusive das weitere Vorhalten für die Zukunft, wenn die Betroffene beziehungsweise die Antragstellerin oder der Antragsteller, also betroffene Person diese Einwilligung zurückziehen sollte, also den Widerspruch gegen die ursprüngliche Übermittlung einlegt.

Zweitens. Ich würde Ihnen empfehlen, die Freiwilligkeit der Nutzung des Nutzerkontos und des Postfachs, die momentan explizit in dem Änderungsantrag erwähnt worden sind, zurückzunehmen. Warum? Grundsätzlich – § 1 des Onlinezugangsgesetzes sieht ohnehin vor, dass es zwei parallele Wege der Beantragung oder der Inanspruchnahme von Verwaltungsleistungen gibt. Das wird durch das Wort „auch“ im § 1 Absatz 1 deutlich gemacht. Das heißt, die haben ohnehin die Möglichkeit, entweder digital oder eben auf dem klassischen Papier basierend im analogen Wege die Verwaltungsleistung zu nutzen. Das, was Sie jetzt da reinschreiben, würde in der Praxis bedeuten, dass ich nicht nur das Fachverfahren, was ich digitalisiere, mit einer eigenen technischen Lösung ausstatten muss, dass sich die Personen dort authentifizieren beziehungsweise identifizieren und auch den Rückkanal müsste ich dann in jedes einzelne Fachverfahren hineinprogrammieren oder Sie verzichten auf – wie Frau Bastians vollkommen richtig gesagt hat – die vollständige digitale Abbildung des Verwaltungsvorgangs. Oder Sie lassen schlicht und ergreifend diese Freiwilligkeitsanforderung weg. Das heißt, dass am Ende des Tages – wenn ich mich entscheide eine Verwaltungsleistung digital zu nutzen – ich dann in der Tat über das Nutzerkonto beziehungsweise das Postfach gehen muss, um dann auch für die Verwaltung einen vollständig digitalen Prozess abbilden zu können. Ansonsten haben Sie den Medienbruch, ich kriege die digitale Antragstellung, aber der Bescheid geht dann trotzdem in Papierform raus.

Und der letzte Punkt. Ich stimme mit Herrn Professor Heckmann nicht überein, dass eine Verfahrensregelung, wie jetzt der vorgesehene § 9 im OZG aufgenommen werden wird. Wir werden da in der Praxis schlicht und ergreifend die Abgrenzungsschwierigkeiten haben. Deswegen empfehle ich, diese Regelung explizit in das Verwaltungsverfahrensgesetz zu übernehmen und dort eine eigene Regelung zu schaffen, um den Charakter des Onlinezugangsgesetzes als ein Ermöglichungsgesetz weiter zu behalten und die Verfahrensregeln dort zu regeln, wo sie auch hingehören, ins Verwaltungsverfahrensgesetz. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön, dann kommen wir nunmehr zur Stellungnahme von Herrn Rainer Rehak.

SV **Rainer Rehak** (FIfF e.V.): Herzlichen Dank für die Möglichkeit der Stellungnahme. Auch von uns ist die schriftliche Stellungnahme auf dem Weg. Deswegen gibt es jetzt hier eher so einen kleinen Überblick. Grundsätzlich ist auch meiner Ansicht nach jegliche Verwaltungsleistung auch digital und online anzubieten und das ist ausdrücklich zu be-

fürworten im Sinne der Bürger*innen und der Verwaltung, so wie es gesagt worden ist. Die Frage ist daher nicht ob, sondern wie das umgesetzt wird. Und Technik kann dabei natürlich gestaltet werden, vielleicht noch mehr als Verwaltungsregeln, aber das verzeihen Sie mir, ich bin Informatiker, deswegen habe ich da vielleicht eher so meinen Lieblingspunkt. Jetzt wurde allerdings auch im Gesetzentwurf gesagt, dass man die Potentiale der Digitalisierung heben wolle. Das wurde hier leider meiner Ansicht nach in keiner Weise umgesetzt. Im Gegenteil, es wurde hier leider eine reine Verwaltungsdenkweise, die auch noch organisch gewachsen ist, sozusagen in einen technischen Entwurf gegossen. Der vorliegende Vorschlag ist meiner oder unserer Ansicht nach leider ein Beispiel, wie es nicht gemacht werden sollte.

Ich würde das kurz umreißen anhand von vier Kernpunkten. Erstens sage ich etwas zum Gesamtkonzept, zweitens zu den Postfächern, drittens zu Einwilligung und Datenschutz und zuletzt zur IT-Sicherheit. Erstens zum Gesamtkonzept. Hier wird eine riesige deutsche Verwaltungsinsel geschaffen, die weder aus Datenschutz-, noch IT-Sicherheitssicht irgendwie vertretbar ist. Alle Behörden im Verbund vertrauen einander blind und der Portalverbund kann technisch gesehen beliebig auf alles zugreifen, wobei nicht belegbar ist, ob Bürger das tatsächlich angestoßen haben, weil wir keine Signierinfrastruktur im Hintergrund haben. Die Vereinfachung von Behördenabläufen für die Behörden selbst und die Verwaltungsprozesse wurden für die Verwaltung selbst optimiert. Dahinter steckt eine Perimeter-Denkweise, aus der Informatik ist dieser Begriff. Das heißt, es gibt eine Burg mit einer Wand und wenn man einmal durch die Wand durch ist, ist man in der Verwaltung und da ist dann alles möglich und wird auch nicht überprüft, maximal anhand von Log-Dateien, die die Verwaltungen aber selbst anlegen. Nichts innerhalb dieser Verarbeitung wird also kryptografisch abgesichert oder signiert und dadurch werden die Handlungszuschreibungen und Möglichkeiten der Behörden dann nicht explizit regelbar oder zumindest nachvollziehbar. Externe Audits werden damit gar nicht möglich, es gibt zum Ende nur noch Behauptungen. Wir erinnern uns an den polizeilichen Adressabruf, der jetzt durch die Medien gegangen ist. Solche Art Dinge passieren einfach, das ist ganz normal bei hochkomplexen Systemen, wenn Menschen da sind verschiedener Couleur. Und zudem ist das System implizit schon darauf ausgerichtet, die zentrale ID als Steuer-ID zu verwenden aus der Registermodernisierung. Das ist technisch gar nicht nötig, auch wenn es minimal anspruchsvoller ist aufgrund der verfassungsrechtlichen Zweifel an der Registermodernisierung ist es strategisch und planerisch keine gute Idee und aus Datenschutzgründen ist es sowieso dringend zu verhindern, dahingehend zu planen. Zumal gibt es keine ordentliche, wechselseitige Interoperabilität mit europäischen Verfahren, zum Beispiel in Hinsicht auf IDAS, das heißt anderen auch anzubieten, dass die Servicekonten des Systems woanders verwendet werden können und der EU-Zustellstandard e-deliverer, der genau für solche Postfachanwendungen gedacht ist, wird auch ignoriert.

Als elegante Überleitung zu den Postfächern somit, die sind mit heißer Nadel gestrickt. Das erkennt man auch daran, dass sie im Änderungsantrag nur hinzugefügt werden und die, die leisten, es nicht einmal mit den Behörden zu kommunizieren. Was da maximal gemacht wird ist eine Webseite anzugeben, wo man sich dann PDFs herunterladen kann. Das ist keinesfalls ein Postfach. Widersprüche etc. müssen wieder auf andere Weise eingelegt werden. Wie viele Postfächer soll denn außerdem eine Person haben? Wenn das als Servicekonten der Länder benutzt werden soll, ist es natürlich möglich, da mehrere Konten zu haben – in Berlin oder in NRW oder so – und jedes Konto kommt dann mit einem Postfach. Bis ich dann meine fünf Postfächer jeden Tag überprüft habe, ich weiß nicht, ob das volkswirtschaftlich überhaupt vertretbar ist. Außerdem ist nicht definiert wie das abzurufen ist, ob das über Web abrufbar ist, ob über IMAP wie EMAP quasi. Wer hat die Hoheit darüber? Kann vielleicht bei einem fehlerhaften Bescheid die Behörde dann doch nochmal das PDF im Nachhinein ändern? Wer kann dann belegen, dass sich vorher das andere PDF heruntergeladen habe, wo ein anderer Wert drinstand? Und sind diese Nachrichten überhaupt ordentlich signiert, das ist wieder genau der Aspekt.

Zu Einwilligung und Datenschutz kann ich mich Herrn Moritz Karg nur anschließen, Bürger*innen sind dem System nach der Einwilligung völlig ausgeliefert und die Freiwilligkeit gilt immer der verantwortlichen der Datenverarbeitung, wir wollen aber eigentlich bei solchem Verwaltungshandeln, dass der Gesetzgeber die Gestaltung überlässt und

deswegen sollte als Rechtsgrund auf alle Fälle ein Gesetz her. Die Bürgerinnen und Bürger sollen zudem zwischendurch über den Verlauf irgendwie informiert werden, Transparenz und Intervenierbarkeit genießen – das heißt, bei Fehlern auch einschreiten zu können – und dadurch echte Kontrolle über diese Verfahren haben. Daran erkennt man, dass das ein Verwaltungsverfahren ist, was abgebildet worden ist, wo die Bürger zwischendurch natürlich auch nichts tun können. Das wäre ein Punkt, wo die Digitalisierung tatsächlich helfen könnte, so etwas wie digitale Souveränität herzustellen. Die wird aber sowohl weder auf Daten-, auf System- und auf Prozessebene gewährleistet. Den letzten Punkt lasse ich einfach aus Zeitgründen weg, Sie können aber gerne zu all den Punkten im Fragebereich Fragen stellen, denn in dem Rahmen kann man da schon Vorschläge machen, wie man das richtig und gut machen könnte und sollte unserer Meinung nach. Danke schön.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön. Dann kommen wir nunmehr zur Stellungnahme von Professor Eike Richter.

SV **Prof. Eike Richter (**Hochschule der Akademie der Polizei, Hamburg): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Abgeordnete, vielen Dank für die Möglichkeit, hier Stellung zu nehmen. Ich habe bisher keine schriftliche Stellungnahme abgegeben, reiche die aber noch gerne nach. Ich habe deswegen ein paar Folien aufgelegt, einige wenige, die ich jetzt einfach einspielen würde, wenn das funktioniert – ansonsten bitte sagen Sie Bescheid – und würde da entlanggehen, dass Sie ein bisschen was verfolgen können. Also zu Allgemeinem kann ich mich im Grunde den Vorrednern einigermaßen anschließen, insbesondere Frau Bastians kann ich nur zusprechen, es braucht eine ganzheitliche Digitalisierung und der Entwurf jetzt enthält jedoch grundlegende Änderungen für das Verwaltungsverfahren insgesamt, so wie ich die Sache überblicke und nicht nur zu dem Ausgangsgegenstand der Familienleistungen. Und wir haben mittlerweile seit Jahren auch schon immer weitergepflegt verschiedene Regelungswerke, wo allgemeines Verwaltungsrecht, Verwaltungsverfahrensrecht geregelt wird, die Landesverwaltungsverfahrensgesetze und das Bundesverwaltungsverfahrensgesetz, die E-Government-Gesetze und das OZG. Also, es wäre in der Tat eigentlich vorzugswürdig, eine integrierendere Form des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts unter Digitalisierung durchzuführen, weil – das sieht man auch jetzt bei dem vorliegenden Entwurf – einfach immer wieder Risiken entstehen, dass Inkonsistenzen und Regelungswidersprüche entstehen, die die Umsetzung gerade erschweren. Dennoch möchte ich den Entwurf unterstützen, weil es darum geht, tatsächlich die Chancen, die Möglichkeiten der Digitalisierung einfach für die Verwaltung nochmal stärker zu nutzen. Also ja, ich würde mir auch wünschen, wir wären da schon viel, viel weiter, aber man muss auch im Verhältnis sehen, wo wir herkommen und wo wir bisher auch die Schwierigkeiten hatten, so gesehen würde ich das weiter unterstützen, diesen Entwurf, weil er nochmal in die richtige Richtung geht.

Ich habe jetzt Einzelanmerkungen zu den Änderungen, insbesondere des OZGs, darauf habe ich mich konzentriert, weil ich dort etwas beisteuern kann und das wäre einmal die Einführung der Behörde als Nutzerin, das ist insofern konsequent. Was nicht konsequent ist in dem Entwurf, dass jetzt auf einmal in Orientierung an das Verwaltungsverfahren im Verwaltungsverfahrensgesetz – und da sieht man wieder eine Form von Inkonsistenz, der die abstrakte Begriffsbestimmung verlorengegangen ist, nämlich ursprünglich waren die Nutzer nur diejenigen, die Nutzer im Sinne des OZGs, die die Verwaltungsleistung in Anspruch nehmen. Das ist jetzt eigentlich nicht mehr der Fall. Das verwechselt man bei dem Punkt, dass gerade Behörden ja einmal natürlich – und regelmäßig als verfahrensleitende Stelle – in den Blick kommen, aber natürlich auch selbst Adressaten von Verwaltungsleistungen sein können. Dann müsste man also klar bleiben, gerade im Verhältnis zum allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht. Die Einführung des Organisationskontos – ist schon gesagt worden – möchte ich auch begrüßen, ist eine sinnvolle Sache, das zu differenzieren. Es ist natürlich sehr entscheidend, wie die entsprechende Verordnung aussieht, weil an dieser Stelle ja eine Verordnungsermächtigung vorliegt. Außerdem kann man sich an dieser Stelle fragen, denn es geht nämlich auch um die Praktikabilität der Rechtsanwendung an der Stelle: Warum steht das eigentlich nicht im § 7 Absatz 2? Also da müsste das eigentlich rein, weil da bislang die Registrierungsprozesse geregelt sind.

Der nächste Punkt ist ein wichtiger Punkt, der nämlich eine Rechtsgrundlage für die Interoperabilität

und die Postfächer umsetzt. Das ist das, was mein Vorredner schon angesprochen hat. Es soll ja gerade nicht fünf verschiedene Postfächer geben, sondern eben eine Interoperabilität zwischen den Postfächern. Und da geht es eben darum, wie kann man eigentlich die Daten austauschen im Sinne des europäischen Once-Only Prinzips. Da war aber bislang die Rechtslage unklar im OZG. So gesehen ist es wichtig, dort eine Rechtsgrundlage zu schaffen. Die basiert natürlich eigentlich nur auf Einwilligung. Das ist natürlich sehr anspruchsvoll, weil der Bürger tatsächlich mit der Einwilligung darauf sozusagen zulässt, dass die Daten dann regelmäßig zwischen den verschiedenen Stellen ausgetauscht werden. Gegebenenfalls müsste man überlegen, ob man dann auf die Informationspflichten explizit nochmal hinweist, so macht es nämlich das Datenschutzrecht auf europäischer Ebene, das eben in dem Fall, wenn keine Direkterhebung mehr bei Daten beim Bürger vorliegt und dann ein zwischenstellenmäßiger Austausch von vorhandenen Daten erfolgt, dass dann besonders die Transparenz gestärkt wird.

Die ELSTER Software-Zertifikate-Einführung ist ein nächster Punkt, der in dem Entwurf angesetzt wird. Im Grunde ist das auch zu begrüßen. Es geht ja darum, die juristischen Personen, also Unternehmen sozusagen, in der Netzidentität überhaupt sichtbar werden zu lassen, weil dort der Einsatz von Identifikationsmitteln wie zum Beispiel ein Personalausweis nur bedingt möglich ist, weil der ja auf natürliche Personen zugeschnitten ist. Natürlich ist das eine Verbindung zweier sonst getrennter Verfahren, einmal das Steuerverfahren und einmal das allgemeine Verwaltungsverfahren. Allerdings ist zumindest dann für die Daten, die ausgetauscht werden, nach meiner Lesensart des Entwurfs die Steueridentifikationsnummer nicht erfasst. Also es ist halt auch eine wichtige Komponente zum Registermodernisierungsgesetz. Also diese Zusammenhänge dieses zentralen Merkmals der Identifikation – nämlich die Steueridentifikationsnummer – ist bewusst ausgelassen worden, das ist auch sinnvoll aus datenschutzrechtlichen Gründen.

Dann zum letzten Punkt, der – glaube ich – sehr wichtig ist und woran man sehen kann, dass es eigentlich bei der Vorschrift um eine Sache geht, die das allgemeine Verwaltungsverfahrensrecht betrifft, die Bekanntgabefiktion, die schon angesprochen worden ist. Wichtig ist, diese Bekanntgabefiktion hier ist eigentlich nur für den besonderen Fall der Nutzung eines Postfachs im OZG geregelt. Es gibt eine allgemeine Regelung im Verwaltungsverfahrensgesetz für den Abruf von öffentlichen Netzen und da sieht man schon wieder mehrere Regelungen, wo man sich die Frage stellen könnte, welche gilt eigentlich bei dem jeweiligen einzelnen Verwaltungsverfahren, so zahlreich wie sie ja sind. Das ist immer eine Gefahr von Rechtskollision, zumal eine solche Bekanntgabefiktion einen Rechtsanwender eben nicht im OZG erwarten, sondern eigentlich im Verwaltungsverfahrensrecht, Moritz Karg hat darauf eben schon zu Recht hingewiesen, da gehört die Regel eigentlich auch rein. Und dann noch die letzte Komponente dazu, die Verantwortung, diese Bekanntgabefiktion, die setzt ja darauf an, dass der Bürger regelmäßig – und zwar mit der Bereitstellung zum Abruf – im Grunde die Gefahr auf ihn übergegangen ist, nämlich, dass er das tatsächlich zur Kenntnis nimmt und dann damit auch agieren kann. Man muss sich also vorstellen, dass in dem Moment eigentlich Fristen zu laufen beginnen, nämlich Rechtsbehelfsfristen, eigentlich auch die Vollstreckbarkeit eines Verwaltungsaktes ausgelöst wird und es kann eben sein, dass der Bürger das eben noch gar nicht kennt. Das heißt, dass eine erhöhte Sorgfalt damit auf den Bürger übertragen wird, regelmäßig nach seinem Postfach zu schauen. Das ist nachvollziehbar in der Begründung, weil die technische Nachverfolgbarkeit des tatsächlichen Lesens oder des Zugangs eben noch nicht gewährleistet ist. So gesehen kann man das erledigen, man muss sich dann die Frage stellen, wie wird dann diese Verantwortungsübertragung auf den Bürger eigentlich kompensiert und legitimiert und da finde ich, kann man etwas kritisch bleiben, nämlich es beruht eigentlich erstmal nur auf der Einwilligung, wobei schon gesagt worden ist, kann der Bürger so etwas überschauen, nur mit seiner puren Einwilligung, ist der informiert genug. Der wichtigste Moment ist, dass zumindest eine hohe Beweislast auf Seiten der Behörde besteht, nachzuweisen, dass zum Abruf bereitgestellt worden ist. Allerdings kommt dann sozusagen dieser Satz 5 der Benachrichtigung, der soll auch noch das kompensieren, da ist aber das Gesetz unklar, nämlich die Benachrichtigung, die ja auch nicht nachvollzogen werden kann, ist nach meiner Lesart des Gesetzentwurfs keine Voraussetzung für die Fiktionswirkung. Das heißt, ob die ankommt oder nicht ist eigentlich gar nicht entscheidend – so gesehen – und

die Fiktionswirkung knüpft auch – nach meiner Lesart, soweit habe ich das anders gelesen wie der Kollege Heckmann – bleibt die Auslösung der Fiktionswirkung in dem Moment, wenn eben zum Abruf bereitgestellt wird. Das heißt, das ist unklar, man sollte an der Stelle auch dann zum Bürger ehrlich sein und in das Gesetz hineinschreiben, wann genau die Fiktionswirkung eintritt. Es ist nicht entscheidend, dass die Benachrichtigung tatsächlich Erfolg hat. Das steht auch so explizit im Gesetzentwurf drin. Das waren meine wichtigsten Punkte an der Stelle und deswegen vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön. Und dann kommen wir nunmehr abschließend zur Stellungnahme von Herrn Gabriel Schulz.

SV **Gabriel Schulz** (Stellvertreter des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin): Schönen Dank, Herr Vorsitzender. Auch von mir liegt leider keine schriftliche Stellungnahme vor, denn die Einladung kam erst am Freitagnachmittag, da war die Zeit für eine schriftliche Stellungnahme leider zu kurz für mich. Insgesamt kam die Einladung für mich etwas überraschend, weil ursprünglich der Bundesbeauftragte vorgesehen war als Sachverständiger. Er hat wohl angeregt, dass ich diese Aufgabe wahrnehme. Insgesamt kann ich zu dem gesamten Gesetzgebungsvorhaben sagen, dass es eine sehr vernünftige Zusammenarbeit zwischen den Datenschutzaufsichtsbehörden und den zuständigen Bundesministerien gab. Wir sind früh einbezogen worden und konnten auf diese Art und Weise viele unserer Vorstellungen unterbringen. Das hat Geschichte bei dem ganzen Thema OZG. Auch das OZG selber ist ja schon weitgehend im Einvernehmen mit den Datenschutzaufsichtsbehörden formuliert worden. Bereits 2016 hat die Datenschutzkonferenz erste Anforderungen formuliert zu den Themen Einwilligung, Löschen von Nutzerkonten, Transparenz und zu den erforderlichen Rechtsgrundlagen für Nutzerkonten. Diese Anforderungen sind weitgehend im OZG berücksichtigt worden, insofern können wir da wenig Kritik äußern. Das hat aus unserer Sicht sehr gut funktioniert. Probleme sehen wir allenfalls mit den Fristen, die das OZG vorgibt. Sie sind sehr unrealistisch. Es ist kaum anzunehmen, dass 560 Verwaltungsdienstleistungen fristgerecht umgesetzt werden. Wir haben deshalb die Sorge, dass diese Eile zu Lasten des Datenschutzes geht. Wir werden das sehr genau beobachten und werden versuchen, auch zu unterstützen. Die Aufsichtsbehörden haben vor wenigen Tagen einen Beschluss gefasst, auf welche Art und Weise die Umsetzung des OZG unterstützt werden soll. Wir werden entsprechende Handreichungen zur Verfügung stellen, damit bei den Federführern in den Ländern Material vorhanden ist, mit dem sie einschätzen können, auf welche Art und Weise die einzelnen Leistungen datenschutzrechtlich gestaltet werden sollen.

Zum jetzt vorliegenden Gesetzentwurf können wir bestätigen, dass die Zusammenarbeit insbesondere zwischen dem Bundesdatenschutzbeauftragten und den zuständigen Bundesministerien gut funktioniert hat. Grundsätzlich sehen wir das Gesetzesvorhaben positiv. Wir unterstützen natürlich Aktivitäten, die den Zugang der Bürger zu Verwaltungsdienstleistungen vereinfachen und erleichtern. Dazu gehört auch das Once-Only Prinzip, also die Abfrage aus Registern, unter der Voraussetzung, dass die Rahmenbedingungen ganz klar geklärt sind. Im Vorfeld wurden diese Datenschutzbelange detailliert diskutiert. Der Bundesbeauftragte war – zumindest nach meiner Kenntnis – sehr detailliert eingebunden und konnte seine Vorstellungen dort einbringen.

Die Referenzimplementierung ELFE, die in Bremen entwickelt worden ist, zeigt, wie gut das funktionieren kann, wie gut Transparenz hergestellt werden kann, etwa durch ein Datenschutzcockpit, das Bestandteil dieser Referenzimplementierung ist.

Wir sprechen hier von einem abgeschlossenen und wohl auch angemessenen Datenkatalog. Natürlich ist das eine oder andere praktische Problem zu erwarten, etwa wenn ich nur an das ganze Thema Entgeltbescheinigung denke. Ich habe seinerzeit sehr intensiv das ELENA-Verfahren begleitet, das unter anderem an der Vielfalt der unterschiedlichen Entgeltbestimmungen und Entgeltdefinitionen gescheitert ist. Da kann ich nur hoffen und empfehlen, dass eine Vereinheitlichung von Entgeltbescheinigungen vorgenommen wird, die das ganze Verfahren vereinfacht, damit nicht ein zu komplexes System unterschiedlichster Entgeltbescheinigungen die Grundlage für Datenübermittlungen ist.

Die Speicherfrist von Postfachinhalten ist geregelt, es wurden Maximalfristen zwischen drei und neun Monaten festgelegt. Die Verantwortlichkeiten sind festgelegt, der Portalbetreiber ist für die Metadaten

datenschutzrechtlich verantwortlich, die jeweilige Behörde ist für die Fachdaten verantwortlich. Die Verarbeitungsbefugnisse werden durch entsprechende Auftragsverhältnisse nach Artikel 28 Datenschutz-Grundverordnung flankiert. Übrigens anders als wir das im Mecklenburg-Vorpommern machen, dort orientieren wir sehr darauf, dass das neue Werkzeug der Datenschutz-Grundverordnung verwendet wird, nämlich der Artikel 26, die gemeinsame Verantwortung. Aus unserer Sicht wird mit diesem Werkzeug ein so komplexes Geflecht von unterschiedlichen Beteiligten besser abgebildet.

Das Prinzip der Freiwilligkeit halten wir für ein wichtiges Prinzip, gerade beim Einsatz von Nutzerkonten, das grundsätzlich auch aufrechterhalten wird. Ich sage grundsätzlich, weil da so ein bisschen die Alarmglocken anschlagen, auch wenn es zunächst nur um die Organisationskonten geht. Da wird nämlich in dem Änderungsantrag schon angedeutet, dass damit zu rechnen ist, dass Organisationskonten möglicherweise doch obligatorisch zum Einsatz kommen und die Freiwilligkeit dort nicht mehr gegeben sein könnte.

Ein weiteres datenschutzrechtliches Schlüsselthema ist natürlich die ganze Frage der Identifizierung und Authentisierung Betroffener und die Stärke der Identifizierung, also die entsprechenden Vertrauensniveaus, die gewährleistet werden müssen. Diese hängen natürlich von der jeweiligen Verwaltungsleistung ab, die dort abgefragt wird. Wir hätten uns gewünscht, dass der elektronische Personalausweis eine viel größere Rolle spielt. Nach wie vor ist er nicht so verbreitet, wie wir uns das wünschen. Auch im Kontext dieses Gesetzgebungsverfahrens wird er angesprochen, aber nicht mit dem Stellenwert, den wir uns wünschen würden.

Das Thema ELSTER-Zertifikate ist schon angesprochen worden. Wir haben ganz gute Erfahrungen gemacht mit den ELSTER-Zertifikaten. Im steuerlichen Kontext ist das ein bewährtes Identifizierung- und Authentisierungsverfahren. Es ist lange darüber geredet worden, ob mit den ELSTER-Zertifikaten tatsächlich die jeweils erforderlichen Vertrauensniveaus gewährleistet werden können. Nach meiner Kenntnis ist das BSI dort einbezogen worden, das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, und hat wohl mehr oder weniger grünes Licht gegeben, so dass mit diesem Zertifikat zumindest vorübergehend – ich glaube bis 2023 – das Vertrauensniveau substanziell gewährleistet werden kann.

Alles in allem wird also für die Gewährleistung der Familienleistungen ein abschließend festgelegter Datenkatalog verwendet, der aus Datenschutzsicht akzeptabel ist. Wie gesagt, es wäre zu begrüßen, wenn die eID-Funktion des Personalausweises dort eine breitere Anwendung finden würde.

Wir sehen allerdings, dass jetzt das Thema einheitliches Personenkennzeichen mit diesem neuen Verfahren in Verbindung gebracht wird. Das Registermodernisierungsgesetz ist in Arbeit und die Datenschutzkonferenz hat wiederholt davor gewarnt, einen einheitlichen, behördenübergreifenden Identifier einzuführen, zuletzt in ihrer Entschließung vom 26. August dieses Jahres. Wir sehen in dieser gewählten Architektur, also der Steuer-ID als bereichsübergreifendem Personenkennzeichen, keine verfassungskonforme Lösung und es wäre fatal, wenn diese Lösung jetzt auch in dem Bereich Familienleistungen eine Rolle spielen wird. Es wurden nach unserer Auffassung alternative Modelle für sektorspezifische Kennzeichen nicht in ausreichendem Maße geprüft. Das österreichische Modell ist relativ schnell abgetan worden mit der Begründung, es wäre nicht geeignet. Das halten wir für falsch, da hätte man mehr Zeit investieren müssen, um entsprechende Modelle zu prüfen, die zu sektorspezifischen Identifiern führen. Dass es vorgesehen ist, die Vorgaben des Registermodernisierungsgesetzes in der ganzen Breite des OZGs umzusetzen, ist einem Beschluss des IT-Planungsrates zu entnehmen, der vor wenigen Tagen verabschiedet wurde. Unter dem Stichwort FIT-Connect wurde dort ein entsprechender Text verabschiedet, in dem es heißt: „Datenschutzrechtliche Aspekte sind unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben des Registermodernisierungsgesetzes zu klären und zu dokumentieren.“ Das heißt, schon dort wird der Weg geebnet, um auch dieses Verfahren künftig mit einem einheitlichen Identifier zu versehen. Offensichtlich soll bei allen OZG-Leistungen künftig die Steuer-ID eine zentrale Rolle spielen. Damit ist eben die Identifizierung von Betroffenen im Kontext des hier vorliegenden Entwurfs auch angedacht und gemeint. Wir halten diese Verknüpfungsmöglichkeit über die Steuer-ID für ganz fatal, denn die Profilbildungen werden einfacher. Die technischen Sicherungen gegen unberechtigte Da-

tenübermittlungen sind keinesfalls so gut wie immer gesagt wird. Da das 4-Corner-Modell nur bei Datenübermittlungen über Verwaltungsbereiche hinweg angewendet wird ist zu erwarten, dass viele Datenübermittlungen technisch nicht so geprüft werden wie sich die Erfinder das vorgestellt haben. Und gerade im Bereich der Familienleistungen wäre es aus unserer Sicht ein falsches Signal, eine zentrale ID dort auch anzuwenden. Deshalb können wir aus datenschutzrechtlicher Sicht nur dringend davor warnen, die Steuer-ID als zentrales Personenkennzeichen, auch im Kontext der Digitalisierung von Familienleistungen, zu nutzen. Das soll es bis jetzt gewesen sein, vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön, dann kommen wir direkt zur ersten Fragerunde, beginnen bei der CDU/CSU-Fraktion und Herrn Müller.

Abg. **Axel Müller** (CDU/CSU): Die reduziert sich jetzt auf einen Teil und damit auch auf eine Frage, eine Frage an den Herrn Professor Dr. Heckmann. Die Stellungnahme des Bundesrates kritisiert den Regierungsentwurf an einem Punkt und dabei an dem Punkt, wenn es um die Übermittlung von Personenstandsdaten geht. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die direkte Abfrage bei den Melderegistern die bessere Lösung wäre und die Bundesregierung stellt sich auf den Standpunkt, es geht auch anders, es erledigt sich auch dadurch, dass man den Standesämtern beziehungsweise den Meldeämtern die Verpflichtung auferlegt, den Kreis der Empfänger von Meldungen eben um die Elterngeldstelle zu erweitern. Welche Auflassung haben Sie, welches wäre die bessere Lösung? Danke schön.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön. Keine Frage bei AfD, wir kommen direkt zur SPD-Fraktion und Frau Kaiser.

BE Abg. **Elisabeth Kaiser** (SPD): Vielen Dank auch für die Ausführungen. Ich freue mich auch sehr, dass von den meisten Sachverständigen heute das Gesetz im Grunde nach als effizient für die Verwaltung und auch bürgerfreundlich angesehen wird. Meine zwei Fragen richten sich an den Sachverständigen Dr. Karg und ich würde gerne wissen, da Sie hervorgehoben haben, die Streichung des Einwilligungserfordernisses für die Übermittlung personenbezogener Daten vorzuziehen und wollte nachfragen: Welche genauen Vorteile erkennen Sie darin und ist es denn sinnvoll, hier einen Sonderweg einzuschlagen, weil das OZG ja auch weiterhin Einwilligungserfordernisse vorsieht? Wäre das dann nicht auch Anlass, komplett nochmal die Systematik des OZG zu betrachten?

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön, wir kommen zur FDP-Fraktion und Herrn Höferlin.

BE Abg. **Manuel Höferlin** (FDP): Vielen Dank. Vorweg, die Freien Demokraten finden es immer gut, wenn sich Prozesse digitalisieren und ich freue mich ganz besonders, wenn ich dann höre, wie von Frau Bastians, dass es eben nicht nur auf die äußere Schale der Digitalisierung, sondern auch um die Prozesse dahinter geht, ich sage das an vielen Stellen immer wieder. Die Sachverständigen waren jetzt hier bisschen zu höflich, um das deutlich zu sagen. Das, was wir hier vorgelegt bekommen, worüber wir hier heute reden, ist ja ein Gesetzentwurf mit einem Änderungsantrag. Der Gesetzentwurf hatte 44 Seiten, der Änderungsantrag dann 22 Seiten. Eigentlich geht es hier im Kern am Ende um ein OZG-Änderungsgesetz und nicht mehr um ein Gesetz zur Digitalisierung von Familienleistungen, weil durch den Änderungsantrag massiv Veränderungen im OZG vorgenommen werden. Das ist – um es mal vorweg zu sagen – parlamentarisch kein guter Move der Regierung gewesen, dafür hätte es eigentlich auch Gründe genug gegeben, ein eigenes Gesetz zu machen und ein komplettes parlamentarisches Verfahren über diese wichtigen Änderungen zu machen und das nicht Huckepack auf Familienleistungen draufzuhängen.

Grundsätzlich habe ich zwei Fragen an Professor Richter. Im Gesetzentwurf steht jetzt, dass ein Organisationskonto, ein Nutzerkonto, das juristischen Personenvereinigungen, denen ein Recht zustehen kann, natürlichen Personen, die gewerblich im Beruf tätig sind und Behörden zur Verfügung steht. Diese Formulierung soll jetzt ins OZG eingefügt werden. Halten Sie es für ausreichend, das so zu machen, um die komplexen Fragestellungen, die sich an ein Organisationskonto hängen, zu regeln, zumal dann ja auch viele Dinge in die Verordnung geschoben werden oder hätte man da nicht mehr bei dem OZG machen können und müssen und haben Sie da Ideen zu? Und die zweite Frage: Es zeichnet sich ja ab – Sie haben dazu auch schon etwas gesagt –, dass in der Beschleunigung der Verwaltungsmodernisierung jetzt ja auch auf altgekannte Verfahren zurückgegriffen wird. Ich erinnere mich noch, vor zehn Jahren haben wir schon darüber gesprochen, mit welchen Methoden man

Verwaltungsmodernisierung vorantreibt, und jetzt wird letztlich der ELSTER-Bereich dazu gezogen, für den Organisationsbereich vielleicht eine kluge Sache, aber eigentlich haben wir ja über die IDs genug Identifikationen. Jetzt sagen Sie selbst in Ihrer Stellungnahme, ja, da wird die Steuer-ID nicht verknüpft, aber letztlich werden zwei Verfahren zusammengebunden und eines davon – nämlich das ELSTER-Verfahren – ist eigentlich darauf ausgelegt, mit Steuer-IDs am Ende zu arbeiten. Ist das nicht eine Frage der Zeit und wie groß sehen Sie da die Gefahr, dass man das später im weiteren Verlauf des OZG, der Registermodernisierung zusammenpackt und diesen identifier eben dann doch dazu fügt? Und gibt es nicht auch andere Alternativen dazu?

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön, wir kommen zur Fraktion DIE LINKE. und Frau Pau.

BE Abg. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Danke schön. Anknüpfend an die Kritik von Herrn Schulz möchte ich Herrn Rehak fragen und Ihr Angebot aufnehmen, dass Sie uns darstellen, wie man das anders, richtig und gut machen könnte. Vielleicht können Sie uns darstellen, welche Möglichkeiten Sie hier sehen? Vor einigen Jahren – das kam heute auch schon zur Sprache – wurde uns der elektronische Personalausweis als das zentrale Vehikel der Bürgerinnen und Bürger für die Abwicklung digitaler Behördengänge präsentiert und er ist ja auch standardmäßig im Personalausweis erstmal integriert, jetzt wird uns hierfür ein völlig neues System für die Authentifizierung präsentiert, nämlich die Nutzung des ELSTER-Zertifikats. Halten Sie das für ein überzeugendes System, ist das tatsächlich ein zukunftsfähiger Ansatz oder könnten hier auch neue Pfadabhängigkeiten entstehen, die den Blick auf bessere Lösungen verstellen?

Und zweitens: Welche alternativen Identifizierungsverfahren sind denkbar, die vielleicht sogar sicherer und auch skalierbar sind und gegenüber dem elektronischen Personalausweis oder eben dem ELSTER-Zertifikat noch Vorteile bieten? Ich bin einerseits jetzt auf der Seite der Nutzer, aber es stellt sich natürlich auch die Frage für die Handhabbarkeit in den Behörden, ob da nicht auch Alternativen sinnvoller und denkbarer und vor allem zukunftsträchtiger sind.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön, dann kommen wir nunmehr zur Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Frau Rößner.

Abg. **Tabea Rößner** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank für die Vorstellung und die Stellungnahmen und ich möchte mich vorab der Kritik – auch gerade von Manuel Höferlin – anschließen, was diesen Änderungsantrag angeht, der ja weitaus mehr ist als ein gewöhnlicher Änderungsantrag. Und deshalb meine Fragen, die sich beide an Herrn Schulz richten, auch dazu. Welche Gefahren sehen Sie denn hinsichtlich des Änderungsantrags der Großen Koalition mit Blick auf den Gesetzentwurf insgesamt und den daran angelegten allgemeinen datenschutzrechtlichen Vorgaben und welche Folgen hätten diese Änderungen auch auf derzeitige Projekte wie zum Beispiel ELFE? Und dann haben Sie auch das Registermodernisierungsgesetz angesprochen, die Frage der identifier wurde eben ja auch von Petra Pau genannt. Welche datenschutzrechtlichen Auswirkungen hätte denn die Umsetzung des Vorhabens bei der Registermodernisierung auf den hier vorliegenden Gesetzentwurf?

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön, dann kommen wir zur Antwortrunde und wir beginnen mit Herrn Professor Dirk Heckmann.

SV **Prof. Dr. Dirk Heckmann (**Technische Universität, München): Vielen Dank für die Frage von Herrn Müller. Er spricht allerdings einen Bereich an, mit dem ich mich jetzt nicht vertieft befasst habe, weil es einfach ein sehr komplexes Gesetzespaket war und ich habe mir die Dinge rausgesucht, die aus meiner Sicht besonders interessant auch zu kommentieren sind – auch aus wissenschaftlicher Sicht – und das, was Sie ansprechen, eben die Frage, wie bestimmte Daten übermittelt werden, eben durch eine aktive Übermittlung seitens beispielsweise der Standesämter oder durch einen gewissermaßen eher passiv geprägten Abruf aus den Melderegistern, war für mich ehrlich gesagt keine besonders rechtlich spannende Frage, weil es einfach mehr darum geht, in der Praxis eben zu schauen, was ist pragmatisch sinnvoll, was ist technisch gut umsetzbar und was passt in das Gesamtkonzept am besten hinein. Und aus rechtlicher Sicht möchte ich anführen, das sind einfach zwei parallele Gestaltungsmöglichkeiten, ob ich das durch Übermittlung mache oder durch Abrufe mache. Und da kann ich jetzt keine Expertise beisteuern eben als Staatsrechtler und Verwaltungsrechtler, was da sozusagen der bessere Weg – auch in technischer und organisatorischer Hinsicht – ist. Rechtlich sind sie

praktisch gleichwertig und da gibt es sicherlich auch einen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, welchem Modell er folgen mag. Und so gesehen sehe ich das auch nicht in dem Sinne oder habe es nicht wahrgenommen als besondere Kritik des Bundesrates, eben auch etwa in verfassungsrechtlicher Hinsicht, sondern eher als einen Prüfauftrag, eine Empfehlung. Man könnte es auch alternativ überlegen, das ist das gute Recht natürlich auch aus Sicht der Länder, so etwas zu prüfen. Das stelle ich anheim, ob man das auch im weiteren Gesetzgebungsverfahren weiter verfolgt und die Vor- oder Nachteile der jeweiligen Verfahren auch eruiert. Da wird es mit Sicherheit auch Expertise von anderer Stelle geben. Ich selber sehe da jedenfalls rechtlich jetzt keine Probleme, ob man das eine oder andere Verfahren wählt. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön. Wir kommen zur Antwort von Dr. Moritz Karg.

SV **Dr. Moritz Karg** (MELUND SH): Vielen Dank. Ich erlaube mir das kurz mal zu erläutern, dass ich zwölf Jahre lang Kollege von Gabriel Schulz war. Das heißt, aus meiner praktischen Erfahrung heraus ist die Einwilligung so ziemlich das schlechteste, was man aus datenschutzrechtlicher Sicht nutzen kann, vor allem im staatlichen Bereich. Wir haben es hier mit einer Übermittlung, einer sehr komplexen Übermittlungslage zu tun. Ich bezweifele und da gibt es auch entsprechende Rechtsprechung, die ich auch – zumindest eine Entscheidung davon – mal zitiert habe. Im Sozialbereich haben wir einerseits die Schwierigkeit, dass die Betroffenen, die antragstellenden Personen, diese Komplexität der Übermittlung im Prinzip gar nicht überblicken können. Nummer 1. Nummer 2, man muss sich die Frage stellen – das ist die Bedingung für eine Einwilligung – liegt überhaupt Freiwilligkeit vor in diesem Bereich. Es geht ja hier im Prinzip um eine Sozialleistung, da stellt sich schon die Frage, sind die Personen überhaupt im klassischen Sinne frei zu entschieden, ich zum Beispiel war damals nicht frei, ich habe mich mit meiner Frau entschieden, dass wir 50 : 50 machen und ich brauchte das Geld, insofern stellte sich für mich gar nicht die Frage, ob ich eine Einwilligung erteile – theoretisch, damals ging das ja gar nicht, ich habe es ja per Papier gemacht – aber ich hatte nicht die Freiheit zu entscheiden, brauche ich das Geld oder brauche ich es nicht. Ich benötigte es, also hätte ich alles angeklickt. Das heißt, das ist sozusagen die Seite der Betroffenen beziehungsweise der Antragstellerinnen/der Antragsteller. Jetzt betrachten Sie – wir können es genauso auf der anderen Seite machen für die Behörden – wir hier jedenfalls und ich in meinem Referat, wir nehmen das ernst. Wenn dort eine Einwilligung gefordert wird, dann programmieren wir das rein. Das bedeutet aber und das können Sie sich mal aufmalen, nach dem Doppeltürmodell des Bundesverfassungsgerichts müssen Sie eine Einwilligung auf der Seite derjenigen Stelle haben, die jetzt schiebt oder pull, das ist jetzt egal, also nehmen wir mal das Standesamt, und Sie brauchen auf der Elterngeldstelle diese Einwilligung. Das heißt, Sie müssen beziehungsweise die Betroffenen müssen sowohl dem Standesamt als auch der Elterngeldstelle jeweils eine Einwilligung erteilen und die Elterngeldstelle beziehungsweise das Standesamt muss vorhalten – also auch mitführen – sind tatsächlich diese beiden Einwilligungen erteilt worden.

Wenn Sie jetzt durch den Gesetzentwurf gehen, stellen Sie fest, Sie haben da sechs Einwilligungen, ich habe es jetzt nur ganz grob gezählt, hatte jetzt nicht so viel Zeit – ich glaube es sind mehr – aber lassen Sie es bei den sechs, da bleiben sechs Einwilligungen übrig. Das heißt, das skaliert nicht so, also das skaliert nach oben und das müssen Sie jeweils natürlich mit eigenen – weil, wir wollen es ja nicht per Papier haben, weil das wäre jetzt komplett abstrus, ich stelle sozusagen meinen Antrag in meiner App und muss dann nebenbei Häkchen machen auf Papier, das wollen wir nicht, das heißt, die programmieren es in den Antrag rein – und diese Signale müssen sie dann parallel in den Fachverfahren der Behörden mitführen. Denn das muss ja sozusagen, die verantwortlichen Stellen müssen das ja nachhalten und sie müssen es auch immer wieder weiter pflegen, zumindest für die Dauer des Verfahrens. Das heißt, wir haben sowohl auf Seiten derjenigen, die den Antrag stellen, als auch auf Seiten der Behörden zusätzlichen Aufwand, der – und das übrigens, davon bin ich fest überzeugt – mit einer sauberen und vor allem engen Zweckbindung auf diese einzelnen Übermittlungsvorschriften deutlich stabiler ist. Eine Einwilligung – und ich habe das Problem gerade durch bei den Nutzerkonten – eine Einwilligung ist jederzeit änderbar und obliegt dann auch den einzelnen Behörden, wie sie sie gestalten. Ob das dann immer

und jederzeit rechtsicher ist, da habe ich offen gestanden meine Zweifel. Das ist sozusagen die Motivationslage, warum ich sage, schaffen Sie bitte eine saubere Rechtsgrundlage für die Übermittlung und dann kann man auch – und da stimme ich mit Herrn Heckmann übrigens auch aus praktischer Sicht überein – es ist im Prinzip egal, solange Sie eine saubere Rechtsgrundlage haben, ob Sie pull und push machen, das spielt dann am Ende des Tages technisch betrachtet gar nicht mehr so eine große Rolle, solange Sie einen einheitlichen Übermittlungsstandard haben. Also da ist kein großer Spielraum mehr drin. Im Übrigen, ich weise nochmal darauf hin, im gesamten öffentlichen Bereich ist eigentlich nicht die Einwilligung der Standard, sondern eine gesetzliche Grundlage, wenn es um Übermittlung von Datenbeständen geht.

Passt das ins OZG? Ich bin fest davon überzeugt, dass das ins OZG passt, weil, es wäre auch kein Sonderweg, weil das OZG selber ja – ich hatte das eingangs schon gesagt – das OZG selber ja es den antragstellenden Personen freistellt, ob sie den digitalen Weg wählen – also ein vollständig digitales Verfahren – oder ob sie sozusagen den klassischen Papierantrag wollen. Und genau da liegt ja auch die Freiheit derjenigen Personen, die Sie her ja auch versuchen abzubilden. Es geht ja gar nicht so sehr darum, die Freiheit, will ich den Antrag stellen oder nicht, sondern es geht um die Frage in welcher Form. Das zeigt sich auch in § 9: „Soweit die betreffende Person eine Einwilligung erteilt, den Bescheid digital zu bekommen …“ Das ist doch die Freiheit, die Sie hier regeln wollen. Und das ist auch vollkommen in Ordnung so. Und deswegen bin ich fest davon überzeugt, das in dem Augenblick, wo ein Antrag auf dem digitalen Weg gestellt wird, dann auch durch entsprechende Formulierungen – ich habe ein paar Vorschläge gemacht – wie durch entsprechende Formulierungen dann auch gesichert wird, dass dann erst die Datenübermittlung ausgelöst wird, wenn der digitale Antrag vorliegt. Danke schön.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön, und wir kommen nunmehr zu Herrn Rainer Rehak.

SV **Rainer Rehak** (FIfF e.V.): Die Frage war ja so ein bisschen nach dem ELSTER-Zertifikat und der Nutzung und den Alternativen. Also am ELSTER-Zertifikat oder an der Nutzung des Zertifikats zur Authentifizierung erkennt man schon, dass das alles so ein bisschen übers Knie gebrochen wird, also, es gab kein Organisationskonto und keine Organisationsidentifikation und da nahm man halt ELSTER. Wir würden auf alle Fälle da empfehlen, das nicht zu verwenden, weil das Zertifikat war mal für Steuernutzung gedacht und nicht für die allgemeine Identifikation für alle Arten von staatlichen Leistungen und wenn man so eine Technologie benutzt, anders als sie ursprünglich mal gedacht war, dann stimmen natürlich auch die ganzen Bedrohungsszenarien nicht mehr. Das heißt, ein ELSTER-Zertifikat ist eine Datei, die eine PIN hat und sobald man die Datei hat, kann man die PIN bruteforcen, also einfach durchprobieren und dann ist das relativ schnell gelöst, wenn man die entsprechenden Rechner öffnet. Das ist bei so Authentifizierungsmöglichkeiten wie dem nPA – also dem neuen Personalausweis, elektronischen Personalausweis – ist das anders gesichert und anders designt. Deswegen halten wir – oder halte ich – dieses ELSTER-Zertifikat tatsächlich für einen sehr, sehr schlechten Kompromiss an der Stelle. Vermutlich hätte man die Zeit noch, so etwas Ähnliches wie den nPA für Organisationen zu bauen und dann das System ordentlich auszurollen und zu nutzen.

Es wurde vorhin angesagt die Rolle des nPA, die würde ich auf alle Fälle auch viel prominenter sehen. Natürlich muss nach 13 Jahren da auch mal ein Update erfolgen, aber grundsätzlich ist diese Architektur da sehr schön gebaut und sehr schön gedacht und konzipiert. Was man da noch machen müsste, wäre diese qualifizierte elektronische Signatur wiederbeleben. Da gab es mal einen Anbieter, das war die Bundesdruckerei, die machen das nicht mehr. Wenn man das wieder neu auflegen würde, das könnten die Bürgerämter, also wenn die kryptografische Infrastruktur steht, könnten einfach Bürgerinnen und Bürger ins Bürgeramt gehen und sich die Signatur draufladen lassen. Dann könnte man mit diesem nPA tatsächlich – würde das diese Rolle sehr gut übernehmen – und dann bräuchte es ein Äquivalent eben für Organisationen, aber ELSTER ist da sehr, sehr schwierig, wie eben umrissen.

Und zuletzt noch diese pure Nähe zum Bundeszentralamt für Steuern, mit der Steuer-ID lässt mich auch ein bisschen in Unverständnis zurück, diese drohende Verbindung nicht zu sehen. Das muss unbedingt verhindert werden und diese ELSTER-Nutzung verfestigt so einen Weg in die Richtung.

Die nächsten Parlamentarierinnen und Parlamentarier, die hierüber abstimmen werden, wenn ein ELSTER-Zertifikat genutzt wird, die werden auf einer faktischen Grundlage, dass es schon verwendet wird, arbeiten. Das heißt, der nächste Schritt ist dann schon gemacht und umso schwieriger wird es, da wieder wegzukommen. Deswegen will ich schließen mit der Warnung, nichts hält länger als ein Provisorium. Danke schön.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön. Und wir kommen nunmehr zu Herrn Professor Eike Richter.

SV **Prof. Eike Richter (**Hochschule der Akademie der Polizei, Hamburg): Vielen Dank für die Fragen, Herr Höferlin. Vielleicht ist das eingangs tatsächlich etwas untergegangen. Also, tatsächlich meine ich auch, das Gesetz, das jetzt im Grunde erst einmal natürlich die Familienleistungen betraf, aber im Grunde in diesem Sinne eben Huckepack doch sehr grundlegende Änderungen des OZG vorsieht, da hätte ich mir auch gewünscht und hätte es für angemessen gefunden, das etwas ausführlicher im parlamentarischen Verfahren, aber auch in den fachlichen Verfahren, zu diskutieren. Das ist wirklich relativ kurzfristig für solche fundamentalen Normen wie eben zum Beispiel die angesprochene Nutzung des ELSTER-Zertifikats, aber eben auch zum Beispiel dieser Bekanntgabefiktion, die keine verwaltungsverfahrensrechtliche Kleinigkeit ist, sondern tatsächlich eine Veränderung ist, der Wirksamkeit von staatlichen Akten gegenüber dem Bürger. Das klingt zwar alles sehr trocken mit der Bekanntgabe und so, aber das ist ein entscheidender Moment, wo sozusagen die Sphären zwischen Staat und Bürger abgegrenzt werden in diesen Regelungen, die hier berührt werden. Deswegen, ja, ich würde den Entwurf nur unter dem Gesichtspunkt unterstützen – das wollte ich auch eingangs nochmal deutlich gemacht haben, dass es ein Fortschritt ist – besser als gar kein Fortschritt, weil das ist die Erfahrung der letzten Jahre. Wir sind ja schon mit vielen Projekten und Initiativen – ich denke an Bund Online 2005, da wird sich keiner mehr dran erinnern so richtig, das gab es alles schon, die Versuche, und in der Hinsicht bin ich immer froh, wenn es ein Stückchen in die richtige Richtung geht, was Digitalisierungschancen auch ausnutzen quasi betrifft. So gesehen finde ich das immer noch einen Fortschritt, aber es ist – ja – etwas übers Knie gebrochen, das kann man schon sagen.

Zur ersten Frage zu den Organisationskonten. Ja, in der Tat könnte man sich eine ausdifferenziertere Lösung wünschen, da gilt eben das Prinzip, immerhin wird das eingeführt, weil letztendlich muss man sich Folgendes vorstellen, das Organisationskonto bildet im Grunde eine juristische Person ab, also sozusagen das Unternehmen einer Organisation, einer Institution im Verhältnis zur natürlichen Person. Und wenn man sich das auf der rechtlichen Regulierungsebene vorstellt, warum haben wir bisher kein Problem damit gehabt in der nichtdigitalen Welt? Weil in einer analogen Welt greift neben dem allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht das gesamte Gesellschaftsrecht als Regelungen hinein und regelt die Institution der juristischen Person. Wer handelt eigentlich, wie läuft das innerhalb der Organisation? Jetzt versucht man im Grunde hier nicht quasi das auszudifferenzieren, sondern in ein Sondergesetz reinzuschreiben. Und da muss man sagen, das OZG ist schon das zweite Sondergesetz neben den E-Government-Gesetzen der Länder, die auch schon daneben stehen. Das ist das, was ich eingangs meinte, es ist nicht unbedingt ein Weg zur konsistenten Regulierung. Deswegen wäre es besser gewesen, es – ja – ausdifferenzierter zu regeln, das Organisationskonto, als auch – besser natürlich – auf Gesetzesebene das zu machen. Auch das ist kennzeichnend für das OZG, für viele Bereiche konnte man sich, als das OZG entstanden ist, nicht richtig einigen in der konkreten Ausgestaltung, deswegen sind da ganz viele Verordnungsermächtigungen drin, die eigentlich die eigentliche Ausgestaltung bedeuten und deswegen wäre es gut gewesen, man hätte einen Verordnungsentwurf auch schon vorliegen gehabt. Dann hätte man das auch besser beurteilen können.

Dann zum ELSTER-Verfahren war ja die Frage: Ist das nicht eigentlich auf Dauer so eine Zusammenlegung der Verfahren? Auch das würde ich bejahen. Natürlich würde da in dem Sinne das ELSTER-Verfahren, das Steuerverfahren damit hineingezogen in das allgemeine Verwaltungsverfahren, wenn man das so sagen darf. Woran liegt das eigentlich? Ein Vorredner hat das eben schon gesagt, wir haben einfach nichts anderes für Organisationen. Das ist einfach der traurige Umstand, weswegen man irgendwann auf den Gedanken kommt, wenigstens das zu nehmen, was man da hat. Das finde ich jetzt gar nicht so überraschend, hätte man auch schon viel früher machen können. Und natürlich ist es et-

was, was da passiert, nämlich über die Digitalisierung werden Funktionen, die wir eigentlich rechtlich getrennt haben – nämlich verschiedene Verfahren mit verschiedenen rechtlichen Regelungen – verschiedene Institutionen über die Digitalisierung wieder zusammengelegt. Das heißt, die Funktionentrennung – man kann auch Gewaltentrennung nehmen – nämlich sozusagen eine Funktionentrennung innerhalb einer Gewalt, die werden damit überspielt und ja, ich würde auch sagen, im Moment ist in dem Entwurf, zumindest zur OZG-Änderung, explizit gesagt, dass die Steueridentifikationsnummer nicht weitergegeben wird. Das steht da drin, explizit ausgenommen. Aber ich kann auch nicht leugnen, dass, wenn man sozusagen wie der sich leicht erhitzt werdende Frosch im Wasser sozusagen irgendwann nicht mehr merkt, wann man rechtzeitig rausspringen muss. Tatsächlich ist diese Gefahr da, deswegen wäre es besser, die Funktionentrennungen und die getrennten Regulierungen von Verwaltungsverfahren, die wir haben, nämlich im allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz und in den Fachverwaltungsverfahrensgesetzen der einzelnen Bereiche, tatsächlich auch digital umzusetzen und zu erhalten und nicht über die Digitalisierung letztendlich immer weiter zusammenzuführen. Aber das ist eine Sache des Reformfortschritts. Und an dieser Stelle will ich mit dem Punkt schließen. Ich würde mir wünschen, also ich sehe auch, diese OZG-Erweiterung wie das OZG und auch das E-Government-Gesetz insgesamt, ist eine Reaktion gewesen, die lange Jahre anhält, dass die allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetze nicht hinreichend in die digitale Welt überführt worden sind. Der § 9 OZG, der eingeführt worden ist mit der Bekanntgabefiktion, ist eine Regelung, die ins Verwaltungsverfahrensgesetz gehört. Da steht nämlich explizit eine andere drin. Und ich frage mich dann, wie funktioniert das alles zusammen, wieso machen wir Ausweichregulierungen? Nur, weil wir jetzt die Digitalisierung erfunden haben – für das Buch, also das Papier, haben wir auch kein Sondergesetz gemacht. Also in der Hinsicht, das ist das Medium, das Medium muss integriert werden in die Sachregelung.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön. Und wir kommen nunmehr zu Herrn Gabriel Schulz.

SV **Gabriel Schulz** (Stellvertreter des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin): Vielen Dank für die beiden Fragen. Die eine Frage betrifft die Gefahren des Änderungsantrages insgesamt und die daraus resultierenden Folgen. Es klang schon an, dass mit diesem Änderungsantrag ja viel mehr gemacht wird als zunächst der Anschein erweckt wird. Es geht eben nicht nur um die Familienleistungen und die Digitalisierung der Familienleistungen, es geht um die Änderung des OZG insgesamt. Damit ist alles, was hier an Änderungen vorgeschlagen wird, ja in einem viel größeren Kontext zu sehen. Ich kann einigen meiner Vorredner da zustimmen, dass alle Änderungen, die hier jetzt vorgeschlagen werden, in ein eigenes Gesetz gehört hätten. Und es ist zu erkennen, dass dort tatsächlich Zentralisierungen dergestalt angedacht sind, dass einheitliche Identifier in absehbarer Zeit auch im Bereich der Familienleistungen auftauchen werden.

Damit komme ich zu dem zweiten Teil der Frage, nämlich den Auswirkungen des Registermodernisierungsgesetzes auf den Gesetzentwurf. Wir sehen sehr deutlich, in welche Richtung das gehen kann. Das Registermodernisierungsgesetz sieht diesen einheitlichen Identifier vor. Da werden zwar Schranken eingebaut, Stichwort 4-Corner-Modell, mit denen die Übermittlung zwischen verschiedenen Bereichen der Verwaltung elektronisch geprüft werden soll. In diesem System wird im Endeffekt nicht nachvollziehbar sein, was dann tatsächlich passiert, insbesondere wenn es um Datenübermittlung geht, die innerhalb des eigenen Bereiches stattfinden. Dort greift nämlich dieses 4-Corner-Modell nicht und die automatischen Prüfungen finden nicht statt. Wenn das Registermodernisierungsgesetz so verabschiedet wird, wie es jetzt angedacht ist, ist damit zu rechnen, dass die Steuer-ID eben tatsächlich auch in den Katalog der Daten kommt, der jetzt diskutiert wird. Im Moment wird die Steuer-ID ganz bewusst nicht dort aufgeführt und das ist auch gut so, weil die Verknüpfungsmöglichkeiten eben erhebliche Risiken mit sich bringen. Die Gefahr sehe ich ganz einfach und die ist auch ganz realistisch. Ich habe vorhin den Beschluss des IT-Planungsrats von vor wenigen Tagen zitiert, der sehr deutlich sagt, für alle OZG-Leistungen sollen die datenschutzrechtlichen Vorgaben, die im Registermodernisierungsgesetz angedacht sind, umgesetzt werden. Also es ist erklärtes Ziel, genau das zu tun. Wir sehen da die ganz große Gefahr, dass einfach grundrechtswidrige Regelungen geschaffen werden. Das Bundesverfassungsgericht hat zum

wiederholten Male beschrieben, welche Risiken mit einheitlichen Personenkennziffern verbunden sind. Nur nebenbei, dass der Big Brother Award für das gesamte Vorhaben Registermodernisierungsgesetz der Innenministerkonferenz ausgerechnet in der Kategorie Geschichtsvergessenheit verliehen wurde, ist für mich ein deutliches Zeichen, dass einfach vergessen wird, was in der Vergangenheit mit entsprechenden zentralen Personenkennzeichen möglich war. Und dieses Risiko, das sollten wir immer im Blick haben. Das sollten wir auch im Blick haben, wenn es darum geht, die einzelnen OZG-Leistungen umzusetzen. Dieses Risiko sehe ich insbesondere auch hier bei den Familienleistungen, wo es um sehr sensible Daten geht, wo Profilbildungen ohne weiteres denkbar sind und wo die gläsernen Eltern – um es bildlich zu sagen – vor der Tür stehen. Danke schön.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön. Und wir kommen direkt zur zweiten Fragerunde, beginnen wieder mit der CDU/CSU-Fraktion und da, nein, keine Fragen. Dann fahren wir fort mit der SPD-Fraktion und Frau Kaiser.

BE Abg. **Elisabeth Kaiser** (SPD): Vielen Dank auch nochmal für die ja doch nochmal sehr fundierten Erläuterungen einzelner Aspekte. Ich denke auch gerade die Trennung vielleicht oder Schärfung nochmal zwischen OZG und Verwaltungsverfahrensrecht, das sollten wir uns im weiteren Prozess nochmal anschauen. Meine Frage wäre jetzt nochmal an den Sachverständigen Dr. Heckmann, und zwar ist meine Frage – auch bezogen auf die Ausführungen von Herrn Dr. Karg –, wie Sie das einschätzen, was das Einwilligungserfordernis angeht. Können Sie die Bedenken, die Herr Dr. Karg geäußert hat, da nochmal nachvollziehen? Da wäre meine Frage, wie Sie das einschätzen. Und eine zweite Frage wäre auch mit Blick auf die Digitalisierung. Wir wollen ja alle, dass der gesamte Verwaltungsprozess letztendlich digital abläuft, nur so macht es Sinn, es wurde ja auch von mehreren Sachverständigen erwähnt, dass es keinen Sinn macht, nur Zugänge zu ermöglichen, sondern eben genau die Verwaltungsprozesse als solche zu digitalisieren. Und da hat ja auch Dr. Karg ausgeführt, dass es wichtig wäre, in diesem Zusammenhang auf das Postfach und das Basisnutzerkonto verpflichtend einzuführen, um eben auch einen medienbruchfreien Vorgang zu ermöglichen und eben dann auch im Sinne einer gesamtdigitalisierten Verwaltungsleistung das Ganze abzubilden. Da würde ich auch gern wissen, wie Sie das einschätzen.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön, wir kommen zur FDP-Fraktion und Herrn Höferlin.

BE Abg. **Manuel Höferlin** (FDP): Vielen herzlichen Dank. Ich habe zwei Punkte, die ich auch aufgreifen möchte, einmal eine Frage an Herrn Rehak. Sie hatten vorhin in Ihrem Eingangsstatement thematisiert, dass gar nicht mehr transparent ist, wer innerhalb der Burgmauern auf Daten zugreift. Was ist denn dann da die Lösung? Ich denke da immer an das Modell, was in Estland auch funktioniert, wo Zugriffe auf Daten immer auf einem externen Protokollserver gespeichert werden, sodass man mit seiner identifier-Nummer, mit seinem Personalausweis, seiner ID-Karte, bei uns wäre es dann auch der neue Personalausweis oder der Personalausweis – ist ja nicht mehr neu, also der Personalausweis, muss mir das neu mal abgewöhnen bei dem Personalausweis, so neu ist er jetzt wirklich nicht mehr – mit dem Personalausweis online vielleicht Transaktionen mit seiner ID abfragen könnte oder Ähnliches. Vielleicht können Sie dazu noch etwas sagen. Ich glaube auch, das würde das Vertrauen in Systeme stärken, wenn man die Transaktionen, die mit seinen Daten gemacht wurden, nachher wieder sehen kann.

Und der zweite Punkt ist die Frage auch nochmal an Herrn Professor Richter: Wenn an vielen Stellen erwähnt wurde, Frau Kaiser hat es auch gerade nochmal gesagt, dass die Einwilligung die schlechteste Möglichkeit ist, auf die man sich bei der Datenverarbeitung der Öffentlichen Hand stützen kann. Wie kann man das denn sonst machen oder vielleicht können Sie sozusagen das Zielbild einer effizienten Verwaltungsmodernisierung ein Stück weit skizzieren, weil letztlich geht es ja in dem Gesetz nicht mehr um Familienleistungen, sondern um ein Stück Grundgerüst, das da letztlich gebaut wird über das OZG, wie die Verwaltung von morgen aussehen kann und mit den Sachen, die da jetzt per Änderungsantrag gelegt werden, müssen dann nachher weiterleben.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön. Wir kommen zur Fraktion DIE LINKE. und Frau Pau.

BE Abg. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Danke schön. Ich wende mich noch einmal an Herrn Rehak und

schließe mich an die erste Frage des Kollegen Höferlin an, wir haben das vorhin schon einmal gestreift. Ich wüsste tatsächlich in Bezug auf die Nutzung der Daten von Behörden untereinander gerne von Ihnen nochmal, welche alternativen Möglichkeiten, die den datenschutzrechtlichen Anforderungen auch genügen für die Kommunikation mit den Behörden und vor allen Dingen zwischen den Behörden aus Ihrer Sicht hier angezeigt werden. Und dann etwas, also ich erinnere mich noch dunkel, da war ich noch ganz jung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages, da haben wir sehr ausführlich über das De-Mail-System und die Einführung diskutiert. Es geht also um sichere Kommunikation der Bürgerinnen und Bürger mit den Behörden. Nach meinem Eindruck ist das ein ziemlicher Rohrkrepierer geworden. Aber welche Alternativen sind aus Ihrer Sicht hier denkbar, um Bürgerinnen und Bürgern einen komfortablen Kommunikationsweg, der eben aber auch sicher ist und den Versand auch von signierten Dokumenten ermöglicht, anzubieten?

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön. Und dann kommen wir abschließend zur Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Frau Rößner.

Abg. **Tabea Rößner** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Ich hätte auch nochmal eine Frage an Herrn Schulz. Und zwar möchte ich ihm einmal die Gelegenheit geben, nochmal zu der Frage Einwilligungserfordernis und Freiwilligkeit etwas zu sagen, was die Differenzen auch angeht zu Herrn Rehak. Und die zweite Frage wäre: Sie haben beschrieben, dass die Datenschutzbeauftragten der Länder und der BfDI sehr früh einbezogen worden sind. Können Sie vielleicht mal schildern angesichts der Tatsache, dass das ja leider nicht so häufig vorkommt, von wem Sie denn wie einbezogen wurden, damit man das vielleicht für zukünftige Verfahren in diesem Bereich als Modell sozusagen einführen könnte?

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön für die Fragen. Wir beginnen wieder mit der Antwortrunde der Sachverständigen, in der zweiten Runde traditionell immer in umgekehrter Reihenfolge, sodass wir mit den Antworten von Herrn Gabriel Schulz beginnen.

SV **Gabriel Schulz** (Stellvertreter des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin): Schönen Dank für die Fragen. Zu den Stichworten Einwilligung und Freiwilligkeit: Ja, Herr Dr. Karg hat natürlich Recht, dass die Verwaltung an Recht und Gesetz gebunden ist und alle Verarbeitungen auf klar definierten, rechtlichen Regelungen basieren sollen. Wir müssen aber auch im Blickfeld haben, dass wir Bürger haben, die keinesfalls ausschließlich elektronisch mit der Verwaltung kommunizieren wollen. Das OZG hat ein sehr fein abgestuftes System von Einwilligungen, wo jeder Bürger sagen kann, bis hierhin elektronisch und nicht weiter. Das ist aus unserer Sicht ein vernünftiger Weg. Die Einwilligung ist eine der grundlegenden Rechtsgrundlagen, die die Datenschutzgrundverordnung im Artikel 6 vorgibt. Insofern gibt es keine Veranlassung, davon in der Verwaltung grundsätzlich abzusehen. Die Einwilligung, so wie sie hier konzipiert worden ist, indem sie in einen rechtlichen Rahmen eingebunden ist, ist aus meiner Sicht genau der richtige Kompromiss. Es ist ein Kompromiss, der akzeptabel ist, weil einerseits rechtliche Rahmenbedingungen den erforderlichen Rahmen liefern und innerhalb dieses Rahmens ein abgestuftes System von Einwilligungen vorhanden ist. Es kann nicht sein, dass allein die Leistungsfähigkeit der Verwaltung oder die Reaktionsmöglichkeiten der Verwaltung auf Einwilligungen Maß dafür sein sollen. Es bedarf eines komplexen Einwilligungsmanagements, da besteht überhaupt kein Zweifel, aber das wäre Aufgabe der Verwaltung, solch ein Einwilligungsmanagement auch handhaben zu können. Ich sehe daher diesen Widerspruch zwischen Rechtsgrundlage und Einwilligung nicht unbedingt.

Zur zweiten Frage, der Einbeziehung der Datenschutzbeauftragten, ich kann jetzt leider nicht für den Bundesbeauftragten sprechen. Ich weiß nicht, wie die Zusammenarbeit im Detail gelaufen ist. Was jedenfalls sehr gut funktioniert hat, war beispielsweise die Kommunikation auch im IT-Planungsrat. Ich bin der Vertreter der Landesdatenschutzbeauftragten im IT-Planungsrat und hatte da immer die Möglichkeiten, die Auffassung der Datenschutzkonferenz einzubringen. Ich habe von der Entschließung von 2016 berichtet. Die Datenschutzkonferenz hatte entsprechende Vorschläge gemacht, wie Formulierungen aussehen sollten. Diese Vorschläge sind vollständig in das OZG übernommen worden. Dieser Weg, dass die Datenschutzkonferenz die Möglichkeit hat, entsprechende Vorschläge zu formulieren, wäre aus meiner Sicht auch

für die Zukunft sehr vernünftig.

Ein Beispiel möchte ich zum Schluss noch ansprechen. Wir sind jetzt dabei, auch in der praktischen Umsetzung als Datenschutzaufsichtsbehörde sehr konkret mit denjenigen in den Ländern zusammenzuarbeiten, die in den einzelnen Handlungsfeldern die OZG-Umsetzung auf den Weg bringen sollen. Wir werden dort entsprechende Handlungsleitfäden an die Hand geben, um den umsetzenden Behörden und Stellen die Programmierung entsprechender OZG-Leistungen zu erleichtern. Die Datenschutzkonferenz hat ein Ansprechgremium gebildet, das für den IT-Planungsrat, für das BMI, für die FITKO und auch für die jeweiligen umsetzenden Stellen in den Ländern vorgesehen ist, um jederzeit auf Nachfragen reagieren zu können. Da könnte ich mir vorstellen, dass das in anderen Bereichen auch so sein sollte. Danke schön.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön, dann kommen wir zu Herrn Professor Eike Richter.

SV **Prof. Eike Richter (**Hochschule der Akademie der Polizei, Hamburg): Vielen Dank nochmal für die Frage. Einwilligung ist die schlechteste Lösung, vielleicht kann ich da mal sagen, woher kommt das eigentlich mit dieser Einwilligung. Und die Einwilligung ist ein zentrales Instrument immer schon gewesen des Datenschutzrechtes, weil das Datenschutzrecht gesagt hat, man kann aus zwei Gründen den Eingriff, nämlich, dass die personenbezogenen Daten einer Person verwendet werden durch den Staat, auf zwei Ebenen legitimieren. Einmal, indem es im Gesetz drin steht, dass der Staat mit den personenbezogenen Daten hantieren darf. Wenn man zum Beispiel in die polizeilichen Gesetze reinguckt zum Datenschutzrecht, ist das ganz häufig so, dass das per Gesetz erlaubt ist, weil sonst müsste die Polizei immer vorher erst fragen gehen. Das ist für den Einsatz meistens ziemlich ungünstig. Das heißt, der Gesetzgeber hat das legitimiert und nicht eine einzelne Einwilligung des Betroffenen. Dieses Einwilligungsinstrument hat deswegen aber eine Bedeutung bekommen in alle möglichen Rechtsbereiche die Digitalisierung betreffend, über das Datenschutzrecht hinaus, weil diese Regelungsbereiche – nämlich zum Beispiel das Verwaltungsverfahrensgesetz oder auch das Baurecht – lange Zeit nicht digitalisiert wurden an Verfahren, sondern das Datenschutzrecht ein Stück weit diese Regulierung der Verfahren von hinten quasi übernommen hat. Dadurch ist dieses Einwilligungsinstrument hereingekommen, das mittlerweile auch in ganz vielen anderen Rechtsbereichen zum Tragen kommt oder eingesetzt wird. Und das können Sie schön bei der Bekanntgabefiktion des § 9 OZG sehen. Da steht also drin, dass der Bürger einwilligen soll, dass er die Verantwortung für das Postfach übernimmt. Das heißt, Sie bekommen eine ablehnende Baugenehmigung, ja, das Haus dürfen Sie nicht bauen und jetzt wäre das so, Sie dürfen dann diesen Bescheid dann in das Postfach reinlegen, wenn die Bürger vorher eingewilligt haben, dass Sie das reintun. Wenn Sie sich jetzt mal das nicht digital denken, dann hätte doch eine Baubehörde nicht eine Einwilligung gebraucht, einen ablehnenden Bescheid abzugeben, sondern das steht im Baugesetzbuch drin, dass eben entschieden ist, die Befugnis dafür besteht, die eigentlichen Akte sozusagen zu übermitteln. Das heißt, man muss die Grenze zwischen dem Umgang mit den personenbezogenen Daten und dem eigentlichen Verwaltungshandeln stärker trennen, das Datenschutzrecht hat das quasi aufgrund der Reformmüdigkeit der eigentlichen Verwaltungsbereiche faktisch übernommen, weil das Datenschutzrecht immer sehr technikgetrieben war. Aber es hat im Grunde zu Mechanismen geführt, die eigentlich für viele Rechtsbereiche nicht günstig sind. Deswegen, Einwilligung passt in vielen Rechtsbereichen gar nicht und was ist die bessere Lösung, ja, eben durch Gesetz zu regeln.

Das heißt, schreiben Sie, wenn Sie die Bekanntgabefiktion ins Verwaltungsverfahrensgesetz hineinschreiben in den § 41 in der schärferen Variante, wie es jetzt im § 9 OZG geregelt ist oder geregelt werden soll vielmehr, dann können Sie das als Gesetzgeber reinschreiben. Dann ist die Frage, ob das verfassungsrechtlich konform ist, aber die Legitimation erfolgt dadurch, dass es eben der Gesetzgeber gemacht hat und es eben nicht auf einer Einwilligung des Betroffenen beruht. Das ist kein öffentliches Recht, das ist kein Verwaltungsrecht mehr, weil Sie auch sonst nicht überall einwilligen müssen, bevor der Staat handeln darf. Dafür gibt es ja das Parlament. Das heißt, die bessere Lösung ist ganz einfach. Nicht reinscheiben ins Gesetz, es braucht eine Einwilligung, sondern ins Gesetz hineinschreiben, was der Staat tun darf. Das ist ganz einfach, das Gesetz muss selber die Inhalte regeln. Und dieses Instrument der Einwilligung, das ist

nur etwas, was spezifisch besonders im Datenschutzrecht besonders entwickelt war, weil es dort um personenbezogene Daten geht. Und eine Nebenbemerkung nochmal, weil das gesagt worden ist, De-Mail-Gesetz, jeder hat da seine eigene Historie und Erfahrung, man kann auch noch ans Signaturgesetz denken, genau das ist das, was ich vorhin meinte. Es ist eine lange Periode von Versuchen, Technik einzusetzen, über Technik sich inspirieren zu lassen und Technik zu regulieren, statt eigentlich die Verwaltung zu regulieren und zu überlegen, wie wir die Technik dort in Gang setzen können, um das nicht technische Ziel – gute Verwaltung, Baugenehmigungen, Familienleistungen übermitteln, Elterngeld, was weiß ich was – genau das zu regulieren. Und das finde ich besonders bei diesem Vorgang markant, nämlich der kommt eigentlich von einer sehr fachlichen Seite her, nämlich von den Familienleistungen her, wunderbar, da wird tatsächlich die eigentliche Verwaltung reguliert und jetzt wird es aufgeladen mit ganz allgemeinen und dann aber auch wieder sehr technisch und außerhalb des eigentlichen Regelungsbereiches regulierten Grundsätzen. Deswegen mein Hinweis an der Stelle, Antwort auf die Frage, ja, Einwilligung ist die schlechteste Lösung, was ist die bessere? Regelt die Kerngesetze, die wir haben, Verwaltungsverfahrensgesetz, Fachverwaltungsverfahrensgesetz, Baugesetzbuch, Immissionsschutzgesetz, all die Gesetze, die die eigentliche Verwaltung in ihren Aufgaben reguliert, keine weiteren Technikgesetze, die dann verdeckt doch Verwaltungsverfahren regulieren, wie hier.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön. Dann kommen wir nunmehr zu Herrn Rainer Rehak.

SV **Rainer Rehak** (FIfF e.V.): Die Frage war ja bezüglich – ich ziehe die mal so ein bisschen zusammen, die beiden – bezüglich der Absicherung von Abfragen innerhalb und zwischen Behörden. Also im Groben würde ich da auf zwei Sicherungsmaßnahmen hinweisen wollen, das erste ist überhaupt die Signierung des Auftrages durch die Bürgerin oder den Bürger. Das heißt, sobald überhaupt die Abfrage losläuft, wenn wir eine Signaturinfrastruktur hätten, wäre es natürlich möglich, dass der Portalverbund sozusagen losläuft zu den verschiedenen Behörden und sagt, ich brauche gerne das und das und das. Aber das will ich nicht einfach selber wissen, sondern hier ist der Auftrag des Bürgers oder der Bürgerin. Und von der Rechtfertigung würde sich dann so eine Rechtsfertigungskette ergeben, gleichzeitig auch bei der Übermittlung dann der gesammelten Dokumente, hin zu den verantwortlichen Behörden, die das dann bearbeiten. Der nächste Punkt wäre eine entsprechende Signierung der Behörden selbst, die dann immer bei ihren jeweiligen Aktivitäten ihren Stempel nochmal mit dranhängen, ihren digitalen Stempel, wie sie es ja im Analogen auch machen, und das wäre so der eine Aspekt. Der zweite Aspekt wäre sowas wie die Transaktionstrackings bei externen Protokollservern, was angesprochen worden ist. Das ist auch eine weitere Möglichkeit auch nachvollziehbar zu machen, wer was gemacht hat, um dann auch Verantwortlichkeiten, wenn mal was schiefläuft, irgendwie rekonstruieren zu können. Und es ist auch möglich – zum Beispiel bei benötigten Daten, das muss man je nach Verwaltungsvorgang nochmal überprüfen – ob man eventuell nur benötigte Daten weitergeben kann, was bedeutet, sowas wie aggregierte Daten. Ist das Gesamteinkommen möglich, dann muss natürlich nicht die gesamte Finanzsituation offengelegt werden, sondern nur das Gesamteinkommen oder so etwas wie, ist die Person älter als und bekommt damit die und die Zuschreibungen, dann muss eben nicht das Geburtsdatum übermittelt werden, sondern eben nur, ist sie älter als, ja, nein, sowas in die Richtung.

Die zweite Möglichkeit ist die Interoperabilität zwischen den Behörden absichtlich schwer zu machen. Das ist ja grundsätzlich immer eine Idee der Gewaltenteilung und deswegen ist auch die Frage der Steuer-ID und der Registermodernisierung so wichtig. Denn im Datenschutz ist ja, im Gegensatz zur IT-Sicherheit, Hauptgefahrenquelle der Verarbeiter selbst und nicht Externe. Das heißt, wenn es möglich ist, diese Abfragen der Behörden untereinander zu erschweren in gewisser Hinsicht, dann kann man da eben die nicht gewollten Abfragen unterbinden. Das heißt, wenn zum Beispiel der Portalverbund von verschiedenen Behörden bereichsspezifische Kennzeichen für ein spezielles Nutzerkonto bekäme, also ich jetzt von der Elterngeldstelle und so weiter, von der bekomme ich bereichsspezifische Kennzeichen für meinen Account da, dann kann der Portalverbund diese bereichsspezifischen Kennzeichen zusammenführen und dann jeweils mit den Behörden, die da relevant sind, kommunizieren. Aber es gäbe dann keine Steuer-ID, mit der die Behörden untereinander mal kurz anfragen können, weil sie gar nicht wüssten,

nach wem sie überhaupt fragen sollen. Sie können vielleicht nach Namen fragen, dann können sie nach Herrn Müller fragen, aber so wird das eben nicht zuverlässig und aus IT-Sicht würde man das nicht machen. Das heißt, diese Möglichkeit würde dadurch stark reduziert werden. Das wäre so ein Strauß von Möglichkeiten jetzt mal. Okay, danke schön.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön. Und wir kommen nunmehr zu den Antworten von Herrn Professor Heckmann.

SV **Prof. Dr. Dirk Heckmann (**Technische Universität, München): Vielen Dank für die zwei Fragen, die mir Gelegenheit geben, das, was ich im Eingangsstatement ausgeführt habe, auch natürlich in der schriftlichen Stellungnahme, etwas genauer nochmal hier auf den Punkt zu bringen, auch vor dem Hintergrund dessen, was meine geschätzten Kolleginnen und Kollegen Sachverständigen heute hier ausgeführt haben. Zunächst mal zu der Frage, ob man so etwas wie das OZG Postfach verpflichtend einführen sollte für die Bürgerinnen und Bürger, da bin ich strikt dagegen. Wir hätten so etwas wie aufgedrängtes E-Government, was nach der derzeitigen Lage verfassungsrechtlich überhaupt nicht haltbar wäre. Wir haben einfach nur nicht die Situation, dass alle Bürgerinnen und Bürger über die gleichen Voraussetzungen verfügen in technisch-organisatorischer Hinsicht, auch in kognitiver Hinsicht. Da haben wir einfach ein sehr sozusagen differenziertes Bild unserer Bevölkerung. Das, was der eGovernment MONITOR eben von D21 und der TU München ja jedes Jahr auch wirklich zeigt, die verschiedenen Nutzertypen, die sind sehr heterogen und das können wir nicht einfach vereinheitlichen, indem wir uns einfach einen Wunschbürger bilden und sagen, der muss das jetzt alles genauso machen wie der Gesetzgeber sich das ausdenkt. Dafür ist unsere Gesellschaft viel zu heterogen und da brauchen wir noch eine Zeit lang, bis wir hier das einheitlich regeln können. Also kein aufgedrängtes E-Government, keine verpflichtende Einführung der Nutzung bestimmter digitaler Leistungen für Bürgerinnen und Bürger.

Nichtsdestotrotz haben wir natürlich die spannende Frage, wie es jetzt aussieht mit der Einwilligung als Instrument, das ist ja jetzt vielfach angesprochen worden von verschiedener Seite. Da ist es zwar grundsätzlich richtig nach dem Datenschutzrecht, dass wir hier verschiedene Rechtfertigungsmöglichkeiten haben in Artikel 6 der DSGVO, sowohl die gesetzliche Grundlage einerseits als auch die Einwilligung andererseits. Normalerweise plädiere ich auch dafür, dass man das durchaus differenzieren sollte, entweder Gesetz oder Einwilligung. Es kann hier und da tatsächlich Probleme geben, wenn man das vermischt. Aber in unserem hiesigen Gesetzespaket sehe ich das anders und es gibt sehr, sehr gute Gründe für das hier gewählte Konzept, das ich ausdrücklich verteidigen möchte und auch für den richtigen Weg halte. Warum? Wir müssen nämlich unterscheiden die Frage, ob beziehungsweise dass Daten erhoben werden von der Frage, wie Daten erhoben werden. Dass Daten erhoben werden dürfen, selbstverständlich, wenn ich Anträge stelle bei der Verwaltung, die dann eben zur Prüfung der gesetzlichen Grundlage Daten brauchen, ist eine Selbstverständlichkeit und das gehört auch in das Gesetz hinein. Ich kann niemals als Bürgerin oder Bürger verlangen, dass ich sage, datensparsam, du kriegst keine Entgeltbescheinigung, aber gib mir trotzdem schon mal das volle Elterngeld. Das geht natürlich nicht. Das wäre ja klar. Aber die Frage ist doch hier nicht, dass VOB bestimmte Daten in bestimmten Kontexten gesetzlich natürlich zu nutzen legitimiert ist, sondern wie das im konkreten Fall geschieht, hier nämlich auf elektronischem Wege in einem ganz bestimmten Verbund sozusagen von Datenabrufen, Übermittlungsmöglichkeiten, also ganz bestimmte digitale Lösungen wurden hier gewählt. Und hier haben wir ja gerade die Besonderheit, zumindest jetzt auch in den nächsten Jahren in eine Übergangszeit, dass wir den Bürgerinnen und Bürgern ein Wahlrecht einräumen müssen. Und dieses Wahlrecht, das üben sie dahingehend aus und auch die Freiwilligkeit in diesem Kontext, dass sie eben entscheiden können, ja, ich mache das noch auf klassischem Wege oder ich entscheide mich hier für die ganz konkrete digitale Lösung. Und das ist eben der Sinn hinter dieser jeweiligen Einwilligung. Und interessant ist ja, dass normalerweise die Datenschutzbeauftragten ja sehr stark drängen auf Datensparsamkeit, wenn es mildere Mittel gibt sozusagen, die weniger datenintensiv sind, wie natürlich viele digitale Prozesse mehr Daten erheben, auch an Metadaten beispielsweise, wie dies im Papierwege der Fall ist, so gesehen müssen wir doch eher hier aus Sicht des Datenschutzrechts eben dafür sorgen, dass wir hier eben ein entsprechend datensparsames Verfahren

haben und – Herr Schulz hat das ja ausdrücklich hier auch erwähnt – ich möchte mich auch seinen Ausführungen, was diesen Punkt, was die Einwilligung betrifft, ausdrücklich anschließen.

Und wir haben ja hier auch eine Stellungnahme zum Beispiel des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und Informationsfreiheit, sowohl zum OZG im Jahre 2017 als auch in seinem 28. Tätigkeitsbericht 2019, wo er ausdrücklich plädiert auch für eine Schritt für Schritt Antragstellung, also im Grunde genommen das auch aufgreift und sagt, ja es ist doch gerade sinnvoll – auch aus Sicht der Transparenz – wenn die Bürgerinnen und Bürger bei diesen Antragstellungen dann sich durchklicken durch die einzelnen Schritte und das man bei dieser Gelegenheit dann jeweils auch einen Klick macht im Hinblick auf die Einwilligung, ist aus meiner Sicht überhaupt kein Problem. Es ist eine Frage der Gestaltung des Einwilligungsmanagements. Auch darauf hat Herr Schulz ausdrücklich hingewiesen. Das ist technisch umsetzbar, das ist im Grunde genommen nicht der Aufwand, den Herr Karg hier am Anfang quasi hier prophezeit hat. Ich glaube, die Frage der technischen Gestaltung ist sehr, sehr wichtig, das gebe ich zu, das kann man auch sehr schlecht machen. Wenn es aber gut gemacht ist, haben wir hier ein passables Einwilligungsmanagement, das diesen Anforderungen der Datenschutzgrundverordnung auch absolut entspricht. Und es geht auch konform mit dem Datenschutzcockpit, da es ja nun wirklich auch wohl einhellige Meinung ist, wie sinnvoll das ist, auch aus datenschutzrechtlicher Sicht, dass ich als Bürgerin oder Bürger genau sehe, wer hat gerade was an Daten von mir verarbeitet, zugegriffen, übermittelt und so weiter. Und in diesem Kontext befasse ich mich natürlich schon mehr, wenn ich solche Portale nutze, solche Postfächer nutze, als es vielleicht bislang der Fall war mit solchen Vorgängen. Und das ziehen die letzten Endes darum, der Bürgerin oder den Bürger aktiv einzubeziehen in das Geschehen. Auch das ist datenschutzrechtlich meines Erachtens genau der richtige Weg. Und man darf auch eines nicht vergessen, würden wir das nicht so machen, dann hätten wir ein ganz großes Problem, wir würden nämlich dann im Grunde genommen solche Postfächer einrichten und solche OZG Nutzerkonten einrichten und die Bürgerinnen und Bürger überzeugen, das ist gut, Digitalisierung ist prima, nutzt das bitte. Aber wenn Ihr das einmal eingerichtet habt, hat leider der Gesetzgeber entschieden, dass jetzt alles kraft Gesetzes elektronisch läuft und Ihr könnt das gar nicht mehr steuern oder könnt gar nicht mehr differenzieren. Es mag aber sein, dass ich vielleicht bei den Familienleistungen sage, prima, das finde ich ein gutes Verfahren, da möchte ich elektronisch das genauso handhaben und klicke entsprechend auf die Einwilligungsbuttons, aber in andern Verfahren beispielsweise habe ich nicht so ein Vertrauen in die beteiligten Behörden und da möchte ich es lieber anders haben. Und so gesehen haben wir hier eine Feinsteuerung und ist es nicht genau das, was die Datenschutzgrundverordnung auch im Hinblick eben auf die Datenhoheit, die Datensouveränität des Einzelnen verlangt, eben selber Herr/Frau seiner oder ihrer Daten zu sein und das eben über das Datenschutzcockpit zu beobachten, aber andererseits auch selber ein bisschen zu steuern. Und wie gesagt, wenn man das technisch-organisatorisch gut macht, da lege ich schon Wert drauf, da liegt am Ende auch der Knackpunkt, wie das umgesetzt wird, dann geht das wunderbar, dann haben wir eben kein aufgedrängtes E-Government und genau das ist ja hier der Gegenstand dieses Gesetzentwurfs, des Gesetzespakets und deswegen auch genau der richtige Ansatz. Jetzt muss es nur noch gut umgesetzt werden.

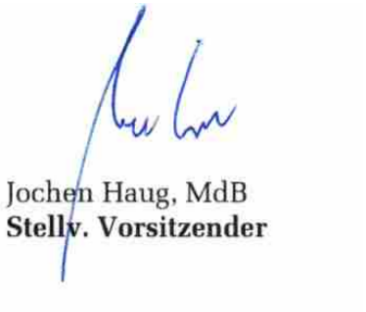
Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön. Dann kommen wir noch einmal zurück zu Herrn Rehak, da ist eine Frage offen geblieben.

SV **Rainer Rehak** (FIfF e.V.): Genau, die Notizen gingen doch noch weiter. Es ging um die De-Mail-Frage. Ja, lange ist es her, die Nutzung solcher Arten von Services hängen ja – so wie bei allen vernünftigen Menschen – vom Verhältnis von Anreiz und Abreiz – sage ich jetzt mal leger – ab. Damals gab es einfach keinen großen Nutzen, das wäre jetzt anders, wie wir schon gehört haben. Allerdings war auch damals schon das Problem dieser Zustellfiktion. Wie jetzt schon ausführlich angeführt worden ist, hält es Menschen davon ab, weil sie dann quasi in die Falle treten und nicht mehr rauskommen. Da ließen sich natürlich Alternativen erstellen. Also wenn man da kurz drüber nachdenkt, könnte man ja überlegen, ob nach einer Zustellung oder einer nicht erfolgenden Zustellung in digitaler Form nach fünf Tagen dann eine postalische ausgelöst wird oder so etwas, wo dann eben dieser Art von

Ängsten dann eben auch begegnet wird sinnvollerweise. Das heißt eben nicht, dass man sich final entscheiden muss, sondern eben quasi so – ein Softfail würde man in der IT sagen – wenn die Nutzer nicht nachgucken, kriegen sie es halt anders. Ein zweiter Punkt natürlich, dass vielleicht noch ein Anreiz zu geben ist, wäre, das nicht in so einer selbstgebauten Postfachart und –weise zu machen wie es aktuell ja auch schon gemacht wird teilweise, in NRW oder so gibt es die ja schon bei den Servicekonten, diese Postfächer, wäre so etwas wie den EU eDelivery Standard zu bequemen. Das habe ich ja vorhin schon mal angesprochen. Dabei gibt es zertifizierte Anbieter, die geben bestimmte Garantien ab. Und die sind quasi – kann man sich vorstellen – wie E-Mail-Anbieter, die aber bestimmten hohen Hürden entsprechen. Die sind dann interoperabel und sogar auch innerhalb der EU. Das heißt, man könnte nicht nur denken wie machen das vielleicht Bund und Länder und Kommunen, sondern was ist denn mit anderen Ländern, was ist denn mit anderen Stellen in der EU, das würde dann sogar auch funktionieren und das wäre auch ein ganz klarer Mehrwert für diverse Use Cases. Das heißt, das wäre so ein Hinweis, wo man sich auf alle Fälle hinwenden könnte. Und ich möchte einfach nochmal unterstreichen, die zwei kernfunktions-modernen E-Governments, das ist eine sichere Kommunikation zwischen Behörden und Bürger*innen und das sichere Signieren von Dokumenten und das wäre durch so ein Postfach zumindest teilweise möglich, wenn man es richtig bauen würde, aber nicht so, wie es jetzt vorgesehen ist. Okay, danke schön.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Wunderbar, danke schön. Wir sind am Ende der zweiten Fragerunde, vor der Zeit ein bisschen, deswegen nur ganz kurz der Form halber, ob noch eine Zusatzfrage besteht? Sehe ich nicht. Dann möchte ich mich bei allen Sachverständigen ausdrücklich bedanken für Ihre Stellungnahmen und schließe die Sitzung um 14:41 Uhr. Danke schön.

Schluss der Sitzung: 14:41 Uhr



Jochen Haug, MdB
Stellv. Vorsitzender

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)614 A

TUM CENTER FOR DIGITAL PUBLIC SERVICES

Gutachterliche Stellungnahme

für den Innenausschuss des Deutschen Bundestages

Sachverständigen-Anhörung vom 26. Oktober 2020 zum

Entwurf eines Gesetzes zur Digitalisierung von Verwaltungsverfahren
bei der Gewährung von Familienleistungen
BT-Drucksache 19/21987, Ausschussdrucksache 19(4)587

26. Oktober 2020

Univ.-Prof. Dr. Dirk Heckmann

Ass. jur. Sarah Rachut

TUM Center for Digital Public Services
Munich Center for Technology in Society
Technische Universität München

Direktor:
Univ.-Prof. Dr. jur.
Dirk Heckmann
dirk.heckmann@tum.de

Geschäftsführerin:
Assessorin jur.
Sarah Rachut
sarah.rachut@tum.de

Tel. +49 89 90 77 93 300
www.tum-cdps.de
www.gov.tum.de/elaw

I. Allgemeines

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Digitalisierung von Verwaltungsverfahren bei der Gewährung von Familienleistungen setzt die Bundesregierung ihre Politik der rechtlichen Gestaltung der digitalen Transformation fort. Neben grundlegenden Vorschriften zur elektronischen Kommunikation über Verwaltungsportale mit ihren IT-Komponenten, insbesondere der Errichtung und Nutzung von Nutzerkonten mit Postfächern zur elektronischen Bereitstellung von Dokumenten und Nachrichten geht es um bereichsspezifische Regelungen des behördenübergreifenden Datenaustauschs. Der hiermit einhergehende Aufbau einer IT-Infrastruktur für digitale Familienleistungen bringt Vorteile sowohl für die Antragstellenden als auch für die beteiligten Behörden, weil die Prozesse vereinfacht und beschleunigt werden. Besonders in der „Lebenslage Geburt", die in den Familien ohnehin mit Aufwänden, Umstellungen und teilweise auch Sorgen verbunden ist, bringt die Digitalisierung von Familienleistungen eine Entlastung für die Betroffenen. Nicht nur, dass sie von Behördengängen und Mehrfachauskünften entlastet werden. Sie müssen sich auch nicht mehr darum kümmern, ob die Angaben zutreffend und vollständig sind. Umgekehrt sind Verwaltungsvorgänge mit validen Daten weniger fehleranfällig.

Schon aufgrund dieser Ausgangslage und Zielsetzung ist der unmittelbare Gegenstand des Gesetzentwurfs positiv zu werten. Aber auch das Gesamtkonzept mit dem Änderungsantrag überzeugt. Es ist überaus sinnvoll, Lücken, die in der Verwaltungspraxis erkannt wurden (wie etwa in Bezug auf die bislang fehlenden Organisationskonten) zu schließen. Die Corona-Pandemie zeigt deutlich, wie wichtig gerade die digitale Verwaltung ist. Weil Kontaktbeschränkungen, Ausfälle durch Krankheit und Quarantäne sowie Einsparungsnöte in den Haushalten konventionelle Behördengänge erschweren bei gleichzeitiger Notwendigkeit schneller Aufgabenerledigung der öffentlichen Verwaltung, erkennt man die erheblichen Chancen der Digitalisierung. Die Bundesregierung greift dies zu Recht auf und macht nach und nach den Weg frei zu effizienten und zeitgemäßen Kommunikationsformen und Organisationsstrukturen.

Grundsätzliche Einwände hiergegen sind nicht ersichtlich; das normative Konzept ist stimmig. Hürden könnte es allenfalls in der praktischen Umsetzung geben, wenn und soweit diese digitalen Angebote nicht in dem Umfang genutzt werden, wie es wünschenswert wäre. Hier bietet es sich an, die Vorteile der elektronischen Kommunikation, die Funktionsweise der IT-Infrastruktur und ihrer Komponenten sowie Antworten auf allfällige Fragen („FAQ") in einer sehr verständlichen, adressatengerechten Form zu kommunizieren.

II. Zu einzelnen Vorschriften

Aufgrund der Komplexität der Regelungsmaterie und der Kurzfristigkeit der Stellungnahme soll im Einzelnen nur auf bestimmte Vorschriften, die für die Einordnung des Gesetzesvorhabens von besonderer Relevanz sind, eingegangen werden.

1. § 108a SGB IV – elektronische Abfrage und Übermittlung von Entgeltbescheinigungsdaten

Durch Art. 7 des Gesetzentwurfs i.V.m. Nr. 4 des Änderungsantrages wird mit § 108a SGB IV eine neue Vorschrift in den achten Abschnitt des SBG IV (Elektronische Antrags- und Bescheinigungsverfahren) eingeführt. Diese hat die **elektronische Abfrage und Übermittlung von Entgeltbescheinigungsdaten** für Elterngeld zum Gegenstand und ermöglicht somit, dass der nach § 9 Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) notwendige Nachweis von Einkommen aus Erwerbstätigkeit für die Antragsteller des Elterngeldes einfacher und unbürokratischer zu führen ist.

Nach § 108a Abs. 1 SGB IV können die notwendigen Entgeltdaten durch die Datenstelle der Rentenversicherung, welche hier im Auftrag der Elterngeldstelle tätig wird, **direkt bei den Arbeitgebern abgefragt und anschließend elektronisch übermittelt** werden. Durch die Verpflichtung der Arbeitgeber zur unverzüglichen Übermittlung der Entgeltdaten (spätestens mit der nächsten Entgeltabrechnung) wird das Verfahren weiter beschleunigt.

Durch diese Regelung wird der Prozess der Datenübermittlung insgesamt effizienter gestaltet und werden auch **bürokratische Hürden für die Eltern abgebaut**. Dass diese Gestaltung wiederum auf bereits etablierte Abfrage- bzw. Kommunikationskanäle[1] zurückgreift, ist zu begrüßen.

Gleichzeitigt berücksichtigt der Gesetzentwurf mit der Einführung des § 9 Abs. 2 Satz 2 BEEG, dass die Abfrage durch die Rentenversicherung nur dann erfolgen darf, wenn der Antragsteller oder die Antragstellerin darin **eingewilligt** hat und lässt den Eltern somit eine **Wahlmöglichkeit** zwischen dem bisherigen Verfahren und der neuen elektronischen Abfrage. Auch dies ist sehr zu begrüßen.

[1] Bereits jetzt bearbeitet die Datenstelle der Träger der Rentenversicherung elektronische Ermittlungsersuchen, so z.B. nach § 69 SGB X oder § 74a Abs. 1 SGB X.

2. §§ 2, 3 und 8 OZG - Regelungen zum Organisationskonto

Durch die Änderungen bzw. Ergänzungen der §§ 2, 3 und 8 OZG werden die Nutzerkonten, über die die einzelnen Nutzer die elektronischen Verwaltungsleistungen über den Portalverbund in Anspruch nehmen können, genauer geregelt.

Erstmals wir nun durch § 2 Abs. 5 OZG zwischen den verschiedenen Typen **„Bürgerkonto“ und „Organisationskonto“** unterschieden. Während ersteres weiterhin dezentral durch die jeweiligen Länder für die Bürgerinnen und Bürger bereitgestellt wird, gilt das zentrale Organisationskonto für alle Verwaltungsleistungen im Bundesgebiet. Mit dieser Regelung erfüllt der Gesetzgeber den vor allem aus der Wirtschaft geäußerten Wunsch nach einem **einheitlichen Konto für die verschiedenen Verwaltungsleistungen**[2], mithin einem „Single Point of Contact“ und schafft die rechtliche Grundlage für das vom IT-Planungsrat aufgesetzte Koordinierungsprojekt „Unternehmenskonto /-en“. Mit dem „Organisationskonto“, das nun auch dem Wortlaut nach nicht mehr nur Unternehmen, sondern auch andere, nicht wirtschaftliche Vereinigungen umfasst, wird vermieden, dass in mehreren Bundesländern tätige Organisationen eine Vielzahl von Nutzerkonten führen müssten. Dies bewirkt **Übersichtlichkeit und eine höhere Nutzerfreundlichkeit**.

Darüber hinaus wird bei der Einrichtung des Organisationskontos zur Identifizierung und Authentifizierung auf den Einsatz der bereits bekannten und **etablierten ELSTER-Zertifikate** gesetzt, § 8 Abs. 6 und 7 OZG. Die bestehende ELSTER-Infrastruktur soll hierbei angepasst werden, sodass ein einheitliches Unternehmenskonto entstehen kann. Im Ergebnis ist diese Neuregelung zu begrüßen. Sie ermöglicht die Bündelung in einem Konto und führt dadurch zur Entlastung auf Seiten der Organisationen.

Ebenfalls zu begrüßen ist, dass mit § 8 Abs. 6 Satz 2 OZG über das Organisationskonto nunmehr auch Unternehmen und anderen, nicht natürlichen Personen die Möglichkeit eingeräumt wird, **die Schriftform zu ersetzen**. In Bayern ist dies bei Nutzung des ELSTER-Zertifikats bereits aufgrund von § 4 BayEGovV[3] möglich. Gerade solche Erleichterungen bei formbedürftigen Anträgen sind wichtige Meilensteine auf dem Weg zu einer digitalen Verwaltung.

---

[2] So u.a. Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V., Positionspapier für eine wirtschaftsfreundliches E-Government, 2019, abrufbar unter: https://www.dihk.de/resource/blob/11602/b45c398a8430136072f3342873064270/dihk-positionspapier-wirtschaftsfreundliches-e-government-data.pdf zuletzt abgerufen am 24.10.2020.

[3] Bayerische Verordnung über die elektronische Verwaltung und die barrierefreie Informationstechnik (Bayerische E-Government-Verordnung – BayEGovV) vom 8. November 2016 (GVBl. S. 314).

3. § 9 OZG und § 37 Abs. 2a SGB X - Bekanntgabe von Verwaltungsakten

Durch den Änderungsantrag wird die **Bekanntgabe von Verwaltungsakten über öffentlich zugängliche Netze** und somit auch über ein dem Nutzerkonto angeschlossenes Postfach geregelt, wenn der Adressat in diesen Weg der Bekanntgabe zuvor eingewilligt hat. Die Bekanntgabe setzt einerseits den Bekanntgabewillen auf Seiten der Behörde voraus und andererseits in der Regel auch die tatsächliche Kenntnisnahme durch den Adressaten des Verwaltungsaktes.[4]

Abweichend von § 41 Abs. 2a VwVfG bzw. dem bisherigen § 37 Abs. 2a SGB X scheitert eine Bekanntgabe nach § 9 Abs. 1 Satz 3 OZG bzw. § 37 Abs. 2a Satz 4 SGB X-neu allerdings nicht mehr daran, dass der **Adressat den Verwaltungsakt nicht selbst abruft**. Vielmehr wird der Zugang und damit die Bekanntgabe fingiert.

Grundsätzlich ist eine Regelung über die Bekanntgabe über öffentlich zugängliche Netze und in einem elektronischen Postfach zu begrüßen, da sie es den Beteiligten ermöglicht, das Verwaltungsverfahren effizienter durchzuführen, weil die **Dokumente ortsunabhängig zur Verfügung stehen** und zudem das Risiko eines Verlustes auf dem Postweg umgangen wird.

Allerdings stellt sich die Frage, warum bei der Fiktion des Zugangs auf unterschiedliche Ereignisse abgestellt wird. Bei Verwaltungsakten, die gem. § 9 OZG über das Postfach des OZG-Nutzerkontos bekanntgegeben werden sollen, fingiert das Gesetz die Bekanntgabe **am dritten Tag nach der Bereitstellung zum Abruf**, § 9 Abs. 1 Satz 3 OZG. Erfolgt die Bekanntgabe jedoch nach § 37 Abs. 2a SGB X, der in seinem Anwendungsbereich lex specialis zu § 9 OZG ist, so erfolgt die Fiktion der Bekanntgabe **am dritten Tag nach Absendung der elektronischen Benachrichtigung über das Bereitstehen des Verwaltungsaktes,** § 37 Abs. 2a Satz 4 SGB X. Auch wenn dies in der Praxis zumeist parallel zur Bereitstellung erfolgen mag, wäre zu überlegen, dies im Gesetzeswortlaut anzugleichen – oder die unterschiedliche Anknüpfung besser zu begründen.

An sich ist die **Neuregelung des § 37 Abs. 2a SGB X begrüßenswert**: Die bisherige Regelung hat in der Praxis zu häufigen Verzögerungen und Mehrarbeit für die Verwaltung geführt, da die zunächst elektronisch bereitgestellten Verwaltungsakte nicht abgerufen wurden, so dass anschließend doch noch auf anderem Wege bekanntgegeben werden musste. Dies entfällt nun, weil die Zustellung fingiert wird, so wie man es auch aus dem

[4] *Heckmann*, in: ders., jurisPK-Internetrecht, 6. Aufl. 2019, Kap. 5 Rn. 578 m.w.N.; *Sachs,* in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Aufl. 2018, § 42 Rn. 176.

allgemeinen Verwaltungsverfahren kennt, sowohl bei der Zustellung von Briefpost als auch in der elektronischen Kommunikation.

Zumindest auf den ersten Blick leuchtet es unterdessen nicht ein, warum diese Zustellungsfiktion an die **Benachrichtigung über die Bereitstellung des Verwaltungsaktes im elektronischen Postfach des Behördenportals anknüpfen** soll, während die 3-Tages-Fiktion in allen anderen Fällen elektronischer Übermittlung an die Übermittlung des elektronischen Verwaltungsaktes (sei es durch Absenden, sei es durch Hochladen in ein Portal) anknüpft.

Die Gesetzentwurfsbegründung stellt hier auf die „**Besonderheiten des Sozialverwaltungsverfahrens und der oftmals schutzbedürftigen Sozialleistungsempfänger**" ab. Dies überzeugt nicht ohne Weiteres. Die Schutzbedürftigkeit müsste sich in diesem Fall speziell auf die besonderen Risiken der elektronischen Kommunikation und den Umstand beziehen, dass man elektronisch übermittelte (belastende) Verwaltungsakte nicht oder zu spät wahrnimmt und damit etwa Rechtsschutzfristen versäumt. Dieses **spezifische Risiko** besteht derzeit wohl in allen elektronischen Verwaltungsverfahren gegenüber den jeweiligen Adressaten. Anders als beim Empfang von Briefpost gibt es bisher noch kein eingeübtes Kommunikationsverhalten im Hinblick auf elektronische Verwaltungsakte. Während man den konventionellen Briefkasten regelmäßig leert, weil sich dort private Briefe, berufliche Post, Behördenpost, aber auch Zeitungen oder Werbung befinden, lohnt sich der Aufruf des Postfachs beim Behördenportal eher weniger, weil Bürgerinnen und Bürger weitaus weniger Behördenkontakte im Jahr haben. Um diese Adressaten vor Versäumnissen in der elektronischen Behördenkommunikation zu schützen, gibt es ein **mehrstufiges Schutzkonzept**:

- Zunächst ist die Einrichtung eines elektronischen Postfachs im Verwaltungsportal (sowohl im allgemeinen, als auch im Sozialverwaltungsverfahren) **freiwillig**. Digital weniger affine Menschen, oder solche, die nicht über die notwendige IT-Ausstattung oder Internetanbindung verfügen, werden diesen Weg von vorneherein kaum wählen.
- Alsdann muss wiederum der Zugang zur elektronischen Kommunikation im Einzelfall eröffnet werden, in diese spezielle Form der elektronischen Zustellung **eingewilligt** werden. Diese Einwilligung ist wiederum nur wirksam, wenn dem eine transparente und verständliche Information über die Funktionsweise des Portals (einschließlich der damit verbundenen Obliegenheit zum Abruf von Nachrichten) vorausgeht.
- Schließlich werden selbst dann elektronische Verwaltungsakte nicht einfach bereitgestellt, sondern durch eine **„Push-Nachricht"** begleitet, in der auf diese Bereitstellung hingewiesen wird.

Dieses Schutzkonzept gilt sowohl im allgemeinen Verwaltungsverfahren als auch im Sozialverwaltungsverfahren. Der **Gefahr von Fristversäumnissen** wird so weitgehend vorgebeugt. Es bietet sich deshalb an, auch im Sozialverwaltungsverfahren auf den Zeitpunkt der Bereitstellung des Verwaltungsakts abzustellen und damit einen Gleichklang zu § 9 OZG zu bewirken.

Differenziert man hingegen wie im Gesetzentwurf vorgesehen, kann es passieren, dass ein Empfänger von Sozialleistungen, der über ein OZG-Postfach verfügt, dort **unterschiedliche Fristberechnungen** vornehmen muss, je nachdem, welchen Verwaltungsakt er dort gerade vorfindet: einmal bezogen auf den Zeitpunkt der Bereitstellung, einmal bezogen auf den Versand der Benachrichtigung über diesen Umstand. Damit gestaltet sich das Fristenmanagement unnötig kompliziert. Durch das 3-stufige Schutzkonzept ist auch der Sozialleistungsempfänger ausreichend geschützt. Im Gegenteil: Ein solcher Empfänger mag sogar häufiger Verwaltungspost bekommen als ein Bürger, der entsprechende Leistungen nicht bezieht, so dass die Gefahr, dass man seine Obliegenheiten aus der Einwilligung in die Nutzung des Verwaltungsportals „vergisst", eher geringer ist. Allemal ist es empirisch nicht belegt, dass die Gruppe der Sozialleistungsempfänger, die sich für den elektronischen Empfang von Verwaltungsakten über das elektronische Postfach entscheiden, weniger „digital-affin" ist als die Gruppe der sonstigen Adressaten von Verwaltungsakten.

Im Übrigen wird mit der Neuregelung des § 37 Abs. 2a SGB X die **Beweislast** über den tatsächlichen Zugang der elektronischen Benachrichtigung, die die Abrufbarkeit des Verwaltungsaktes zum Inhalt hat, der Behörde auferlegt. Dieser Nachweis wird von Seiten der Behörde jedoch tatsächlich nur schwer zu führen sein, sodass das eigentliche Ziel der Neuregelung, die Schaffung eines unkomplizierten und effizienten Bekanntgabeverfahrens, nicht ganz erreicht wird.

Es wird daher **empfohlen**, die unterschiedliche Regelung der Bekanntgabe-Fiktion in § 37 Abs. 2a SGB X-neu und § 9 OZG zu überdenken.

Dies soll freilich nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Neuregelungen ansonsten zu begrüßen sind, weil der Weg über eine Zugangsfiktion dem in der Praxis beobachteten Scheitern der Bekanntgabe entgegenwirkt.

III. Datenschutzrechtliche Aspekte

Betrachtet man das System der **Datenflüsse und Abrufermächtigungen**, wie es der Gesetzentwurf mit den Ergänzungen im Änderungsantrag ermöglicht (näher dargestellt im Anhang), so fällt zweierlei auf: Zum einen ist die jeweilige Datenverarbeitung durch eine **gesetzliche Ermächtigung** in den fachspezifischen Gesetzen gerechtfertigt: Dort ist jeweils geregelt, welche (personenbezogenen) Daten zu welchem Zweck auf welche Weise verarbeitet werden dürfen. Zum anderen wird den jeweiligen Adressaten ein **Wahlrecht** eingeräumt, ob sie der elektronischen Datenübermittlung zustimmen oder ob diese auf herkömmliche Weise erfolgen soll. Damit wird den Betroffenen eine größtmögliche Datenhoheit eingeräumt.

Soweit eingewendet werden mag, dass jede Vernetzung und Automatisierung dem Betroffenen nicht nur Arbeit beim Ausfüllen von Formularen, sondern auch ein Stück Kontrolle über die weitergegebenen Daten abnimmt, lässt sich dies durch kluge technische Gestaltung entkräften: So könnte ein **Datenschutzcockpit**, wie dies etwa auch der Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit in seinen früheren Stellungnahmen zum OZG gefordert hat, transparent machen, welche Behörde nunmehr welche Daten in einem bestimmten Kontext erhalten hat. Wie dies wiederum im Detail ausgestaltet wird, obliegt dem Gestaltungsermessen der zuständigen Stellen, solange die mit der DSGVO vorgegebenen Transparenzziele eingehalten werden.

Die Regelung der **datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit** knüpft letztlich an die Vorgaben der DSGVO an. Dies mag auf den ersten Blick redundant erscheinen, hat aber den Vorteil, dass gerade bei der Abgrenzung der Fachbehörden zum Betreiber des (jeweiligen) Verwaltungsportals Rechtssicherheit bzgl. der Verantwortungsanteile hergestellt wird. So ist es naheliegend, dass der Betreiber des Verwaltungsportals im Hinblick auf die Daten aus den Fachverfahren lediglich Auftragsverarbeiter ist, während er für die Metadienste im Portal selbst die datenschutzrechtliche Verantwortung (alleine) trägt (§§ 9a Abs. 2, 9c EGovG-neu).

IV. Fazit

Das Gesetzespaket mit der Digitalisierung der Familienleistungen und den Anpassungen von OZG und EGovG ist insgesamt sehr zu begrüßen. Es verfolgt einen wichtigen Zweck und bietet hierfür den geeigneten und erforderlichen rechtlichen Rahmen. Die Regelungen im Einzelnen sind – soweit dies hier genauer betrachtet wurde – schlüssig und zielführend. Lediglich im Hinblick auf die Zustellungsfiktion ergibt sich eine kleine Inkonsistenz, deren Beseitigung erwogen werden könnte.

ANHANG
Datenflüsse bei der Digitalisierung von Familienleistungen

OZG + AO (Einbindung der Elster-Zertifikate)
Die Finanzbehörde ruft zur Feststellung der Identität eines Nutzers Daten nach §§ 139b Abs. 3 Nr. 3, 4, 5, 6, 8 und 10, 139c Abs. 4 Nr. 3, 5, 8 und 10 und §139c Abs. 5 Nr. 4, 6, 9 und 11 AO ab. Diese Daten stammen aus den Registern des Bundeszentralamts für Steuern; zusätzlich können gespeicherte Daten der Finanzämter aus Besteuerungsverfahren abgerufen werden → Nutzerkonto (§ 8 Abs. 2 Nr. 2 OZG, §§ 139b Abs. 4a, 139c Abs. 6a AO). Diese Regelungen haben keinen unmittelbaren Zusammenhang zum ELFE-Projekt (dort ist eine einheitliche Nutzung der Onlinefunktion des Personalausweises vorgesehen).
Bundeszentralamt für Steuern/Finanzämter → Finanzbehörde → Nutzerkonto

Personenstandsverordnung + Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes
Das Standesamt, das die Geburt beurkundet, hat dies der Elterngeldstelle mitzuteilen, wenn dem Standesamt bekannt wird, dass ein Antrag auf Elterngeld gestellt worden ist und die antragstellende Person mit der Datenübermittlung einverstanden ist (§ 57 Abs. 1 Nr. 8 PStV und § 25 BEEG).
Standesamt → Elterngeldstelle

Einkommensteuergesetz
„Das Kindergeld ist bei der zuständigen Familienkasse schriftlich zu beantragen; eine elektronische Antragsstellung nach amtlich vorgeschriebenem Datensatz über die amtlich vorgeschriebene Schnittstelle ist zulässig, soweit der Zugang eröffnet wurde." (§ 67 Satz 1 EStG). Klarstellung: elektronische Antragstellung ist möglich. Neuerung: „nach amtlich vorgeschriebenem Datensatz über die amtlich vorgeschriebene Schnittstelle". Dadurch soll die Verwendung eines bundeseinheitlichen Standards sichergestellt werden. Vgl. Diagramm 2: *Nutzerkonto → Fach- oder Verwaltungsportal → Online-Leistung*

SGB IV
Die Datenstelle der Rentenversicherung fragt im Auftrag der zuständigen Behörde nach § 12 Abs. 1 BEEG (Elterngeldstelle) bei Arbeitgebern die Entgeltbescheinigungsdaten ab und übermittelt die Daten an die beauftragende Behörde, vgl. § 108a Abs. 1 SGB IV. § 9 Abs. 2 BEEG verweist auch auf diese Möglichkeit der Elterngeldstellen und regelt, dass Arbeitnehmer dem elektronischen Verfahren zustimmen muss.
Datenstelle der Rentenversicherung → Arbeitgeber
Arbeitsgeber → Datenstelle der Rentenversicherung
Datenstelle der Rentenversicherung → Elterngeldstelle
Elterngeldstelle → Datenstelle der Rentenversicherung

SGB V
Die zuständige Krankenkasse übermittelt der Stelle nach § 12 Abs. 1 BEEG (Elterngeldstelle) nach Aufforderung die Angaben zum Zeitraum und zur Höhe des bewilligten Mutterschaftsgeldes (wenn beantragt und die Empfängerin einwilligt, vgl. § 203 Abs. 1 Nr. 1 und wenn die KK über das Einverständnis der Empfängerin informiert wurde vgl. § 203 Abs. 1 Nr. 2 SGB V).
Krankenkasse → Elterngeldstelle
Die Elterngeldstelle muss Krankenkassen über Beginn und Ende der Zahlung des Elterngeldes/Erziehungsgeldes informieren (vgl. § 203 Abs. 2 SGB V).
Elterngeldstelle → Krankenkasse

Diagramm 1

KK übermittelt (auf Nachfrage) Angaben zum Zeitraum und zur Höhe des bewilligten Mutterschaftsgeldes, wenn

- Empfängerin Elterngeld ab Geburt beantragt hat
- Empfängerin mit Datenübermittlung einverstanden ist
- KK über dieses Einverständnis informiert wird

Standesamt

Krankenkasse

§ 57 Abs. 1 Nr. 8 PStV und § 25 BEEG

§ 203 Abs. 1 SGB V

§ 203 Abs. 2 SGB V

Das Standesamt informiert über die Geburt, wenn

- dem Standesamt bekannt wird, dass ein Antrag auf Elterngeld gestellt worden ist
- antragsstellende Person mit Datenübermittlung einverstanden ist

Elterngeldstelle hat der KK Beginn und Ende der Zahlung des Eltern- bzw. Erziehungsgeldes zu übermitteln

Elterngeldstelle

Zuständige Behörde nach § 12 Abs. 1 BEEG

§ 9 Abs. 2BEEG und § 108a Abs. 1 S. 1 SGB IV

Datenstelle fragt i.A. der Elterngeldstelle erforderliche Entgeltbescheinigungsdaten für Elterngeld beim Arbeitgeber ab und übermittelt sie der Elterngeldstelle. Arbeitnehmer muss elektronischem Verfahren zustimmen.

§ 108a Abs. 1 S. 1 SGB IV

Datenstelle RentenV.

Arbeitgeber

§ 108 Abs. 1 S. 2 SGB IV

Arbeitgeber übermittelt abgefragte Daten

Datenflüsse in Verwaltungsportalen bei ELSTER-Nutzung

Nutzer können mit dem Verwaltungsportal des Bundes (§ 9a Abs. 3 Nr. 4 EGovG) und mit anderen Behörden (§ 2 Abs. 7 OZG, § 9 Abs. 1 OZG) bidirektional kommunizieren bzw. können dort Verwaltungsakte elektronisch bekannt gegeben werden. Alles nach Einwilligung des Nutzers.

Diagramm 2

Bidirektionale Kommunikation
(§ 9a Abs. 3 Nr. 4 EGovG)

Mit Einwilligung des Nutzers kann ein elektronischer Verwaltungsakt in dessen Postfach bekannt gegeben werden (§ 9 Abs. 1 OZG). Mit Postfach wird grds. bidirektionale Kommunikation möglich (§ 2 Abs. 7 OZG).

Nutzerkonten von Bund/Ländern mit Postfach

fragt ab

Angeschlossenes Fach- oder Verwaltungsportal

z.B. Verwaltungsportal des Bundes

§ 8 Abs. 2 Nr. 2 OZG und §§ 139b Abs. 4a, § 139c Abs. 6a AO

übermittelt

Antragstellung

Finanzbehörde

Online-Leistung

Daten zur Identifikation eines Nutzers: §§ 139b Abs. 3 Nr. 3, 4, 5, 6, 8 und 10, 139c Abs. 4 Nr. 3, 5, 8 und 10 und 139c Abs. 5 Nr. 4, 6, 9 und 11 AO
+ gespeicherte Daten aus Besteuerungsverfahren
→ **können (nach Einwilligung) abgerufen und an Nutzerkonto übermittelt werden**

Bundeszentralamt für Steuern/Finanzämter

Schleswig-Holstein
Der echte Norden

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)614 B

Schleswig-Holstein
Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung | Postfach 71 51 | 24171 Kiel

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom: /
Mein Zeichen: V 30 - 20853/2020
Meine Nachricht vom: /

Dr. Moritz Karg
moritz.karg@melund.landsh.de
Telefon: +49 431 988-7891
Telefax: +49 431 988 699 7891

23.10.2020

Stellungnahme zum Änderungsantrag zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Digitalisierung von Verwaltungsverfahren bei der Gewährung von Familienleistungen Drucksache 19/21987 und Ausschussdrucksache 19(4)587

Sehr geehrte Frau Vorsitzende Lindholz,
sehr geehrte Ausschussmitglieder,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Änderungsantrag zum Entwurf eines Gesetzes zur Digitalisierung von Verwaltungsverfahren bei der Gewährung von Familienleistungen Drs. 19/21987 und Drs. 19(4)587 bedanke ich mich und bitte um Verständnis, dass in der Kürze der Zeit eine detaillierte Stellungnahme nicht möglich war.

1. **Allgemein zum Gesetzesentwurf Dr. 19/21987 und Änderungsantrag 19(4)587**

   Das dem Gesetzesentwurf zugrundeliegende Projekt „Einfach Leistungen für Eltern – ELFE“ der Freien Hansestadt Bremen zusammen mit dem IT-Planungsrat unter Beteiligung des IT-Dienstleisters Dataport gehört zu einem der prominentesten und engagiertesten Projekte im Kontext der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen bei Bund und Ländern. Es adressiert prototypisch die durch die digitale Transformation staatlicher Leistungen bestehenden Änderungsbedarfe im Kontext der Prozessorganisation, der Technologie und der rechtlichen Rahmenbedingungen unter den föderalen Rahmenbedingungen.

   Der Gesetzesentwurf und der vorliegende Änderungsantrag leisten einen Beitrag zur Digitalisierung des Antragsverfahrens für Elterngeld aber auch darüber hinaus ganz allgemein für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen und die dafür notwendigen rechtlichen Rahmenbedingungen. Daher sind der Entwurf und der Änderungsantrag ausdrücklich zu begrüßen.

Bereits an dieser Stelle sollte jedoch deutlich werden, dass dies nur der Beginn einer ganzen Reihe von erforderlichen Rechtsanpassungen sein wird, nicht nur auf Bundes- sondern ebenso auf Landesebene. Ganz im Sinn einer agilen Entwicklung sollte der Entwurf und der Änderungsantrag als erster Schritt eines sehr grundsätzlichen und letztlich auch charakterverändernden Prozesses der öffentlichen Verwaltung verstanden werden. Dies wird nicht nur wie im vorliegenden Fall die Leistungsverwaltung betreffen, sondern auch die anderen Bereiche der öffentlichen Verwaltung nachhaltig verändern.

Aus hiesiger Sicht wird daher empfohlen, bei der Gesetzgebung die Beschlüsse des IT-Planungsrates u.a. zum Reifegradmodell der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen (Entscheidung 2020/20 - Reifegradmodell - Anwendung des OZG-Reifegradmodells im Digitalisierungsprogramm Föderal, 32. Sitzung des IT-Planungsrates vom 24. Juni 2020) in Betracht zu ziehen und daraufhin zu überprüfen, ob dadurch die **vollständige** Digitalisierung von Verwaltungsleistungen erreicht werden kann. Von einer tatsächlich digitalen Verwaltungsleistung kann erst gesprochen werden, wenn eine sämtliche Aspekte umfassende medienbruchfreie Durchführung des Verwaltungsverfahrens realisiert ist. Damit erschöpft sich die Digitalisierung der Verwaltungsleistung nicht in der Eröffnung des digitalen Zugangs, also z.B. der Antragstellung. Vielmehr muss das sich an den Antrag anschließende, interne Verfahren und die damit in Verbindung stehenden Prozesse, die digitale Einreichung von Nachweisen und Unterlagen, der Rückkanal, also die Erstellung von Bescheiden und deren Zustellung sowie die elektronische Bezahlung durchgängig digital abgebildet werden.

Zugleich wird empfohlen, nicht nur die bestehenden Prozesse der Verwaltung digital abzubilden, sondern diese auch im Lichte der Möglichkeiten moderner Informations- und Kommunikationstechnologien zu modifizieren und im Idealfall zu vereinfachen. Der Entwurf des Gesetzes setzt hier an, indem z.B. die Einreichung von Unterlagen für die Antragsteller: innen durch die Erweiterung von Übermittlungsbefugnissen zwischen den beteiligten Behörden vereinfacht wird. Dieser Ansatz ist ausdrücklich zu begrüßen und sollte ausgebaut werden.

Der Änderungsantrag 19(4)587 erscheint einerseits für die die Umsetzung des ELFE Projektes nicht zwingend erforderlich zu sein. Andererseits adressiert er die durch den Bundesrat geäußerten Bitten (Drs. 19/22776) im Hinblick auf die Erweiterung und Ergänzung des Onlinezugangsgesetzes, um der dynamischen Entwicklung bei der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung Rechnung zu tragen. Insoweit ist die Ergänzung des Gesetzesentwurfes ausdrücklich zu begrüßen. Dies gilt insbesondere für die Regelung der Basisdienste, die für die Umsetzung vollständig digitaler Verwaltungsverfahren unerlässlich sind, wie z.B. die Regelung des Postfaches, des Portalverbundes oder das Führen des Nachweises der Identität.

Die oben genannten Maßstäbe und Zielsetzungen bilden die Grundlage für die folgenden Hinweise und Empfehlungen.

2. Streichung des Einwilligungserfordernisses für die Übermittlung personenbezogener Daten

Es werden die folgenden Änderungen zu Drs. 19/21987 empfohlen:

zu Art. 3 Nr. 2 des Gesetzesentwurfes (Drs. 19/21987)

„8. der Elterngeldstelle, wenn dem Standesamt bekannt wird, dass ein Antrag auf Elterngeld *durch die antragstellende Person* gestellt worden ist, und wenn die antragstellende Person *über* die Datenübermittlung *in Kenntnis gesetzt wurde.*“

zu Art. 5 Nr. 1 des Gesetzesentwurfes (Drs. 19/21987)

„(4a) Die in Absatz 3 Nummer 3 bis 6, 8 und 10 aufgeführten Daten werden bei einer natürlichen Person, die ein Nutzerkonto im Sinne des § 2 Absatz 5 des Onlinezugangsgesetzes nutzt, auch zum Nachweis der Identität als Nutzer dieses Nutzerkontos gespeichert; diese Daten dürfen elektronisch an das Nutzerkonto übermittelt werden, wenn der Nutzer zuvor *der* Übermittlung *zugestimmt hat*.“

zu Art. 6 Nr. 1 b) des Gesetzesentwurfes (Drs. 19/21987)

„(2) Für den Nachweis des Einkommens aus Erwerbstätigkeit kann die nach § 12 Absatz 1 zuständige Behörde auch das in § 108a Absatz 1 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch vorgesehene Verfahren zur elektronischen Abfrage und Übermittlung von Entgeltbescheinigungsdaten nutzen. Sie darf dieses Verfahren nur nutzen, wenn die betroffene Arbeitnehmerin oder der betroffene Arbeitnehmer zuvor *einen Antrag auf Elterngeld gestellt* hat. Wenn der betroffene Arbeitgeber ein systemgeprüftes Entgeltabrechnungsprogramm nutzt, ist er verpflichtet, die jeweiligen Entgeltbescheinigungsdaten mit dem in § 108a Absatz 1 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch vorgesehenen Verfahren zu übermitteln.“

zu Art. 6 Nr. 1 b) Nr. 3 des Gesetzesentwurfes (Drs. 19/21987)

Streichung des letzten Halbsatzes des § 25 und hinter dem Word „übermitteln“ einfügen eines Punktes.

zu Art. 8 des Gesetzesentwurfes (Drs. 19/21987)

§ 203 Absatz 1 Nr. 1)

„die Empfängerin des Mutterschaftsgeldes Elterngeld für den Zeitpunkt ab der Geburt des Kindes beantragt hat *und sie über die Übermittlung in Kenntnis gesetzt wurde“*

Begründung für alle vorgenannten Änderungsvorschläge

Zweck des Entwurfes und des Änderungsantrages ist die Entbürokratisierung des Verwaltungsverfahrens sowie die Vereinfachung des Antragsprozesses. Dazu werden u.a. datenschutzrechtlich notwendigen Übermittlungsvorschriften geschaffen. Durch den Zugriff auf die bereits bestehenden Datenbestände bei den

unterschiedlichen Stellen soll der Antragsprozess einfacher und effizienter gestaltet und zugleich eine Verbesserung der inhaltlichen Integrität der Antragsinformationen erreicht werden (S. 1 und 2; 27 Drs. 19/21987).

Die mit diesem Gesetzesentwurf etablierten Einwilligungsvorschriften würden zu Rechtsunsicherheit führen und den Zweck der geplanten Gesetzgebung konterkarieren. Zudem ist das Einwilligungserfordernis nicht erforderlich, um eine datenschutzkonforme Übermittlung der personenbezogenen Daten zu gewährleisten.

Die Verarbeitung personenbezogener Daten ist gemäß Art. 5 Abs. 1 a) iVm Art. 6 Abs. 1 bzw. Art. 9 Abs. 2 a) b) DSGVO zulässig, wenn entweder die betroffene Person ihre Einwilligung in die Verarbeitung der sie betreffenden personenbezogenen Daten gegeben hat oder die Verarbeitung für die Wahrnehmung einer Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt bzw. für die Wahrnehmung von Rechten aus dem Recht der sozialen Sicherheit erforderlich ist. Letzteres ist die sogenannte Öffnungsklausel für die nationale Gesetzgebung der Mitgliedstaaten. D.h. personenbezogene Daten dürfen auch dann verarbeitet werden, wenn eine entsprechende gesetzliche Grundlage die Behörden oder verantwortlichen Stellen dazu ermächtigt. Dies ist der Regelfall bei der Verarbeitung personenbezogener Daten im öffentlichen und sozialrechtlichen Bereich. Sämtliche oben genannte Normen, würden daher als einfachgesetzliche Grundlage ausreichen, um die Übermittlung der personenbezogenen Daten zu legitimieren. Das bedeutet, die betroffenen Personen müssten keine Einwilligungen erteilen, damit die verantwortlichen Stellen die Daten übermitteln können.

Durch die Etablierung des Einwilligungserfordernisses steht zu befürchten, dass Rechtsunsicherheit bei der Übermittlung der Daten entsteht. Denn die Normen suggerieren einerseits, dass eine Übermittlung zulässig ist, andererseits allerdings Tatbestandsvoraussetzung für die Übermittlung die im Prinzip überflüssige Einholung einer Einwilligung sein soll. Für die Rechtsanwender wäre damit unklar, was konkret die rechtliche Voraussetzung für die Übermittlung wäre.

Zugleich wäre zu bezweifeln, ob die betroffenen Personen in Anbetracht der Gesamtumstände und der wirtschaftlichen Abhängigkeit, überhaupt eine rechtwirksame Einwilligung erteilen können. Denn es würde in der Regel an der notwendigen Freiwilligkeit der Erteilung der Einwilligung fehlen (vgl. dazu BSG, Urteil vom 10. 12. 2008 - B 6 KA 37/07 R, NJOZ 2009, 2959, 2969 Rn. 36).

Zudem führt das Erfordernis der Einwilligung zu einer deutlichen Steigerung des bürokratischen Aufwandes bei den antragstellenden Personen und den beteiligten Behörden. Denn die betroffene Person muss jeweils gegenüber der übermittelnde und der empfangenden Stelle erklären, mit der Verarbeitung (Übermittlung) der personenbezogenen Daten einverstanden zu sein. Die antragstellende Person müsste neben dem eigentlichen Antrag auf Elterngeld weitere 6 Einwilligungserklärungen gegenüber den verschiedenen beteiligten Behörden und datenverarbeitenden Stellen erteilen, die die Daten übermitteln und empfangen (vgl. zur sogenannten „Doppeltür“ BVerfG, Beschl. V. 27.5.2020, 1 BvR 1873/13, 1 BvR 2618/13, NJW 2020, 2699 Rn. 93).

Zugleich müssten die verantwortlichen Stellen diese Einwilligungen zu Nachweis- und Dokumentationszwecken gemäß Art. 7 Abs. 1 DSGVO dauerhaft vorhalten. Dies würde die Etablierung eines eigenen Prozesses für den Umgang mit den Einwilligungen bei sämtlichen Stellen bedeuten.

Die Vereinfachung der Beantragung würde zudem scheitern, wenn eine Stelle die Einwilligung nicht erhält und damit die erforderliche Übermittlung nicht durchführen kann, weil die antragstellende Person diese schlicht nicht erteilt oder später widerrufen hat.

Aus hiesiger Sicht wäre es daher ausreichend, wenn die antragstellende Person bei der Beantragung auf die notwendigen Übermittlungen hingewiesen werden würde und die Übermittlung durch die entsprechend formulierten gesetzlichen Regelungen legitimiert wird.

Das Vorgehen wäre zu vergleichen mit der sog. „Schufa-Klausel“, bei der z.B. bei der Beantragung eines Kredites die Antragsteller lediglich auf die Übermittlung der Daten zur Prüfung der Kreditwürdigkeit hingewiesen werden und die datenschutzrechtliche Legitimation auf einer gesetzlichen Grundlage beruht (vgl. Gola DS-GVO/Schulz, 2. Aufl. 2018, DS-GVO Art. 7 Rn. 33).

<u>Zu Nr. 2 d) aa) Änderungsantrag 19(4)687 / Artikel 1 Nr. 5 a) (neu) Gesetzesentwurf</u>

Das Einwilligungserfordernis gemäß des neuformulierten § 8 Abs. 1 Nr. 2 2. Satz sollte gestrichen und wie folgt neu formuliert werden:

„Daten im Sinne des Satzes 2 Nummern 1 und 2 dürfen *zwischen den Nutzerkonten von Bund und Ländern ausgetauscht werden, soweit dies für die Beantragung, Nutzung oder sonstige Inanspruchnahme digitaler Verwaltungsleistungen erforderlich ist und die den Nutzern gegenüber kenntlich gemacht wird.*

<u>Begründung</u>

Siehe Begründung oben. Zugleich wird damit der Tatsache Rechnung getragen, dass zwischen Bund und den einzelnen Bundesländern nicht selten unterschiedliche Anforderungen an Einwilligungserklärungen gestellt werden. Zudem führen in der Umsetzungspraxis des OZG gerade datenschutzrechtliche Fragestellungen, wie z.B. die Formulierungen von Einwilligungserklärungen zu einer Verzögerung der Umsetzungsgeschwindigkeit. Durch eine einheitliche, transparente und normenklare Regelung zum Datenaustausch könnte für die Nutzer:innen und die verantwortlichen Stellen Rechtssicherheit geschaffen werden. Zugleich würden die Bürokratiekosten seitens der Verwaltung deutlich gesenkt, da ein System des Vorhaltens der Einwilligungen nicht erforderlich wäre.

3. Etablierung von „Digital by Default“

Zu Art. 4 des Gesetzesentwurfes (Drs. 19/21987)

Vorschlag einer Neuformulierung des § 67 Abs. 1 EStG:

„Das Kindergeld ist bei der zuständigen Familienkasse *nach amtlich vorgeschriebenem Datensatz über die amtlich vorgeschriebene Schnittstelle elektronisch zu beantragen; eine schriftliche Antragstellung ist zulässig*."

Begründung
Es entspräche mehr der Lebensrealität junger Familien den digitalen Antragsprozess als Standard zu etablieren. Die Besorgnis aus anderen Lebensbereichen, das aufgrund der Demografie oder fehlender (Lebens)Erfahrung die Nutzung rein digitaler Instrumente eine Diskriminierung vor allem älterer Bevölkerungsgruppen entstehen könnte, besteht in dieser Lebenslage naturgemäß nicht. Zudem würden dadurch zusätzliche Anreize für die digitale Transformation in den Familienkassen und beteiligten Behörden und Stellen geschaffen werden.

Zu Nr. 1. a) Änderungsantrag 19(4)687 / Artikel 1 Nr. 1 c) und d) (neu) Gesetzesentwurf

Ausdrücklich begrüßt wird die Klarstellung, dass auch Behörden Nutzer i.S.d. OZG sein können.

Empfehlenswert wäre die Formulierungen der letzten Sätze in den neugefassten Absätzen 5 und 7 (Nr. 1 c) und d))

„Die Verwendung von Nutzerkonten ist für die Nutzer freiwillig"
und
„Die Nutzung eines Postfachs ist für die Nutzer freiwillig"

ersatzlos zu streichen.

Begründung
Sobald eine Person eine Verwaltungsleistung in Anspruch nehmen möchte, was gemäß § 1 Abs. 1 OZG aufgrund des Wortes „auch" grundsätzlich freiwillig möglich ist, würde die Befreiung der Nutzer:innen von der Verwendung des Kontos und Postfaches dazu führen, dass ggfs. jede digital angebotene Verwaltungsleistung einen eigenen Dienst für die Identitätskontrolle und Kommunikation mit den Antragstellern etablieren müsste. Nutzerkonto und Postfach sind in der Umsetzung des OZG zentrale und unverzichtbare Basiskomponenten, die für alle Verwaltungsleistungen die im Änderungsantrag definierten Funktionen erfüllen sollen.

Mit der Löschung dieser Sätze wäre in keinem Fall die zwangsweise Einführung eines Nutzerkontos für alle Bürger:innen verbunden, auch wenn dies z.B. mit Blick auf Dänemark und der dortigen, erfolgreichen Einführung vergleichbarer Funktionalitäten, durchaus die Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland voranbringen würde.

Da zudem in der Gesetzesbegründung eine obligatorische Nutzung für bestimmte Fachverfahren explizit nicht ausgeschlossen wird, sollte eine bereits jetzt erkennbare Kollision zwischen dem Fachrecht und dem Onlinezugangsgesetz durch die vorgeschlagene Streichung vermieden werden.

zu Nr. 2 d) ff) Änderungsantrag 19(4)687 / § 8 Absatz 8 (neu)

Diese Ergänzung wird ausdrücklich begrüßt. Zugleich wird angeregt, die Verordnungsermächtigung im Hinblick auf die Festlegung der Interoperabilität der Postfächer gemäß § 2 Absatz 7 OZG (neu) zu erweitern, da auch diesbezüglich einheitliche Standards die Gewährleistung der medienbruchfreien Antragstellung und des ggfs. erforderlichen Rückkanals hilfreich wären.

4. Verhältnis zum Verfahrensrecht

zu Nr. 2 e) Änderungsantrag 19(4)687 / Artikel 1 Nr. 6 (neu) Gesetzesentwurf

Es wird angeregt, § 9 OZG (neu) nicht in den Gesetzesentwurf mit aufzunehmen. Die Regelung führt zu Abgrenzungsfragen gegenüber der parallelen Regelung des § 41 Abs. 2a VwVfG. Es wird angeregt, wenn überhaupt eine Regelung für erforderlich angesehen wird, einen Verweis auf die Regelungen im VwVfG aufzunehmen.

Begründung

§ 9 OZG (neu) ist nach hiesiger Auffassung Verfahrensrecht und wäre damit im Onlinezugangsgesetz nicht richtig verortet. Das auf Art. 91c Abs. 5 GG gestützte Onlinezugangsgesetz betrifft den informationstechnische Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern, welches durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geregelt werden soll. Die verlangt vor allem nach Regelungen, die sich die Sicherstellung des übergreifenden informationstechnischen Zugangs zu Verwaltungsleistungen zwischen Bund und den Länden und die Bündelung der Verwaltungsleistungen über die jeweiligen Verwaltungszuständigkeiten hinweg (Suerbaum, BeckOK GG, 44. Ed. GG Art. 91c Rn. 32). In diesem Regelungszusammenhang wirft der verfahrensrechtlich geprägte Regelungsvorschlag des § 9 OZG Fragen auf. So erscheint das Verhältnis von § 9 OZG zum § 41 Abs. 2a VwVfG nicht hinreichend geklärt zu sein. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die landesrechtlichen Verfahrensvorschriften. Denn § 9 OZG kann, aufgrund der fehlenden Gesetzgebungskompetenz, nicht das landesrechtliche Verwaltungsverfahren modifizieren. Es sollte jedenfalls vermieden werden, dass mit § 41 Abs. 2a VwVfG und § 9 OZG parallel zwei Verfahrensregelungen bestehen, die (zumindest ganz überwiegend) den gleichen Fall regeln, aber unterschiedliche Bestimmungen enthalten.

Es ist zudem aus Transparenzgründen und aus Gründen der Rechtssicherheit wenig zielführend, wenn die Fiktion für die Bekanntgabe von Verwaltungsakten (z.B. bei Steuerbescheiden oder Kindergeldbescheiden) unterschiedlich zu anderen Verwaltungsakten geregelt würde.

Darüber hinaus wäre ein Ausschluss der Bekanntgabe über das Nutzerkonto für bestimmte Verwaltungsakte ebenfalls wenig zielführend und konterkariert die Herstellung einer allgemeinen Akzeptanz und zentralen Nutzung des Nutzerkontos. Bei der Gestaltung der Verwaltungsleistungen und des Nutzerkontos soll nach den Vorgaben des OZG eine nutzerzentrierte Sicht eingenommen werden. Diese Verpflichtung sollte sich nicht nur auf die Technikgestaltung, sondern auch auf das Verfahrensrecht erstrecken. MaW Postfach und Nutzerkonto sollten als zentrale Instrumente für jegliche Interaktion der Nutzer:innen mit dem Staat etabliert werden.

Der Regelungsvorschlag des § 9 Satz 6 OZG ist zudem missverständlich ist. Hier wird entweder ein generelles Problem der Bekanntgabe von Verwaltungsakten adressiert, das keiner gesonderten Regelung bedarf (gleiche Probleme kommen auch bei Papierform vor), oder mit der Formulierung „…der Abruf vor einer erneuten Bekanntgabe…“ ist eigentlich „…der Abruf vor einer erneuten Bereitstellung zum Abruf ...“ gemeint.

Ich bedanke mich nochmals für die Gelegenheit zur Stellungnahme

mit freundlichen Grüßen

Dr. Moritz Karg

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)614 C

Forum InformatikerInnen
für Frieden
und gesellschaftliche
Verantwortung e. V.

Über die Digitalisierung von Verwaltungsverfahren und Pfadabhängigkeiten

Sachverständigenauskunft zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur **Digitalisierung von Verwaltungsverfahren bei der Gewährung von Familienleistungen** – Drucksache 19/21987 – inklusive dem Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD im Innenausschuss des Deutschen Bundestages.

Dipl. Inf. Rainer Rehak (CC BY) für das FIfF
rainer.rehak@fiff.de
0D66 63E5 70A3 964A EE60D927 4427 CFE5 8C19 AE19

Donnerstag, 29.10.2020
Version 1.3

Inhaltsverzeichnis

0 Zusammenfassung....2
1 Einleitung....3
2 Kritische Analyse....4
2.1 Eine deutsche Verwaltungsinsel....4
2.2 Postfächer....5
2.3 Datenschutz und Einwilligung....7
2.4 IT-Sicherheit....8
3 Verbesserungsvorschläge....9
3.1 Verteiltes System....9
3.2 Sichere Kommunikation zwischen Bürgerïnnen und Behörden....10
3.3 Gesetzliche Regelung statt Einwilligung....11
3.4 Qualifizierte Elektronische Signatur (QES)....11
4 Fazit und Abschluss....11
5 Über das FIfF....12

0 Zusammenfassung

Das Forum InformatikerInnen für Frieden und gesellschaftliche Verantwortung nimmt gern zum vorliegenden Gesetzesentwurf (DS 19/21987) inklusive Änderungsantrag (19(4)587) Stellung. Die Bestrebungen, jegliche Verwaltungsleistungen neben anderen Wegen auch digital und online anzubieten, sind auch aus unserer Ansicht grundsätzlich zu befürworten. Jedoch kritisieren wir die folgenden Punkte, die sich auf die angelegten Funktionen, geplante technische Umsetzung und spezielle Datenschutzfragen beziehen. Im Dokument selbst finden sich jeweils Vorschläge, wie der Kritik von der Gesetzgeberïn konstruktiv begegnet werden kann.

Folgende Kernkritikpunkte werden in dieser Stellungnahme behandelt:

- Die Schaffung einer isolierten Behördeninsel, die nach außen hin – auch den Bürgerïnnen gegenüber – abgeschottet ist und innerhalb der Verwaltung zwischen den Behörden keinerlei Beschränkungen unterliegt, ist mindestens aus Datenschutz-, IT-Sicherheits- und Interoperabilitätsgesichtspunkten hochproblematisch.
- Sichere Kommunikation zwischen Bürgerïnnen und Behörden ist auch mit den neuen Postfächern nicht möglich, sie sind Einbahnstraßen behördlicher Kommunikation und nicht abgesichert, wegen der auch schon bei De-Mail fatalen „Zustellfiktion“ wenig attraktiv und nur umständlich nutzbar.
- Interoperabilität wurde an vielen Stellen ignoriert. Weder beim Abruf der Postfächer noch bei der Spezifikation der Postfächerfunktionen wurde auf bewährte Standards gesetzt (IMAP, eDelivery etc.), die eine Ver-

bindung mit anderen Systemen, etwa mit EU-Behörden, der Verwaltung anderer Länder oder den Systemen der Bürgerinnen grundsätzlich ermöglicht hätte.

- Die Nutzung eines eindeutigen Personenkennzeichens beispielsweise der Steuer-Identifikationsnummer (StID) wird unserer Ansicht nach implizit vorausgesetzt, mindestens aber nicht explizit abgelehnt. Da bereichsspezifische Kennzeichen die gleiche Funktionalität erlauben, sind diese grundsätzlich zu verwenden und eindeutige Personenkennzeichen abzulehnen. Dies ist auch aus Akzeptanzgründen der zu wählende Weg.
- Im Entwurf fehlt ein zentrales Element von E-Government: eine qualifizierte elektronische Signatur (QES) etwa zur Signierung von Dokumenten sowohl durch Behörden und Bürgerinnen, mit welcher signierte Nachrichten oder Urkunden etc. digital ausgestellt werden könnten.

Auch wenn die Gewährung von Familienleistungen nur ein erster Schritt bei der Digitalisierung von Verwaltungsverfahren ist, so werden hier dennoch Grundlagen auch für weitere Leistungen gelegt. Nötig ist hier – im Gegensatz zum aktuellen Entwurf – eine langfristige Planung und Perspektive, sonst stellen sich die oben angerissenen Fragen und Probleme in ein paar Jahren wieder, dann aber mit bereits geschaffenen Tatsachen, die im Wege stehen. Noch kann der Kurs korrigiert werden und sollte dies auch.

1 Einleitung

Die Bestrebungen, jegliche Verwaltungsleistungen neben anderen Wegen auch digital und online anzubieten, sind auch unserer Ansicht nach grundsätzlich zu befürworten. Dabei ist besonders die konkrete Zielstellung, dass „die Papierformulare aber nicht einfach nur in eine digitale Form gebracht und auf elektronischem Wege an die Behörde gesendet werden, sondern die Potenziale der Digitalisierung für die Abwicklung der Verwaltungsprozesse gehoben werden“ sollen, hervorzuheben und sehr zu begrüßen. Allein das Once-Only-Prinzip, nachdem bestimmte Grundinformationen nicht mehr jedes Mal erneut an Behörden und Verwaltungen mitgeteilt werden müssen, verspricht eine enorme Erleichterung bei allen Behördeninteraktionen.

Demnach ist der Gegenstand dieses Gutachtens nicht die defensive Frage nach dem *Ob*, sondern die gestalterische Frage nach dem *Wie* einer solchen digitalen Transformation. Ein derartiges Vorhaben kann dabei viele Vorteile für die Verwaltung selbst und vor allem für die Bürgerinnen und Organisationen bedeuten.

Besonderer Dank gilt Kirsten Bock, Markus Drenger, Constanze Kurz und Heidi Rehak für den wertvollen Austausch und hilfreiche Hinweise.

2 Kritische Analyse

Leider fällt die konkrete Ausgestaltung des digitalen Angebots von Familienleistungen, so wie sie im Gesetz inklusive Änderungsantrag angelegt sind, nicht nur weit hinter die zuvor ausgegebene Losung zurück, sondern erzeugt zusätzlich gravierende Probleme hinsichtlich Datenschutzfragen beim E-Government sowie bezüglich der perspektivischen Weiterentwicklung und Interoperabilität digitaler Verwaltungssysteme.

Entgegen den Beteuerungen von Bürgerïnnenfreundlichkeit und Hebung digitaler Potenziale ist das vorgesehene System Ergebnis einer speziellen Verwaltungsdenkweise, in der die Antragstellerïnnen zwar von außen ein monolithisches System in Gang setzen können, jedoch ab diesem Moment keinerlei Einsichts-, Interaktions- oder gar Interventionsmöglichkeiten mehr besitzen, während sich die inneren Elemente des Systems wiederum gegenseitig blind vertrauen.

Ebenfalls stark kritikwürdig erscheint uns der Ansatz, die ursprünglich nur für die Steuerübermittlung gedachten ELSTER-Zertifikate für die Authentifizierung von Organisationen am Portalverbund (PV) zweckzuentfremden. Ein System mit derartig schwachen Sicherheitseigenschaften wie etwa einem Zwei-Faktor-Mechanismus basierend auf der Zertifikatsdatei und einer PIN taugt nicht (auch nicht provisorisch) als organisationale Authentifizierung für jegliche staatliche Leistungen.

Zuletzt sei an dieser Stelle auch eine parlamentarische Prozesskritik erlaubt. Einerseits ist das zentrale Funktionselement der Postfächer erst im Änderungsantrag zu finden, andererseits umfasst der vorgelegte Entwurf auch diverse tiefgreifende Änderungen am Online-Zugangs-Gesetz (OZG). Dadurch wird offensichtlich, dass hier weder thematisch umsichtig noch gesetzgeberisch systematisch vorgegangen worden ist, was gerade bei der Planung von (digitalen) Infrastrukturen – also der Erzeugung enormer Pfadabhängigkeiten – dringend geboten wäre.

2.1 Eine deutsche Verwaltungsinsel

Mit dem vorliegenden Entwurf wird eine riesige deutsche Verwaltungsinsel geschaffen, die weder aus Datenschutz- noch aus IT-Sicherheitssicht nötig oder sinnvoll ist. Alle Behörden im Verbund vertrauen einander blind und der PV etwa kann technisch gesehen beliebig auf alle anderen Behörden zugreifen. Diese sogenannte Perimeter-Denkweise – ähnlich einer Burg – geht also von einer riesigen, inneren Verwaltungs-Vertrauens-Community aus, die nur nach „außen“ hin geschützt werden muss. Nichts innerhalb dieser Burg wird kryptographisch abgesichert. Es ist daher beispielsweise zu keiner Zeit zuverlässig belegbar, ob eine Nutzerïn einen bestimmten Abfrage- oder Verwal-

tungsprozess angestoßen hat oder nicht.[1] Es existieren weder Transparenz- noch Kontrollfähigkeit der Verfahren auf Daten-, System- und Prozess-Ebene. Externe Audits sind daher ebenfalls nicht möglich.

Zusätzlich ist der aktuelle Entwurf nur dann sinnvoll umsetzbar, wenn ein zentrales einheitliches Identifikationsmerkmal über alle Behörden hinweg zum Einsatz kommt. Im Kontext der aktuellen politischen Bestrebungen des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, anhand des Registermodernisierungsgesetzes deutschlandweit die Steuer-Identifikationsnummer (StID) als zentrales Personenkennzeichen zu etablieren, ist es einfach, Eins und Eins zusammenzuzählen. Dies umso mehr, als die eindeutigen Personenkennzeichen durch den Entwurf nicht ausgeschlossen werden.

Jedoch ist diese zentralisierte Herangehensweise einerseits technisch nicht nötig und daher aus Datenschutzgründen dringend zu verhindern, auch wenn ein partitioniertes System minimal anspruchsvoller ist. Andererseits ist diese StID-basierte Herangehensweise aufgrund handfester[2] und breiter[3] grundsätzlicher verfassungsrechtlicher Zweifel bezüglich zentraler Personenkennzeichen auch strategisch und systemplanerisch eine schlechte Idee.

Zusätzlich wurde auch die Interoperabilität außer Acht gelassen. Weder europäische Vertrauensdienste noch die europäische eDelivery-Architektur sind hier berücksichtigt worden. Statt die bereits geschaffenen Rechtsgrundlagen (z.B. eIDAS-Verordnung) und die bereits bestehenden IT-Systeme und Dienste im Sinne einer nachhaltigen IT-Governance-Strategie wiederzuverwenden, werden künstlicher Mehraufwand für die Verwaltung und zusätzliche Belastungen für die Zivilgesellschaft und die Wirtschaft geschaffen.

Das Ziel, einer Vereinfachung von deutschen Behördenabläufen für die deutsche Behörden, wird unnötig umständlich verfolgt. Die Verwaltungsprozesse wurden ausschließlich mit Blick auf die deutsche Verwaltung digitalisiert.

2.2 Postfächer

Die Funktionalität sogenannter Postfächer zur sicheren digitalen Kommunikation zwischen Bürgerinnen, Organisationen und Behörden sind eine großartige Idee. Dabei liegt die Betonung auf *Sicherheit* im Sinne von authentifiziert, vertraulich und integer, denn unzulängliche Kommunikationskanäle sind mit gewöhnlicher E-Mail oder Fax schon länger verfügbar. Der vorliegende Ent-

1 Es sei an die diversen politisch motivierten Abfragen aus polizeilichen Datenbanken erinnert.
2 https://www.bfdi.bund.de/DE/Infothek/Pressemitteilungen/2020/21_Registermodernisierung.html
3 https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Publikationen/Entschliessungssammlung/DSBundLaender/DSK-Entschlie%C3%9Fung-Registermodernisierung-2020.pdf, https://gi.de/fileadmin/GI/Allgemein/PDF/2020-09-04_GI-Stellungnahme_zum_Registermodernisierungsgesetz.pdf oder http://www.humanistische-union.de/nc/aktuelles/aktuelles_detail/back/aktuelles/article/stellungnahme-registermodernisierungsgesetz/

wurf der Postfächer leistet jedoch genau diese Verbesserung nicht und ist daher eine Fehlkonstruktion. Dass die Idee erst im Änderungsantrag aufgegriffen wird, kann als Indiz dafür gelten, mit welch heißer Nadel hier gestrickt worden ist.

Die Idee ist ja auch nicht neu und ist mit der europäischen eDelivery-Architektur sowohl rechtlich durch die eIDAS-Verordnung[4] als auch technisch bereits realisiert. Es würde daher völlig ausreichen, eine zustellfähige elektronische Anschrift bei einem Verwaltungsvorgang zu hinterlegen. Und etwas weitergedacht wäre auch die Nutzung von Zustelldiensten nicht in jedem Fall notwendig, etwa, wenn für die Nutzerinnen und Nutzer ein Anreiz besteht, den Empfang einer Nachricht rechtswirksam und einfach zu bestätigen.

Dabei ist die genaue Funktion der Postfächer gar nicht spezifiziert. Wichtige Vorgaben für den Funktionsumfang oder etwa die notwendige Verfügbarkeit der Dienste wurden in dem Antrag nicht formuliert. Somit ist auch nicht verlässlich ersichtlich, welche Eigenschaften beabsichtigt sind. Ohne verlässlichen Kommunikationsweg ist aber keine Antwort- und damit Steuerungs- oder Widerspruchsmöglichkeit für die Nutzerïnnen gegeben. Insoweit bringt das Postfach keinen Gewinn über „gescannte PDFs“ hinaus gegenüber einem analogen Briefkasten.

Zusätzlich sind auch die Abrufmöglichkeiten nicht geregelt. Es werden keine Standards verlangt und keine Eigenschaften ausgeschlossen. Kann das Postfach nur per Web abgerufen werden oder auch per Mail-Client (IMAP), können kryptographische Schlüssel einer eigenen Public-Key-Infrastructure (PKI) verwendet werden oder wird es dazu staatliche Angebote geben? Nichts davon wird expliziert und es ist zu befürchten, dass inkompatibler Wildwuchs die vorprogrammierte Folge ist. Aktuell schon vorhandene Implementationen etwa in Baden-Württemberg bestehen aus einer einfachen Webseite, wo beispielsweise PDFs heruntergeladen werden können. Weder gibt es eine Absicherung der Dokumentenechtheit noch einen kommunikativen Rückkanal. Das „Postfach“ befindet sich demnach in der Hoheit der Verwaltung, und Änderungen an liegenden Dokumenten – bei fehlerhaften Bescheiden bzw. „Korrekturen“ – sind seitens der Verwaltung technisch gesehen ohne weiteres möglich und für die Nutzerïnnen nicht belegbar. Dadurch entsteht ein Graubereich bei der Bekanntgabe von Verwaltungsakten.

Ein weiteres wesentliches Konstruktionsproblem ist die sogenannte „Zustellfiktion“, nach der ins Postfach gestellte Dokumente automatisch als rechtlich „zugestellt“ gelten, also verwaltungslogische Mechanismen in Gang setzen, Fristen beginnen und Rechtsfolgen greifen lassen. Diese Eigenschaft ver-

4 EU-Verordnung 910/2014 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:02014R0910-20140917&from=EN

pflichtet die Nutzerïnnen praktisch, regelmäßig nach neuen Dokumenteneingängen zu schauen. Dies war schon eine der Ursachen für die fehlende Akzeptanz und letztendlich des Scheiterns des eigentlich von der Idee her sinnvollen De-Mail-Systems.

Im vorliegenden Vorschlag werden nicht einmal Anforderungen an die Verschlüsselung definiert. Denn ob jede Behörde einen digitalen Brief direkt zustellen kann oder ob es eine zentrale Stelle gibt, die jeden ein- und ausgehenden Brief lesen und überwachen kann, ist von wesentlicher Bedeutung. An dieser Stelle holen den Gesetzgeber die Fehler der Vergangenheit wieder ein: Es wurde keine Infrastruktur für einen flächendeckenden Schlüsselaustausch mit der Zivilgesellschaft oder der Wirtschaft etabliert. Weder über die neuen Personalausweise noch über die oft im Kontext der eGovG-Reform geforderten sekundären Identitäten, etwa GPG-Schlüssel oder Anwendungen auf Basis von SIM-Karten in Mobiltelefonen.

Da nicht einmal im Gesetz geregelt ist, wie viele Postfächer eine Nutzerïn haben kann oder muss – denn denkbar sind ja verschiedene Postfächer in verschiedenen Bundesländern – ergibt sich folglich eine Pflicht, alle Postfächer regelmäßig abzurufen, im schlimmsten Falle via umständlichem Web-Login.

Zusätzlich sei noch angemerkt, dass die Ergebnisse von Verwaltungsprozessen dieses digitalen Systems – also etwa Bescheide oder Dokumente, die dann als PDF im Postfach vorliegen – nach bisheriger Planung nicht kryptographisch signiert vorliegen, also auch keinerlei tragbare Basis für eine digitale Verwaltungslandschaft darstellen. Wirklich belegt werden kann mit solchen ungesicherten Dateien nichts. Ein digitaler Urkundenversand etwa ist nicht möglich und Verantwortlichkeiten sind ebenfalls nicht nachvollziehbar.

Zuletzt zeigt sich auch an den Postfächern, dass das System ohne einen Gedanken an Interoperabilität konzipiert worden ist. Weder sind die Postfächer für die Behörden anderer Länder noch für EU-Stellen nutzbar.

2.3 Datenschutz und Einwilligung

Aktuell ist für die Datenverarbeitung die datenschutzrechtliche Rechtsgrundlage der Einwilligung vorgesehen, wobei eine Einwilligung Freiwilligkeit voraussetzt. Freiwilligkeit bei Verwaltungsdienstleistungen jedoch setzt voraus, dass diese im Bereich der Leistungsverwaltung erfolgt und durch die Ablehnung der Bürgerïn keine Nachteile entstehen oder sie von den Angeboten der Verwaltung ausgeschlossen wird.[5]

Da einer der wesentlichen Gründe für Digitalisierung von Verwaltungsverfahren die für die Nutzerïnnen enorme Zeitersparnis ist, grenzt es schon an Zy-

5 Bock, Kirsten: in Specht/Manz (Hg.) Handbuch europäisches und deutsches Datenschutzrecht, S. 570f.

nismus von Freiwilligkeit zu sprechen. Um diesen Aspekt deutlich zu machen, bedarf es nicht einmal des alleinerziehenden Elternteils in ständiger Zeitnot, auch Familien mit vielen Schultern werden dankbar jede Vereinfachung annehmen. Von echter Freiwilligkeit sollte hier nicht gesprochen werden.

Zusätzlich ist die Einwilligung üblicherweise gegenüber der Verantwortlichen der Datenverarbeitung zu erteilen, also der jeweiligen Behörde, die jedoch im Zweifelsfall und verständlicherweise ihre eigenen organisationalen Interessen verfolgt. Sehr viel besser für alle Betroffenen wäre es also, der Gesetzgeberïn die Gestaltung der Datenverarbeitung zu überlassen und als Rechtsgrundlage ein Gesetz zu verwenden, das auch die Zweckbindung der Datenverarbeitung klar definiert.

Weiterhin ist es nicht geplant, Nutzerïnnen differenzierte Freigabemöglichkeiten konkreter Informationen, Dokumente oder Anträge an die Hand zu geben oder auch Verarbeitungsprozesse transparent zu verfolgen. Nutzerïnnen haben also weder Einsicht noch Kontrolle im Sinne echter Interventionsmöglichkeiten. Statt der Hebung der digitalen Potenziale echter Handlungsoptionen und Verwaltungstransparenz wird aus der analogen einfach eine vielfach komplexere digitale Verwaltungs-Black-Box.

So etwas wie „digitale Souveränität“ wird nicht realisiert, weil die Kontrollfähigkeit weder auf Daten-, noch System- und Prozess-Ebene gewährleistet wird. Eine Umsetzung der Datenschutz-Schutzziele – u. a. Transparenz, Nichtverkettbarkeit und Intervenierbarkeit – sähe radikal anders aus.

2.4 IT-Sicherheit

Laut Gesetzesentwurf sollte das Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat spezielle Anforderungen an die IT-Sicherheit des PV und verbundener Systeme formulieren, was bislang nicht erfolgte. Da einige der beschriebenen Systeme bereits in Betrieb sind – als Nutzerïnnenkonto gelten etwa die schon existierenden Service-Konten bestimmter Bundesländer wie Berlin oder Baden-Württemberg – ist der sinnvolle Zeitpunkt für umzusetzende Anforderungen längst verstrichen. In der Konsequenz sind die öffentlichen Stellen ohne spezielle und vor allem ohne koordinierte Sicherheitseigenschaften direkt ans Internet angebunden. Angesichts der mehr oder weniger Deutschland-einheitlichen Nutzung einer bestimmten Software-Suite ist das entstehende Verwaltungskonglomerat entweder zur Gänze sicher oder gänzlich verwundbar. Aufgrund der schon etwas betagten java-basierten Softwaregrundlage ist wahrscheinlich leider letzeres der Fall, weshalb das Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat mindestens hinsichtlich IT-Sicherheits-Maßgaben dringend nachziehen muss.

3 Verbesserungsvorschläge

Da auch wir der Ansicht sind, das die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen sinnvoll sein kann, folgen einige kurze Ausführungen, um auf Basis der oben geäußerten Kritik zu einem konstruktiven Dialog beizutragen und somit den Digitalisierungsprozess langfristig sinnvoll mitzugestalten.

3.1 Verteiltes System

Das sogenannte Once-Only-Prinzip der EU ist für Bürgerïnnen praktisch im Sinne der einfachen Nutzbarkeit von Verwaltungsdiensten, eine datenschutzfreundliche Ausgestaltung[6] der Dienste ist gut und sogar notwendig für Bürgerïnnen, Organisationen und die Gesellschaft als Ganzes. Im Sinne einer informationellen Gewaltenteilung[7] etwa darf ein solches digitales Verwaltungssystem die jeweils nötigen Daten nicht anhand von national eindeutigen Personenkennzeichen zusammenführen, ist schon die Existenz eindeutiger Personenkennzeichen aus Datenschutzsicht ein fundamentales Problem. Denn im Datenschutz (im Gegensatz zur IT-Sicherheit) geht die primäre Gefahr immer von der Verarbeiterïn selbst aus – in diesem Falle von der Verwaltung –, und diese Gefahr vergrößert sich immens mit der Existenz eines eindeutigen Personenkennzeichens, welches die Verkettung unterschiedlichster Datensätze ermöglicht. Die gleiche Funktionalität kann jedoch (und muss daher auch) dezentralisiert mit bereichsspezifischen Kennzeichen umgesetzt werden. Nur so kann die datenschutzrechtliche Anforderung der Zweckbindung zweifelsfrei umgesetzt werden. Dann sind das Once-Only-Prinzip und Datenschutzfreundlichkeit keine Gegensätze.

Gemäß eines datenschutzfreundlichen Ablaufs würden sich die Nutzerïnnen im PV mithilfe eines eIDAS-Vertrauensdienstes anmelden und könnten anhand ihrer bereichsspezifischen Kennzeichen verschiedener Behörden diese diversen „Behördenkonten“ virtuell zusammenzuführen. Separate „Servicekonten“ wären dafür nicht notwendig. Sogleich könnte der PV rein vorgangsbezogen die nötigen Daten zusammenziehen, Verwaltungsabläufe in Gang setzen und die (Zwischen-)Ergebnisse ins Postfach leiten. Die Zusammenführung der bereichsspezifischen Kennzeichen über das PV-Konto kann jederzeit wieder aufgelöst werden. Die verschiedenen Behörden wären in dieser Ausgestaltung ganz absichtlich nicht in der Lage, von sich aus diverse Datensätze zusammenzuführen. Dies entspricht einer Beschränkung des technisch Möglichen zur Einhegung der Macht der Verwaltung auf das nötige Maß zum Schutze der

6 Pohle, J. (2018): *Datenschutz und Technikgestaltung: Geschichte und Theorie des Datenschutzes aus informatischer Sicht und Folgerungen für die Technikgestaltung*. Berlin, Germany: Humboldt-Universität zu Berlin. DOI: 10.18452/19136

7 Podlech, Adalbert (1976): »Die Trennung von politischer, technischer und fachlicher Verantwortung in EDV-unterstützten Informationssystemen«. In: Informationsrecht und Informationspolitik. Hrsg. von Wilhelm Steinmüller. Rechtstheorie und Informationsrecht. München: Oldenbourg Verlag, S. 207–216.

Betroffenen und der Aufrechterhaltung der (informationellen) Gewaltenteilung.

Die Etablierung einer dauerhaften „Clearingstelle“ etwa nach österreichischem Vorbild, die in ganz bestimmten Fällen die bereichsspezifischen Kennzeichen miteinander in Beziehung setzen kann, wäre zumindest für die soeben skizzierte Herangehensweise gar nicht nötig.

3.2 Sichere Kommunikation zwischen Bürgerïnnen und Behörden

Eines der Kernelemente einer digitalen Verwaltung ist die sichere Kommunikation zwischen Bürgerïnnen, Organisationen und Behörden. Es geht also um einen vertrauenswürdigen, authentifizierten, abgesicherten und zuverlässigen Kommunikationskanal zwischen den Beteiligten. Dafür wären die Postfächer der Nutzerïnnenkontos beim PV eine ideale Möglichkeit. Dazu könnte der EU-Standard „eDelivery“[8] herangezogen werden, der nach dem 4-Säulen-Modell funktioniert, also verschiedene Provider vorsieht, die miteinander Daten austauschen können. Der eDelivery-Standard ermöglicht dabei ganz bestimmte Dienstmerkmale durch technische Spezifikationen und Standards, installierbare Software und zusätzliche Services, um auf diese Weise interoperabel zu sein. Dies betrifft die Kommunikation zwischen Bürgerïnnen, Organisationen und Behörden, aber auch zwischen Behörden untereinander oder gar mit Behörden oder Organisationen anderer EU-Länder oder mit den EU-Institutionen.

Doch damit Nutzerïnnen den Postfach-Service auch annehmen, ist es nötig, Anreize zu schaffen und Hindernisse abzubauen. Die „Zustellfiktion“, nach der Dokumente im Postfach automatisch als „zugestellt“ gelten, also verwaltungslogische Mechanismen in Gang setzen, Fristen beginnen und Rechtsfolgen greifen lassen, hat schon beim De-Mail-Projekt die Akzeptanz enorm sinken lassen, wenn nicht sogar sein Scheitern (mit-)verursacht. Dieser Fehler sollte hier nicht wiederholt werden. Denkbar wäre beispielsweise eine Regelung, nach der nach einer gewissen Zeit des Nichtabrufs ein (traditioneller) postalischer Versand ausgelöst wird.

Wichtig ist zusätzlich, dass es nicht mehrere Postfächer im PV geben kann, obwohl Nutzerïnnen sich mit verschiedenen Servicekonten anmelden können. Mindestens aber müssten Postfächer nutzerïnnenfreundlich verbunden bzw. automatisiert abrufbar sein, bestenfalls über etablierte Standards.

Abschließend sei unterstrichen, dass Postfächer eine beidseitige Kommunikation erlauben müssen. Ein reiner Dokumentenabruf ist weder interoperabel noch zukunftsfähig.

8 https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/eDelivery

3.3 Gesetzliche Regelung statt Einwilligung

Die datenschutzrechtliche Einwilligung ist von einer freiwilligen Nutzung (Zustimmung) zu unterscheiden. Die datenschutzrechtliche Einwilligung bezieht sich auf eine Datenverarbeitung zu bestimmten Zwecken, über die vorab ausreichend zu informieren ist. Bei einer freiwilligen Nutzung hingegen werden die Datenverarbeitung und die Zwecke der Verarbeitung gesetzlich geregelt, nicht wie im Falle der Einwilligung von der Verwaltung.

Da es im vorliegenden Falle verwaltungsseitig weder technisch noch inhaltlich Spielräume geben sollte, sind die Bedingungen der Datenverarbeitung hier gesetzlich zu regeln. Ausgehend vom Rechtsstaatsgebot ist es nicht akzeptabel, dass sich Datenverarbeitung der Verwaltung auf die unsichere Rechtsgrundlage einer datenschutzrechtlichen Einwilligung stützen muss, die jederzeit widerrufen werden kann oder gar mangels ausreichender oder versäumter Information unwirksam erfolgt.

3.4 Qualifizierte Elektronische Signatur (QES)

Es muss dringend eine staatliche anerkannte digitale Signatur-Infrastruktur (wieder) erschaffen werden, mit der kryptographisch abgesichert die Urheberschaft und Integrität von digitalen Dokumenten oder Nachrichten bewiesen werden kann. Ist diese funktionsbereit, so können Nutzerïnnen Aufträge und Anfragen signieren, Behörden ihre Dokumente und Antworten, sogar Urkunden und Belege könnten digital ausgestellt werden.

Der neue Personalausweis (nPA) erlaubte diese Funktionalität der qualifizierten elektronische Signatur (QES), doch sie müsste wiederbelebt und nach nunmehr 13 Jahren vielleicht aktualisiert und angepasst werden. Ebenfalls müsste eine Lösung für Organisationen wie Firmen, Verbände und Behörden erdacht werden. Das ELSTER-System wäre auch hier ein Provisorium und übers Knie gebrochen.

Diese Ausgestaltung bräuchte gegebenenfalls etwas Vorlauf, aber brächte dann wirklich einen Mehrwert in der Digitalisierung der Verwaltung – konkret und perspektivisch.

4 Fazit und Abschluss

Am konkreten Fall der Familienleistungen soll der mit dem Online-Zugangs-Gesetz (OZG) im Jahre 2017 gesteckte Rahmen für digitale Verwaltungsabläufe nun mit Leben gefüllt werden. Anstatt jedoch mit den Kernfunktionen modernen E-Governments die Grundlage für alle Services zu legen, wird auf Dokumentenebene analoges Verwalten verbessert. Die zwei Kernfunktionen – also die sichere Kommunikation zwischen Bürgerïnnen und Behörden einer-

seits und die qualifizierte elektronische Signatur von Dokumenten (QES) andererseits – sind mit den im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Ansätzen weder geplant noch möglich.

Mit der im Entwurf praktizierten überpragmatischen Herangehensweise werden jedoch technische Pfadabhängigkeiten betoniert, die mittel- und langfristig wirklich gute digitale Lösungen enorm erschweren und zudem datenschutzfreundliche Wege versperren. Wie heißt es so treffend: „Nichts hält länger als ein Provisorium“. Dieser Fehler sollte vermieden werden, besonders beim Fundament.

5 Über das FIfF

Das Forum InformatikerInnen für Frieden und gesellschaftliche Verantwortung (FIfF) e. V. ist ein deutschlandweiter Zusammenschluss von Menschen, die sich kritisch mit Auswirkungen des Einsatzes der Informatik und Informationstechnik auf die Gesellschaft auseinandersetzen. Unsere Mitglieder arbeiten überwiegend in informatiknahen Berufen, vom IT-Systemelektroniker bis hin zur Professorin für Theoretische Informatik. Das FIfF wirkt in vielen technischen und nichttechnischen Bereichen der Gesellschaft auf einen gesellschaftlich reflektierten Einsatz von informationstechnischen Systemen zum Wohle der Gesellschaft hin. Zu unseren Aufgaben zählen wir Öffentlichkeitsarbeit sowie Beratung und das Erarbeiten fachlicher Studien. Zudem gibt das FIfF vierteljährlich die „FifF-Kommunikation – Zeitschrift für Informatik und Gesellschaft“ heraus und arbeitet mit anderen Friedens- sowie Bürgerrechtsorganisationen zusammen.

https://www.fiff.de/about

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)614 D

Hochschule der Akademie der Polizei Hamburg, Carl-Cohn-Straße 39,
22297 Hamburg

An den
Ausschuss für Inneres und Heimat
im Deutschen Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Prof. Eike Richter, ORR
Dekan
Professur für Öffentliches Recht,
insbesondere Recht der Digitalisierung
und IT-Sicherheitsrecht
Hochschule der Akademie der Polizei
Hamburg
Carl-Cohn-Straße 39, 22297 Hamburg
Tel.: +49(0)40-4286-24400
eike.richter@poladium.de

21. Oktober 2020

Gutachterliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Digitalisierung von Verwaltungsverfahren bei der Gewährung von Familienleistungen – Gesetzentwurf der Bundesregierung (Drucksache 19/21987) sowie zum Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD im Innenausschuss des Deutschen Bundestages (Ausschussdrucksache 19(4)587)

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

ich danke für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum genannten Gesetzentwurf. Ich beschränke mich dabei auf die Vorschläge zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) im Art. 1 des genannten Gesetzentwurfs.

Im Rahmen der Anhörung gehe ich gerne auf einzelne Punkte ein.

A. Allgemeines

Der vorgelegte Entwurf diente ursprünglich der Digitalisierung von Verwaltungsverfahren bei der Gewährung von Familienleistungen und hat dazu u.a. auch kleinere Änderungen im Bereich des allgemeinen Rechts der digitalen Verwaltung (insbes. OZG) ins Auge gefasst. Im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens, insbesondere auf Wunsch des Bundesrats (BRat-Drucksache 436/20), liegt nun ein Änderungsantrag im Innenausschuss des Bundestags vor, der auch grundsätzlichere Änderungen im OZG vorschlägt. Einvernehmlich wird im Gesetzesentwurf in der nun vorliegenden Fassung und auch in der Stellungnahme des Bundesrates die Relevanz einer schnellen Umsetzung der Digitalisierung der Verwaltung im Allgemeinen (also nicht nur in Bezug auf die Gewährung von Familienleistungen) betont. Dem ist grundsätzlich zuzustimmen, wobei gerade mit Blick auf das Onlinezugangsgesetz (OZG) deutlich wird, dass zugunsten der Schnelligkeit keine Abstriche in der fachlichen Qualität in Kauf genommen werden sollten. Eine ausführlichere parlamentarische und fachliche Befassung wäre insoweit wünschenswert gewesen, weil doch – wie etwa der angedachte § 9 OZG zur Bekanntgabefiktion zeigt – nun grundlegende Änderungen des Verwaltungsverfahrens im Raum stehen, die für viele, auch ganz unterschiedliche Verwaltungsleistungen bedeutsam sein werden und deshalb eigentlich in einem engen Sachzusammenhang mit den allgemeinen Regelungen der Verwaltungsverfahrensgesetze (VwVfG) von Bund und Ländern zu sehen sind. Die sich auch mit dem vorliegenden Änderungsantrag immer weiter ausweitende „Parallelgesetzgebung“ im Allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht in Form der E-Government-Gesetze von Bund und Ländern (EGovG) und dem OZG sind einer sicheren und handhandbaren Rechtsanwendung nicht zuträglich. Die mit dem Änderungsantrag vorgelegten Regelungsgegenstände der Digitalisierung betreffen – ebenso wie die meisten geltenden Regelungen der EGovG des Bundes und der Länder und des OZG – das Verwaltungsverfahren im Allgemeinen und gehören damit in eine Reform der allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetze. Die Wesentlichkeit vieler, im vorgelegten Entwurf aufgeworfenen Regelungsgegenstände sprechen zudem für eine stärkere Regulierung unmittelbar auf der Ebene des Gesetzes. Dagegen arbeitet der vorgelegte Änderungsentwurf wie auch schon das OZG in seiner geltenden Fassung mit einer Auslagerung der Regulierung auf die untergesetzliche Ebene (insbes. der Verordnungsebene).

Weil es auf der anderen Seite – beinahe 30 Jahre nach der kommerziellen Öffnung des Internets – *wirklich* Zeit ist, die Chancen und Möglichkeiten der Digitalisierung für die Verwaltung stärker als bisher nutzbar zu machen und die Reformgeschwindigkeit zu erhöhen, werden die vorgelegten, vom Bundesrat angeregten zusätzlichen Änderungen grundsätzlich unterstützt. In diesem Sinne folgen inhaltliche Anmerkungen zu ausgewählten Vorschriften, wobei sich aufgrund der Kurzfristigkeit der erbetenen Stellungnahme auf die Änderungen des Onlinezugangsgesetzes (dazu B) beschränkt wird. Bezugspunkt ist jeweils die Ausschussdrucksache 19(4)587 zur Drucksache 19/21987 und dort die Ziffern der beabsichtigen Änderungen.

B. Zu einzelnen Vorschriften des Artikels 1 (Änderung des Onlinezugangsgesetzes)

Zu Ziffer 1 a) 1 b)
§ 2 Absatz 4 OZG – Die Behörde als Nutzerin

Die Neufassung des Absatzes 4 ersetzt die bisherige Bestimmung des Begriffs der **Nutzer**. Während sich die bisherige Fassung aus einer abstrakten Definition sowie zwei konkreten Beispielen zusammengesetzt hat, enthält die Neuregelung eine Auflistung, die dem § 11 des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes entspricht. Ziel der Neufassung ist eine Klarstellung im Hinblick auf die Möglichkeit von Institutionen, insbesondere von Behörden, zur Eröffnung von Nutzerkonten mit dem Zweck der Inanspruchnahme von Verwaltungsleistungen.

„Nutzer“ sind nach bisheriger Regelung und herrschendem Verständnis „diejenigen, die Verwaltungsleistungen in Anspruch nehmen.“ Diese abstrakte Definition des Nutzerbegriffs ist in der Begriffsbestimmung nicht mehr enthalten, wobei der Grund dafür nicht ersichtlich ist. Eine Ersetzung der bisher formulierten Beispiele („Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen“) durch die abstrakte Auflistung („Natürliche Personen, Juristische Personen, Vereinigungen [...] und Behörden“) ist grundsätzlich begrüßenswert. Eine materielle Erweiterung ist hierin nicht zu sehen, da auch die bisherige beispielhafte Aufzählung im zweiten Halbsatz nicht abschließend gemeint gewesen sein kann. Bisher wurde der

Begriff des Nutzers von dem Begriff der Verwaltungsleistung mitgeprägt, als deren Adressaten die Nutzer definiert wurden. Dies muss also auch bisher etwa für Behörden gegolten haben, soweit diese Verwaltungsleistungen in Anspruch nehmen, also Adressatinnen von nach außen wirkenden, behördlichen Handlungen, Maßnahmen und Akten iSd VwVfG oder von dafür erforderlichen Informations- und Kommunikationsakten sind (vgl. Denkhaus/Richter/Bostelmann/Denkhaus/Richter/Bostelmann, 1. Aufl. 2019, OZG § 2 Rn. 11). In diesem Sinne sollte eine Neufassung also an der abstrakten inhaltlichen Bestimmung des Nutzerbegriffs festhalten, bevor mögliche Arten von Nutzern aufgelistet werden. Dafür spricht auch, dass sich vorgesehene Regelung – wie aus der Begründung ersichtlich – an dem Begriff des Beteiligten und der Beteiligtenfähigkeit iSv §§ 11, 13 VwVfG orientiert. Im Verwaltungsverfahren ist aber eine Behörde, die das Verfahren leitet und nicht selbst Adressat von Verwaltungsleistungen ist, gerade keine Beteiligte. Sie sollte in diesem Fall daher auch nicht als Nutzerin im iSd OZG definiert werden.

Formulierungsvorschlag:

> *(4) Nutzer im Sinne dieses Gesetzes sind*
> *1. natürliche Personen,*
> *2. juristische Personen,*
> *3. Vereinigungen, soweit ihnen ein Recht zustehen kann, und*
> *4. Behörden,*
> *soweit sie jeweils Verwaltungsleistungen in Anspruch nehmen.*

Zu Ziffer 1 a) 1 c)

§ 2 Absatz 5 Satz 2 OZG – Differenzierung zwischen „Bürger“- und „Organisationskonten“

Die Neufassung des Absatzes 5 ergänzt die Bestimmung des Begriffs „Nutzerkonto“. So wird in Satz 1 zusätzlich auf die Authentifizierungsfunktion hingewiesen. In Satz 2 wird eine Differenzierung zwischen dem „Bürgerkonto“ für natürliche Personen und dem „Organisationskonto“ für juristische Personen, Vereinigungen [...], Behörden sowie gewerblich oder beruflich tätige natürliche Personen vorgenommen.

Eine materielle Änderung des Onlinezugangsgesetzes ist mit dieser Änderung *für sich betrachtet* nicht verbunden. Sie entfaltet ihre Bedeutung in den nachfolgend behandelten

Änderungen und ist auch als sprachlicher Anknüpfungspunkt notwendig, weil mit dem vorliegenden Änderungsentwurf unterschiedliche Regelungen für beide Kontoarten eingeführt werden sollen.

Zu Ziffer 1 a) 1 d)

§ 2 Absatz 7 OZG – Regelung des Postfachs als Basisdienst

Die gesetzliche Regulierung von Postfächern ist zu begrüßen. Für weitere Fortschritte in der Digitalisierung wird es entscheidend sein, die Nutzung digitaler Strukturen und damit auch der Postfächer verpflichtend zu machen. Insoweit ist es auch zu begrüßen, dass die Begründung darauf hinweist, das auf spezialgesetzlicher Ebene schon heute ein obligatorischer Einsatz des Organisationskontos geboten sein und auch festgelegt werden kann.

Zu Ziffer 1 a) 2

§ 3 Absatz 2 Sätze 2, 3 u. 4 OZG – Schaffung eines einheitlichen, bundesweiten Unternehmenskontos (künftig: „Organisationskonto“)

Die Neufassung des Absatzes 2 dient der Schaffung eines einheitlichen bundesweiten Unternehmenskontos, das im Sinne der geänderten Begriffsbestimmungen zum Nutzerkonto „**Organisationskonto**“ heißt (s. dazu vorstehend). Hierzu ist in Satz 2 eine Ermächtigung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat vorgesehen, in einer Rechtsverordnung, mit Zustimmung des Bundesrates, zu bestimmen, welche staatlichen Stellen im Portalverbund dieses einheitliche Organisationskonto bereitstellen. Satz 3 regelt die Möglichkeit der Nutzung des ELSTER-Zertifikats zum Zwecke der Identifizierung und Authentisierung (dazu noch nachfolgend). Satz 4 enthält eine Klarstellung, dass dies die Möglichkeit zur Nutzung anderer Identifizierungs- und Authentifizierungsmitteln (wie jener für natürliche Personen) nicht ausschließt.

Mit der Schaffung eines bundesweiten, einheitlichen Unternehmenskontos wird ein Beschluss des IT-Planungsrates vom 14. Februar 2020 umgesetzt. Die Verwendung der Terminologie „Organisationskonto“ überzeugt mit Blick auf die möglichen dahinterstehenden handelnden Personen/Institutionen außerhalb des Wirtschaftslebens.

Im Sinne einer effektiven Regelsetzung wäre es wünschenswert, wenn mit dem vorliegenden Änderungsgesetz auch bereits ein erster Entwurf für eine Verordnung vorliegen würde, die die Ermächtigung nach Satz 2 ausfüllt, bzw. ein entsprechendes Rechtssetzungsverfahren angestoßen wäre.

Im Interesse einer rechtsanwendungsfreundlichen Regulierung ist der **Standort** der neuen Regelungen, jedenfalls des neuen Satzes 2 zu hinterfragen. Die Registrierung von Nutzerkonten ist nämlich bislang in § 7 Absatz 2 OZG geregelt.

Zu Ziffer 1 d) aa)

Zu § 8 Absatz 1 Satz 3 OZG – Austausch personenbezogener Identifizierungsdaten zwischen den Nutzerkonten („Once-Only-Principle“)

Zentrales und verbreitet geteiltes Ziel der Digitalisierung der Verwaltung ist es, den Bürgern zu ersparen, dass sie bei jedem neuen Verwaltungsverfahren ihre persönlichen Kerndaten erneut angeben müssen. Zur Umsetzung dieses Once-Only-Prinzips sollen die Nutzerkonten des Bundes und der Länder so technisch verknüpft werden, dass sich der Bürger mit jedem Nutzerkonto im Portalverbund gegenüber allen Verwaltungsportalen identifizieren kann und ihm seine (an anderer Stelle bereits angegebenen) Daten zur Verfügung gestellt werden. Mit dem vorgeschlagenen § 8 Absatz 1 Satz 3 OZG soll die Rechtsgrundlage für diese Interoperabilität der Nutzerkonten geschaffen werden, die bislang unklar geblieben ist (Denkhaus/Richter/Bostelmann, 1. Aufl. 2019, OZG § 3 Rn. 8) Dazu setzt die Vorschrift auf eine legitimierende Einwilligung des Bürgers, mit der er erklärt, dass die personenbezogenen Daten auch zwischen den Nutzerkonten von Bund und Ländern ausgetauscht werden dürfen. Eine vergleichbare, ebenfalls maßgeblich auf die Einwilligung setzende Vorschrift findet sich in § 5 Absatz 2 EGovG in Bezug auf die Übermittlung elektronischer Nachweise.

Die alleinige Legitimation des Austauschs über eine Einwilligung bewegt sich im Rahmen insbesondere europarechtlicher Vorgaben (vgl. Artikel 6 Absatz 1 Unterabsatz 1 lit. a DSGVO, hierzu in Bezug auf § 5 Absatz 2 EGovG Denkhaus/Richter/Bostelmann, 1. Aufl. 2019, EGovG § 5 Rn. 20 ff.). Der wechselseitige Austausch zwischen den Nutzerkonten von Bund und Ländern bringt es aber mit sich, dass die Daten bei jedem neuen Verwaltungsverfahren nicht mehr direkt (und erneut) beim Bürger selbst sondern aus dessen

Sicht bei einem Dritten erhoben werden (worin ja gerade die beabsichtigte Entlastung des Bürgers liegt). Um im Sinne der informationellen Selbstbestimmung den Bürger stets darüber in Kenntnis zu halten, welche Stellen Daten von ihm erhalten haben, legt Artikel 14 DSGVO diesen Stellen entsprechende Informationspflichten auf. Es wäre zu prüfen, inwieweit diese Informationsplichten vorliegend greifen. Für diesen Fall bietet sich ein (deklaratorischer) Hinweis im Gesetz an, der den Transparenzgedanken bei der indirekten Datenerhebung verwirklicht. Formulierungsvorschlag.

> *Daten im Sinne des Satzes 2 Nummern 1 und 2 dürfen mit Einwilligung des Nutzers auch zwischen den Nutzerkonten von Bund und Ländern ausgetauscht werden. Auf Artikel 14 der Verordnung (EU) 2016/79 wird hingewiesen.*

Zu den Ziffern 1 b) 2, 1 d) ee) e) und 1 d) ff) f)

§§ 3 Absatz 2 Satz 3, 8 Absatz 2, Absatz 6 Satz 2 und Absatz 7 OZG – Rechtsgrundlage für den Einsatz von ELSTER-Softwarezertifikaten

Ein zentrales Ziel des Änderungsentwurfs ist es, den Einsatz des ELSTER-Softwarezertifikats im Rahmen des OZG zu ermöglichen. Das im Steuerverfahren etablierte ELSTER-Verfahren soll erkennbar in das allgemeine Verwaltungsverfahren nach OZG einbezogen werden.

Der Blick richtet sich dabei vor allem auf die juristischen Personen, also Organisationen, Unternehmen etc. mit eigener Rechtssubjektivität unabhängig von natürlichen Personen, die für sie handeln. Es geht darum einen Identität im Netz für juristische Personen zu schaffen. Der Personalausweis kann nur für natürliche Personen eingesetzt werden.

Das ELSTER-Zertifikat ist ein langjährig etabliertes und immer wieder fortentwickeltes Zertifikat. Sicherheitsbedenken wurden bislang nicht geäußert. Gegen die Einbeziehung des ELSTER-Zertifikats bestehen daher grundsätzlich keine Bedenken.

§ 3 Absatz 2 Satz 3 OZG regelt grundsätzlich die Möglichkeit der Nutzung des ELSTER-Zertifikats als Mittel der Identifizierung und Authentisierung. Hintergrund ist, dass viele Verwaltungsleistungen besondere Anforderungen an die Identifizierung und Authentifizierung stellen. Die Nutzerkonten des OZG sind daher bereits nach geltender Rechtslage

so konzipiert, dass sie neben Benutzername und Passwort auch andere Mittel zur sicheren Identifizierung und Authentifizierung eröffnen, etwa Softwarezertifikate oder PIN/TAN-Verfahren. Allerdings nennt der Gesetzgeber bislang selbst keine bestimmte Identifizierungsmittel, die in Betracht zu ziehen wären. Eine gesetzliche Konkretisierung erfolgt lediglich im Ansatz über die Bezugnahme auf die eIDAS-Verordnung (Denkhaus/Richter/Bostelmann, 1. Aufl. 2019, OZG § 3 Rn. 10). Hier setzt der vorliegende Änderungsentwurf zu § 3 Absatz 2 Satz 3 OZG an und eröffnet konkret den Einsatz des ELSTER-Zertifikats nach § 87a Absatz 6 AO, allerdings nur für Organisationskonten. Hintergrund ist die weite Verbreitung in der Praxis, die das ELSTER-Software-Zertifikat durch den Einsatz im Steuerverfahren hat. Nach § 3 Absatz 2 Satz 4 OZG sowie der Begründung soll durch die Hervorhebung des ELSTER-Zertifikats der alternative Einsatz von Identifizierungs- und Authentifizierungsmitteln für natürliche Personen nicht ausgeschlossen werden.

Schon die Ausgangsdrucksache sieht mit einem neu gefassten **§ 7 Absatz 2** eine Ermächtigung zur Verarbeitung von personenbezogenen Daten aus dem Steuerverfahren zur Identitätsfeststellung in OZG-Verfahren vor. Die Vorschrift ermöglicht die Verarbeitung von personenbezogenen Daten, die aus den Registern des Bundeszentralamtes für Steuern (BZSt) und der Finanzämter stammen. Hier wie in weiteren Vorschriften kommt die weitgehende Integration des Steuerverfahrens in das allgemeine und damit in zahlreiche andere Verwaltungsverfahren zum Ausdruck, was eine Relativierung der innerexekutivischen Funktionentrennung bedeutet. Die Begrenzung staatlicher Macht lebt auch davon, dass Verwaltungsverfahren – zumal aus unterschiedlichen Aufgabenbereichen – funktional und datenbezogen getrennt durchgeführt werden. Insoweit sollte jede weitere Integration der Verwaltungsverfahren streng geprüft und nur bei entsprechend gewichtigen Gründen vorgenommen werden. In diesem Sinne ist zu begrüßen, dass sich der neue § 7 Absatz 2 auf die für juristische Personen notwendigen Daten zu begrenzen schein und insbesondere keine Übermittlung der Identifikationsnummer von natürlichen Personen nach § 139b Absatz 3 Nummer 1 AO und § 139c Absatz 3 Nummer 1 vorsieht.

Zu Ziffer 1 e) 6

§ 9 OZG – Bekanntgabe des Verwaltungsaktes und Bekanntgabefiktion

Der neu eingefügte § 9 OZG regelt die **Bekanntgabe** (und damit mittelbar die Wirksamkeit, vgl. § 43 Absatz 1 Satz 1 VwVfG) eines Verwaltungsakts für den besonderen Fall der Nutzung eines Postfachs im Sinne des neu einzufügenden § 2 Absatz 6 OZG. § 9 OZG regelt damit einen Gegenstand, der grundsätzlich im § 41 der Verwaltungsverfahrensgesetze von Bund und Ländern bereits geregelt ist. Diese Regelungen enthalten insbesondere einen Absatz 2a, der sich speziell mit der Bekanntgabe von Verwaltungsakten befasst, die über öffentliche Netze abgerufen werden. Allerdings ist zu beachten, dass möglicherweise noch nicht alle Landesverwaltungsverfahrensgesetze eine solche Regelung eingeführt haben und dass es auch Unterschiede zwischen den Regelungen gibt. Zum Teil findet sich parallele Regelungen auch in den E-Government-Gesetzen (vgl. etwa Art. 6 Absatz 4 BayEGovG). Der vorgelegte § 9 OZG trifft also auf einen – trotz der Synchrongesetzgebung im Bereich des Verwaltungsverfahrensrecht – bereits durchaus disparaten Regelungszustand.

Daraus ergibt sich ein grundlegendes Risiko, dass auf ein- und denselben Sachverhalt inhaltliche verschiedene, ggf. auch widersprüchliche Regelungen anwendbar erscheinen: Dies gilt etwa, soweit § 9 OZG andere Regelungen trifft als § 41 Absatz 2a VwVfG. In der Rechtsanwendung wird man dann eine etwaige **Rechtskollision** mit dem Hinweis auf die im Vergleich zum (eigentlich auch schon – wie § 41 Absatz 1 VwVfG zeigt: speziellen) § 41 Absatz 2a VwVfG noch höhere Spezialität des § 9 OZG (Satz 1: „über öffentlich zugängliche Netze von dessen Postfach nach § 2 Absatz 7, das Bestandteil eines Nutzerkontos nach § 2 Absatz 5 ist…“) auflösen müssen.

Auch könnte es Rechtskollisionen zwischen § 9 OZG und den zu § 41 Absatz 2a VwVfG entsprechenden Regelungen der Landesverwaltungsgesetze kommen, da das OZG – im Unterschied zum VwVfG (vgl. § 1 Absatz 1 Nummer 2, Absatz 2 u. 3) – auch in Bereichen der Tätigkeit der Verwaltung der Länder zur Anwendung kommt, in denen das jeweilige Landesverwaltungsverfahrensgesetz gilt. Hier könnten sich schwierige Fragen der Rechtskollision stellen, da sich die Regelungen auf unterschiedlichen Kompetenzebenen (Bund einerseits, Länder andererseits) bewegen.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

a) Die Regelung des § 9 Absatz 1 **Satz 1** OZG entspricht nahezu wortgleich dem § 41 Absatz 2a Satz 1 VwVfG – beide Regelungen unterscheiden sich zunächst darin, dass in § 9 Absatz 1 Satz 1 OZG anstatt von „Beteiligte“ (so § 41 Absatz 2a Satz 1 VwVfG) von „Nutzer“ die Rede ist. Was den Sprachgebrauch betrifft, ist dies in Hinblick auf die Neufassung des § 1 Absatz 4 OZG konsequent. Zudem bezieht sich § 9 Absatz 1 Satz 1 OZG im Unterschied zu § 41 Absatz 2 Satz 1 VwVfG nicht auf den Abruf über öffentlich zugängliche Netze im Allgemeinen, sondern auf den Abruf über öffentlich zugängliche Netze *speziell* von einem Postfach nach § 2 Absatz 7 OZG, das Bestandteil eines Nutzerkontos nach § 2 Absatz 5 OZG ist. Bei genauer Betrachtung regelt also § 9 Absatz 1 Satz 1 OZG nichts, was nicht schon von § 41 Absatz 2a Satz 1 VwVfG umfasst ist. Allerdings kommt eben in diesem Passus des in § 9 Absatz 1 Satz 1 OZG gerade dessen Spezialität zum Ausdruck, die zur Auflösung etwaiger Rechtskollisionen wichtig sein dürfte.

b) § 9 Absatz 1 **Satz 2** OZG und § 41 Absatz 2a Satz 2 VwVfG stimmen im Wortlaut überein.

c) § 9 Absatz 2 **Satz 3** OZG knüpft die Bekanntgabe abweichend zu § 41 Absatz 2a Satz 3 VwVfG an die Bereitstellung des Verwaltungsakts zum Abruf im Postfach des Nutzerkontos und fingiert die Bekanntgabe drei Tage nach Bereitstellung. Zu diesem Zeitpunkt wird der Verwaltungsakt also dem Betroffenen gegenüber wirksam – ungeachtet, ob dieser den Verwaltungsakt zur Kenntnis genommen oder wenigstens tatsächlich abgerufen hat. Eine solche **Bekanntgabefiktion** überträgt dem betroffenen Bürger eine hohe Verantwortung, sorgfältig auf sein Postfach zu achten. Denn mit der Wirksamkeit hat der Bürger nicht nur den Verwaltungsakt zu befolgen. Die Wirksamkeit ist auch die grundlegende Voraussetzung für eine Vollstreckung und löst die Rechtsbehelfsfristen aus. Zur Rechtfertigung dieser vergleichsweise hohen Verantwortungsübertragung verweist die Begründung darauf, dass der Nachweis des tatsächlichen Abrufs technisch noch nicht durchgängig gewährleistet ist. Ob dies ein hinreichender Grund ist, lässt sich bezweifeln. Immerhin lässt sich auf den ähnlichen § 122a Absatz 1 AO verweisen, auch wenn diese Vorschrift das spezielle und stark formalisierte Steuerverfahren betrifft, das ein Bürger

regelmäßig und häufiger durchlaufen dürfte als jedes andere Verwaltungsverfahren. Auch Art. 6 Absatz 4 BayEGovG trifft eine ähnliche Regelung.

Gleichsam zur weiteren Rechtfertigung der Verantwortungsübertragung sieht die Regelung drei flankierende Voraussetzungen bzw. Sicherungen vor:

- Die Bekanntgabefiktion kommt überhaupt nur zur Anwendung, wenn der Bürger zuvor in das Verfahren **eingewilligt** hat (Satz 1). Für eine rechtlich tragfähige Einwilligung wird man insbesondere verlangen müssen, dass der Bürger die Bedeutung, die Tragweite und die Risiken der Fiktionsregelung (s.o.) erkennt, also in dieser Kenntnis seine Zustimmung erklärt. Dies setzt nicht nur eine entsprechende Information voraus, sondern wirft auch die Frage auf, welche Vorteile der informierte Bürger für sich in der Regelung entdecken sollte, so dass er bereit ist, einzuwilligen.
- Zur Rechtfertigung ist es sicherlich angezeigt, der Verwaltung eine hohe **Beweislast** für die ordnungsgemäße Durchführung der Bereitstellung zuzuweisen. Dem trägt die Regelung des **Satzes 4** Rechnung.
- Zur Rechtfertigung trägt sicher auch die Regelung des Satzes 5 bei, nach der der Nutzer oder sein Bevollmächtigter über eine von ihnen angegebene Adresse spätestens am Tag der Bereitstellung von der Verwaltung über die Möglichkeit des Abrufs zu **benachrichtigten** ist. Allerdings dürfte es sich bei der Benachrichtigungspflicht letztlich nicht um eine substanzielle Voraussetzung für den Eintritt der Fiktionswirkung handeln, auch wenn dies der Wortlaut des § 9 Absatz 1 **Satz 5** OZG so suggeriert. Die Begründung will ihr nämlich nur eine Hinweisfunktion zuweisen. Insbesondere die Fiktionswirkung soll nicht davon abhängen, ob die Benachrichtigung den Adressaten erreiche oder nicht. Das ist konsequent, weil ja auch die Benachrichtigung denselben technischen Nachweisproblemen ausgesetzt wäre, wie der Abruf des Verwaltungsaktes, so dass auch hier letztlich wieder mit einer Fiktion (in der Fiktion) gearbeitet werden müsste. Die Voraussetzung der Benachrichtigung trägt so gesehen dann aber auch nicht viel dazu bei, die Übertragung der Verantwortung auf den Bürger zu rechtfertigen oder zu kompensieren. Wie die Begründung selbst ausführt, übernimmt der Beteiligte letztlich vor allem mit der Einwilligung die Obliegenheit zur Kontrolle des Eingangs im elektronischen

Postfach des Nutzerkontos wie beim Briefkasten bei der Postversendung oder dem E-Mail-Postfach bei Versendung durch E-Mail. Dies sollte im Wortlaut der Vorschrift dann aber auch klar zum Ausdruck kommen.

Formulierungsvorschlag zu § 9 Absatz 2 Satz 5:

> *Der Nutzer oder sein Bevollmächtigter sind spätestens am Tag der Bereitstellung zum Abruf über die zu diesem Zweck von ihm angegebene Adresse über die Möglichkeit des Abrufs zu benachrichtigten. Der Eintritt der Fiktionswirkung nach Satz 3 bleibt unberührt.*

d) Angesichts der weitreichenden Verantwortungsübertragung ist die Evaluierung in § 9 **Absatz 2** zu begrüßen, nämlich dass geprüft werden soll, ob sich das Verfahren in der Praxis bewährt oder ob etwa in Richtung des in § 41 Absatz 2a VwVfG geregelten Verfahrens („Abrufvariante“) nachgesteuert muss.

[redacted]

Prof. Eike Richter, ORR