

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



DEUTSCHER
LANDKREISTAG



DStGB
Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
Hausvogteiplatz 1 · 10117 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

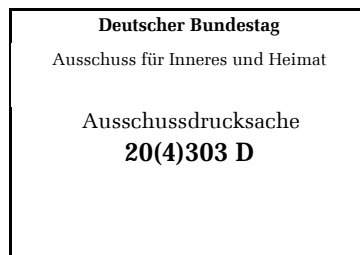
per Mail: innenausschuss@bundestag.de

5.10.2023

Bearbeitet von
PD Dr. Ariane Berger (DLT)
Telefon: 030 590097-313
E-Mail: Ariane.Berger@landkreistag.de

Alexander Handschuh (DStGB)
Telefon: 030 77307-253
E-Mail: Alexander.Handschuh@dstgb.de

Dr. Hanna Sommer (DST)
Telefon: 030 37711-770
E-Mail: Hanna.Sommer@staedtetag.de



Stellungnahme

- a) zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften zur Digitalisierung der Verwaltung (OZG-Änderungsgesetz – OZGÄndG), BT-Drucksache 20/8093 sowie
- b) zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU, Mehr Tempo bei digitaler Verwaltung: Onlinezugangsgesetz fortführen, Nutzungslücken schließen, Rechtsanspruch einführen, BT-Drucksache 20/4313

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme und nehmen zum dem o.g. Gesetzesentwurf sowie zum o.g. Antrag der Fraktion der CDU/CSU wir folgt Stellung.

Mit Blick auf den Entwurf des OZG-Änderungsgesetzes verweisen wir auf die als **Anlage** beigefügten Stellungnahmen vom 02.03.2023 und vom 12.07.2023.

Zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU, Mehr Tempo bei digitaler Verwaltung: Onlinezugangsgesetz fortführen, Nutzungslücken schließen, Rechtsanspruch einführen, verweisen wir darauf, dass es nunmehr den Ländern obliegt, schnellstmöglich ein Finanzierungskonzept für die Folgefinanzierung des OZG-Prozesses vorzulegen, der auch die Finanzierung der sog. EfA-Leistungen umfasst. Darüber hinaus unterstützen wir mit Nachdruck die Forderung, schnell verbindliche technische Standards für die Anbindung und den Betrieb von OZG-Services zu schaffen und deren Umsetzung entsprechend zu evaluieren. Letztlich kommt es wie auch im Antrag ausgeführt für eine erfolgreiche durchgängige und flächendeckende Digitalisierung der deutschen Verwaltung entscheidend darauf an, dass die Registermodernisierung prioritär vorangetrieben wird. Hierfür bedarf es einer ressortübergreifenden Steuerung, einer ausreichenden Finanzierung und einer schnellstmöglichen verbindlichen Festlegung von Daten(austausch)standards für die registerführenden Behörden auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene.

Die Einführung eines Rechtsanspruchs der Bürgerinnen und Bürger auf die im OZG definierten Verwaltungsleistungen wird hingegen abgelehnt. Gleiches gilt für einen Rechtsanspruch der Hersteller und Betreiber von informationstechnischen Systemen auf Festlegung der technischen Kommunikationsstandards für Verwaltungsverfahren. Die Einführung eines solchen Rechtsanspruchs provoziert eine Verlagerung des (finanz-)politischen OZG-Umsetzungsprozesses in den Bereich der Rechtsprechung und missbraucht derart Bürger und Unternehmen als Instrument einer bislang gescheiterten Politik. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass bei Einführung eines solchen Rechtsanspruchs umfangreiche rechtliche Auseinandersetzungen über Inhalt und Umfang des jeweiligen Anspruchs drohen. Ein Rechtsanspruch folgt notwendig der jeweiligen Verpflichtung, auf dessen Einhaltung der Anspruch gerichtet ist. Im Bereich der OZG-Umsetzung sind unterschiedliche Verwaltungsträger in unterschiedlicher Art und Weise zur Digitalisierung von Verwaltungsleistungen verpflichtet, Bund und Länder aufgrund von Bundesrecht, die Kommunen hingegen (lediglich) aufgrund von Landesrecht, soweit solches eine ausdrückliche Verpflichtung der Kommunen enthält. Ein einheitlicher Rechtsanspruch auf Einhaltung der OZG-Verpflichtungen existiert damit nicht und lässt sich dementsprechend auch nicht bundesrechtlich regeln. Das Schwert eines bundesrechtlichen Rechtsanspruchs auf OZG-Umsetzung ist also stumpf.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Dr. Uda Bastians
Beigeordnete
des Deutschen Städtetages



PD Dr. Ariane Berger
Leiterin Digitalisierung
des Deutschen Landkreistages



Alexander Handschuh
Sprecher des
Deutschen Städte- und Gemeindebundes

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

02.03.2023

Bundesministerium des Innern und für Heimat
z. Hd. Herrn Frank-Rüdiger Srocke
Abteilung DV

Bearbeitet von
PD Dr. Ariane Berger (DLT)
E-Mail: Ariane.Berger@landkreistag.de

Per Mail: DVI1@bmi.bund.de
CC: FrankRuediger.Srocke@bmi.bund.de

Alexander Handschuh (DStGB)
E-Mail: Alexander.Handschuh@dstgb.de

Dr. Hanna Sommer (DST)
E-Mail: Hanna.Sommer@staedtetag.de

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften

Sehr geehrte Damen und Herren, sehr geehrter Herr Srocke,

wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme und nehmen zum dem o. g. Gesetzentwurf wir folgt Stellung.

Vorbemerkungen

Die angestrebten Änderungen sind wenig geeignet, endlich Geschwindigkeit in die Verwaltungsdigitalisierung zu bringen. Die angestoßene Reform der Schriftformerfordernisse und digitalen Nachweiserbringung ist zwar zu begrüßen – auch wenn viele Fragen gerade mit Blick auf die Registermodernisierung offenbleiben. Leider werden die kommunale Anbindung und eine umfassende Standardisierung erneut nicht in den Blick genommen. Die Neuregelungen verfestigen vielmehr die bisherige dysfunktionale Konzentration auf die Antragsseite, das Front End, ohne die seit Beginn der OZG-Gesetzgebung von den Kommunen stetig angemahnte Standardisierung und Harmonisierung von Verwaltungsprozessen beginnend von der Antragstellung bis hin zum Back End einschließlich der Fachverfahrensanbindung und der Integration in die verwaltungsinterne IT in den Blick zu nehmen.

Der Bundesgesetzgeber versucht vielmehr erneut, die Länder zu einer Vereinheitlichung ihrer Antragsstrecken zu bewegen, nunmehr mit der neu geschaffenen Möglichkeit, die IT-Komponente „Antragsassistent“ einheitlich vorzugeben. Obschon der Bundesgesetzgeber von einer verbindlichen Regelung des Einer-für-Alle-(EfA-)Prinzips für OZG-Verwaltungsleistungen abgesehen hat, wird mit der IT-Komponente „Antragsassistent“ die technische Voraussetzung für länderübergreifende einheitliche Antragsprozesse geschaffen. Dies greift zu kurz.

Aus kommunaler Sicht ist es nicht nachvollziehbar, dass weiterhin keine Verpflichtung einer Ende-zu-Ende-Digitalisierung im Gesetz festgelegt wird. Vielmehr soll die Digitalisierung nur über Antragsassistenten forciert werden, sodass das Potential in den Prozessen weiter ungenutzt bleibt. Erst eine durchgehende Digitalisierung inklusive Schnittstellen (Definition von XÖV-Standards) entlastet auch die kommunale Ebene von Mehrfacharbeiten z. B. Übernahme der Daten aus den EfA-Leistungen in die Fachverfahren und Erstellung der Bescheide in Papierform.

Aus Sicht der Kommunen bleibt diese Regelung in höchstem Maße unbefriedigend, da der Bund erneut die Gelegenheit ungenutzt lässt, grundlegende Standards für einen die kommunale IT einbeziehenden Datenaustausch festzulegen bzw. die Länder auf eine entsprechende Standardisierung hin zu verpflichten. Ohne dies werden auch neu geschaffene Antragsassistenten ebenso wie bisherige EfA-Lösungsansätze keinen wirtschaftlichen und technischen Nutzen für die kommunale Verwaltung erbringen. Notwendig wäre es vielmehr, durchgehend digitale Prozesse mit klar definierten Anforderungen zu etablieren und so perspektivisch das Verwaltungsverständnis grundlegend zu verändern. Ziel sollte es sein, die „Antragsverwaltung“ zu überwinden und zu einer wirklich effizienz- und serviceorientierten digitalen Verwaltung zu gelangen, die in weiten Teilen antragslos vollzogen werden kann. Für die Kommune wird es dort problematisch, wo Landeslösungen vorgeschrieben werden können, obwohl Kommunen bereits durchgängig digitale Verfahren online anbieten. So nutzt z. B. das Land NRW im sog. „Wirtschaftsserviceportal“ ein Ticketsystem, über das Anträge an Kommunen gehen. Häufig entsteht hier ein erheblicher manueller Aufwand aufgrund fehlender Schnittstellen. Sollstellungen, Zahlungen und Mahnläufe müssen manuell auf kommunaler Seite erfolgen, weil die gewohnten Automatismen mit dem Landesportal nicht funktionieren. Die Kommunen werden durch das Wirtschaftsserviceportal zu Rückschritten gezwungen, damit das Land Online-Anträge bereitstellen kann. Dies darf keinesfalls gesetzlich festgeschrieben werden.

Gerade mit Blick auf die Einbindung der Kommunen ist auch der nunmehr vorliegende Gesetzentwurf von der irrigen Vorstellung getragen, Digitalisierung könne per Gesetz und Verordnung einheitlich vorgegeben werden. Notwendig ist die Definition von Eckpunkten und verbindlichen Standards, um die Grundlage für ein Ökosystem zu schaffen, indem sich Innovationen entfalten und auch außerhalb des öffentlichen Sektors entwickelte Lösungen eingebunden werden können.

Der vorliegende Gesetzentwurf stellt keine Weiterentwicklung des OZG dar, sondern bleibt in Sachen Ambition und Fortschrittswille hinter dem alten Entwurf deutlich zurück. Voraussetzung für eine weitreichende Digitalisierung bleibt, dass die Digitaltauglichkeit von Gesetzen beachtet bzw. explizit in den Gesetzentwurf aufgenommen werden muss. Diese senken die Komplexität in der Entwicklung von elektronischen Verfahren und erhöhen die Rechtssicherheit bei den Verantwortlichen.

Forderungen der kommunalen Spitzenverbände

Anstelle des vorstehend beschriebenen, aus Sicht der Kommunen fehlgeschlagenen Front-End-Modelles fordern wir den Aufbau eines kooperativen, auf Ende-zu-Ende-Digitalisierung abzielenden Reformansatzes, der maßgeblich auf Standardisierung und Wettbewerb setzt.

Dazu im Einzelnen:

- **Zielvorgaben für eine Ende-zu-Ende-Digitalisierung:** Wir fordern, das Ziel einer durchgängigen, medienbruchfreien Verwaltung zwischen Bund und Ländern im OZG zu verankern. Das OZG ist bislang ein reines „Front End-Gesetz“, die Bedeutung von verwaltungsinterner Organisation wird vollständig vernachlässigt. Das OZG-Änderungsgesetz berücksichtigt das Ziel einer Ende-zu-Ende-Digitalisierung weiterhin nicht im dringend notwendigen Maß. Zwar wird die Bedeutung der Ende-zu-Ende-Digitalisierung für die Umsetzung in der Begründung zum Gesetzesentwurf nicht in Zweifel gezogen, jedoch geht dies aus unserer Sicht nicht weit genug und wird der tatsächlichen Bedeutung für die tägliche Praxis in den Verwaltungen nicht annähernd gerecht. Eine bloße Verpflichtung zur Bereitstellung von Verwaltungsleistungen genügt nicht, um die Verwaltungsdigitalisierung wirkungsvoll voranzutreiben und dadurch einen spürbaren Vorteil für die Bürgerschaft und die Verwaltungen zu generieren. Damit die Ende-zu-Ende-Digitalisierung als wirkliches Ziel anerkannt wird und mehr in die Schaffung von Schnittstellen und Fachverfahrensanbindungen investiert wird, sollte eine Verpflichtung zur Ende-zu-Ende-Digitalisierung bei geplanten Digitalisierungsvorhaben in Verbindung mit der Umsetzung des OZG zwingend vorgesehen werden. Hier sind Zielvorgaben für die Länder sinnvoll, damit diese landesrechtlich auch gegenüber den Kommunen umgesetzt werden können. Allen voran die Pflicht zu elektronischen Aktenführung, wie sie als Soll-Vorschrift für Behörden des Bundes in § 6 EGovG-Bund normiert ist. Diese Pflicht muss jetzt konsequent im Verfahrens- und Fachrecht von Bund und Ländern umgesetzt und auf die kommunale Ebene hin erweitert werden, soweit dies landesrechtlich noch nicht erfolgt ist.
- **Konsolidierung des digitalen Verwaltungsverfahrensrechts:** Gesetzessystematisch ist eine Integration allgemeiner Schriftformvorgaben in den Anwendungsbereichen des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes und der Länder erforderlich. Derzeit herrscht bei Bund und Ländern zudem eine gesetzliche „Zersplitterung“ in OZG, eGovG, VwVfG und verschiedenen Fachgesetzen. Das ist mindestens nicht nutzerfreundlich und hemmt innovative Regelungsansätze in Bund und Ländern.
- **Standardisierungsagenda des IT-Planungsrates:** Ohne die verbindliche Vorgabe von Schnittstellen, Standards und Strukturen wird die Änderung des OZG erneut ohne maßgebliche Wirkung bleiben. Hierzu wird auch auf das Whitepaper des DIN e. V. 20. Januar 2023 sowie die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates vom 9. Februar 2023 verwiesen, welche diese Aspekte ebenfalls hervorheben. Richtiger wäre es gewesen, eine bereits bisher im EGovernment-Gesetz des Bundes enthaltene Regelung, wonach IT-Planungsrats-Beschlüsse über fachunabhängige und fachübergreifende IT-Interoperabilitäts- oder IT-Sicherheitsstandards innerhalb der

Bundesverwaltung umzusetzen sind (§ 10 EGovG Bund), mit neuem Leben zu erfüllen. Statt per Verordnung die Länder zur Nutzung von Antragsassistenten zu verpflichten, sollten sich Bund und Länder in einem neuen OZG verpflichten, die zur Umsetzung des OZG erforderlichen Interoperabilitätsstandards im IT-Planungsrat zusammen mit den Kommunen verbindlich festzulegen und umzusetzen.

- **Einbindung der kommunalen Spitzenverbände:** Die Einbindung der kommunalen Spitzenverbände in die Umsetzung des OZG ist unzureichend und in § 1a Abs. 4 OZG an falscher Stelle exemplifiziert. Vielmehr ist eine allgemeine Verfahrensregelung zur Anhörung der kommunalen Spitzenverbände im Vorfeld von OZG-Verordnungen entsprechend den Beteiligungsregelungen in GGO bT und GGO BReg zu schaffen. Evidenzbasierung und Vollzugsfolgenbetrachtung sind nur so möglich. Ansonsten besteht die Gefahr, dass der weitere OZG-Umsetzungsprozess auch unter einem neuen OZG scheitert. Solange Bund und Länder sich auf eine freiwillige Kooperation der Kommunen verlassen, müssen sie kommunaltaugliche Produkte bereitstellen. Dies gelingt nur mit Einbindung der kommunalen Expertise.

Zu den Regelungen im Einzelnen

Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände ist im Einzelnen auf folgende Vorschriften besonders hinzuweisen:

§ 1 Satz 1 Nr. 2 OZG:

Der Anwendungsbereich des OZG wird in § 1 Satz 1 Nr. 2 OZG auf die „Länder, einschließlich der Gemeinden und Gemeindeverbände“ erweitert. Diese Formulierung ist, soweit sie eine unmittelbare Anwendung des OZG auf die Kommunen kennzeichnen soll, verfassungsrechtlich falsch. Die kommunalen Spitzenverbände haben verschiedentlich (vgl. Schriftum Ariane Berger, Die Digitalisierung des Föderalismus. Zur Verteilung der Vollzugsverantwortung zwischen Bund, Ländern und Kommunen, DÖV 2018, S. 799 ff.) darauf hingewiesen, dass die Verpflichtung der Länder durch das OZG die Kommunen wegen der Regelung des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG nicht erreicht. Die Kommunen sind nur insoweit verpflichtet, ihre Online-Verwaltungsleistungen in den Portalverbund einzubinden, wie die Länder sich ihnen gegenüber durch Landesgesetz für eine kommunale Vollzugsverantwortung entscheiden. Dies ist zwischenzeitlich in allen Ländern in unterschiedlicher Ausgestaltung und unterschiedlichem Umfang durch Ausführungsgesetze u. ä. geschehen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht fallen in den Anwendungsbereich des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG alle bundesgesetzlichen Regelungen, die den Bestand an kommunalen Aufgaben erweitern oder die Art und Weise ihrer eigenverantwortlichen Erledigung beeinflussen, wenn ihre Maßstäbe, Tatbestandsvoraussetzungen oder Standards so verändert werden, dass damit mehr als unerhebliche Auswirkungen auf die Organisations-, Personal- und Finanzhoheit der Kommunen verbunden sind (vgl. BVerfG, Urteil vom 7. Juli 2020 - 2 BvR 696/12). Diese Voraussetzungen sind durch die im OZG enthaltene Verpflichtung zum digitalen Angebot aller Verwaltungsleistungen erfüllt.

Dementsprechend differenziert § 1a Abs. 1 und Abs. 2 OZG richtig zwischen einer Verpflichtung von Bund und Ländern zur Schaffung eines Portalverbundes für digitale Verwaltungsleistungen auf der einen Seite und der Verpflichtung der Länder, die technischen und organisatorischen und mithin rechtlichen Voraussetzungen zur Anbindung ihrer Kommunen an den Portalverbund sicherzustellen, auf der anderen Seite.

Die verfassungsrechtlich falsche und daher irreführende Regelung des geplanten § 1 Satz 1 Nr. 2 OZG ist daher ersatzlos zu streichen.

§ 1a Abs. 1 OZG:

Die Streichung der OZG-Umsetzungsfrist in § 1a Abs. 1 OZG wird begrüßt. Denkbar wäre jenseits dessen höchstens, die Umsetzung der wichtigsten Verwaltungsleistungen mit einer Frist zu hinterlegen, um somit schnell, effizient und öffentlichkeitswirksam einen großen Teil der – notwendigen Verwaltungsleistungen digital verfügbar zu machen.

§ 1a Abs. 2 OZG:

§ 1a Abs. 2 Satz 2 OZG enthält dementsprechend nunmehr die ausdrückliche Verpflichtung der Länder, die technischen und organisatorischen Voraussetzungen zur Anbindung ihrer Kommunen an den Portalverbund sicherzustellen. Damit wird zu Recht klargestellt, dass die Länder, nicht die Kommunen, für die rechtliche, organisatorische und technische Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes verantwortlich sind (s. o. zu § 1 Satz 1 Nr. 2 OZG). Dass der Bundesgesetzgeber in der Begründung darauf aufmerksam macht, dass die Kommunen auf die Unterstützung der Länder bei der Erfüllung der ihnen von den Ländern übertragenen Digitalisierungsaufgaben angewiesen sind, wird freundlich zur Kenntnis genommen. Dies ändert jedoch nichts daran, dass der IT-Planungsrat als gemeinsames Bund-Länder-Gremium eine umfassende Standardisierungsagenda einschließlich der dafür erforderlichen organisatorischen, personellen und finanziellen Rahmenbedingungen (FITKO und KoSIT) bislang schuldig geblieben ist. Darauf weist auch der Nationale Normenkontrollrat in seiner Stellungnahme zum Entwurf des OZG-Änderungsgesetzes in aller Deutlichkeit hin.

In diesem Zusammenhang wäre auch eine stärkere Transparenz der Länder gegenüber den Kommunen in Bezug auf das Nutzungsverhalten bei zur Verfügung gestellten Onlinediensten (Standardprozesse, EfA-Prozesse) wünschenswert. Hierzu wäre das Vorhalten von statistischen Daten zum Nutzerverhalten (bspw. Zugriffe, Kennzahlen zu Prozessabbrüchen) erforderlich, um Rückschlüsse auf bestehende Optimierungsbedarfe ziehen zu können. Neben der Möglichkeit der Optimierung von Onlineleistungen hätte dies auch zur Folge, dass aus „gefühlten“ Digitalisierungserfolgen auch tatsächlich real messbare Erfolge werden.

§ 1a Abs. 4 UAbs. 1 OZG:

Ein neu eingefügter § 1a Abs. 4 UAbs. 1 OZG verpflichtet Bund und Länder dazu, bei der Bereitstellung von Verwaltungsleistungen über den Portalverbund (...) einen einfachen, länderübergreifenden Datenaustausch sicherzustellen. Diese Verpflichtung von Bund und Ländern wird dem Grunde nach begrüßt, auch wenn der Inhalt dieser Verpflichtung relativ unbestimmt bleibt. Es obliegt dem IT-Planungsrat in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden, den Inhalt dieser Verpflichtung mit Leben zu füllen und insbesondere die

erforderlichen Standards und Schnittstellen für eine Ende-zu-Ende-Digitalisierung verbindlich festzulegen. Gefordert wird daher die Aufnahme einer ergänzenden Verpflichtung von Bund und Länder in § 1a OZG, im IT-Planungsrat auf eine verbindliche Standardisierung zur Umsetzung des OZG hinzuwirken und diese Standards im Rahmen ihrer Zuständigkeiten umzusetzen. Der bisherige § 10 EGovG Bund, der eine vergleichbare Regelung für die Bundesverwaltung enthält, ist entsprechend zu erweitern und in das OZG zu integrieren. Vorsorglich ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass eine – im ursprünglichen Gesetzentwurf noch – vorgesehene weitergehende Verpflichtung der Länder durch den Bund, ihre digitalen Verwaltungsverfahren an Vorgaben des Bundes auszurichten, verfassungswidrig in die Verwaltungsvollzugskompetenz der Länder aus Art. 83 ff. GG eingreifen würde und auch nicht nach Art. 91c Abs. 5 GG gerechtfertigt wäre. Verfassungsrechtlich denkbar ist allein die nunmehr mit § 1a Abs. 4 UAbs. 1 OZG vorliegende allgemeine Zielbestimmung, nach der Bund und Länder im Rahmen der Verwirklichung des Portalverbundes einen einfachen, länderübergreifenden Datenaustausch ermöglichen. Überaus fraglich ist es zudem, dies sei an dieser Stelle ebenfalls lediglich vorsorglich angemerkt, ob der verfassungsändernde Gesetzgeber diese in Art. 30, 70, 83 ff. GG angelegte grundsätzliche Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern derart weitreichend zu Gunsten einer bundesrechtlich harmonisierten digitalen Verfahrensordnung verändern könnte. Dies wäre als ein i. E. verfassungswidriger Systembruch zu Lasten sowohl der Verteilung der verfahrensrechtlichen Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern als auch der bisherigen Verteilung der Vollzugskompetenzen zwischen Bund und Ländern nach Art. 30, 83 ff. GG anzusehen.

§ 1a Abs. 4 UAbs. 2 OZG:

Wie bereits vorstehend festgestellt, ist das zur Konkretisierung der allgemeinen Verpflichtung aus § 1a Abs. 4 UAbs. 1 OZG berufene Gremium der aufgrund von Art. 91c Abs. 1 GG eingerichtete IT-Planungsrat. Die in § 1a Abs. 4 UAbs. 2 OZG geregelte Ermächtigung der Bundesregierung, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates nach Anhörung der kommunalen Spitzenverbände festzulegen, für welche Verwaltungsleistungen diese Pflicht umzusetzen ist, wird daher abgelehnt und ist ersatzlos zu streichen. Dies ist auch vor dem Hintergrund notwendig, als sich zentralistische Vorgaben als kontraproduktiv erweisen könnten, wenn sie dazu führen, dass bereits begonnene Digitalisierungsvorhaben gestoppt bzw. ausgesetzt werden.

§ 2 Abs. 1 OZG:

Mit dieser Regelung verpflichtet der Bund auch die Kommunen einen Zugang für die Übermittlung elektronischer Dokumente mit einer qualifizierten elektronischen Signatur oder einem qualifizierten elektronischen Siegel, zu eröffnen. Außerdem ist in diesem Zusammenhang eine Prüfung der Gültigkeit von Signatur und Siegel durchzuführen und zu dokumentieren. Um die Kosten für Kommunen so gering wie möglich zu halten, wird angeregt, einen einheitlichen Siegelerstellungs- und Siegelprüfdienst als Basisinfrastrukturkomponente durch den Bund bereitzustellen. Dabei muss Anwendung zwei Funktionsbereiche umsetzen, erstens auf der Ausgangsseite eines Online-Prozesses zur Umsetzung notwendiger Schriftformerfordernisse durch die Behörde und zweites auf der Eingangsseite, wenn ein qualifiziert gesiegelter Nachweis vom Nutzer eingereicht werden sollte. Gleiches gilt für einen Signaturerstellungs- und Signaturprüfdienst bereitgestellt durch den Bund.

§§ 2 Abs. 4, 4, 8a i.V.m. § 3a OZG:

Besonders hinzuweisen ist schließlich auf die in §§ 2 Abs. 4, 4, 8a OZG geschaffene Befugnis des Bundes, die Länder durch Rechtsverordnung zu verpflichten, bestimmte IT-Komponenten, die nunmehr gemäß § 2 Abs. 4 OZG als „Antragsassistenten“ bezeichnet werden, zu verwenden. Dabei handelt es sich gemäß § 2 Abs. 4 OZG um ein „eigenständiges elektronisches Angebot an den Nutzer, welches die elektronische Abwicklung einer oder mehrerer Verwaltungsleistungen von Bund oder Ländern betrifft.“ Dieses Angebot kann „verfahrensunabhängig und länderübergreifend“ bereitgestellt werden.“ § 2 Abs. 4 OZG dient damit der Umsetzung des EfA-Ansatzes. Obschon der Bundesgesetzgeber von einer verbindlichen Regelung des Einer-für-Alle-(EfA-)Prinzips für OZG-Verwaltungsleistungen abgesehen hat, wird mit der IT-Komponente „Antragsassistent“ die technische Voraussetzung für länderübergreifende einheitliche Antragsprozesse geschaffen. Aus Sicht der Kommunen bleibt diese Regelung in höchstem Maße unbefriedigend, da der Bund erneut die Gelegenheit ungenutzt ließ, grundlegende Standards für einen die kommunalen IT einbeziehenden Datenaustausch festzulegen bzw. die Länder auf eine entsprechende Standardisierung hin zu verpflichten. Ohne dies werden auch neu geschaffene Antragsassistenten ebenso wie bisherige EfA-Lösungsansätze keinen wirtschaftlichen und technischen Nutzen für die kommunale Verwaltung erbringen. Ein Antragsassistent führt in aller Regel zu Medienbrüchen, da kein Fachverfahren dazu eine Schnittstelle hat. Dieser Widerspruch muss gelöst werden.

Hinzu kommt, dass der Support für EfA-Leistungen noch nicht befriedigend geklärt ist. § 3a OZG enthält Regelungen über ein einheitliches Beratungsangebot im Portalverbund. Der Gesetzesbegründung ist zu entnehmen, dass die Behördennummer 115 unterstützend tätig werden soll. Hier stellt sich die Frage nach den Kosten der in den Support eingebundenen Behördenrufnummer 115. Auch sind nicht alle Kommunen angebunden, ebenso wenig alle Bundesländer. Außerdem ist auf die zentrale Funktion der Kommune als bisheriger einheitlicher Ansprechpartner im Rahmen eines umfänglichen und hybriden (digital und analog) Bürgerservices hinzuweisen. Dieser Ansatz würde mit der Implementierung der 115 als erste Kontaktstelle verloren gehen und bei unzureichender organisatorisch-technischer sowie personeller Umsetzung Kundenzufriedenheit provozieren.

Die rechtliche Grundlage zum Erheben von Antragsdaten durch einen Dritten (Portalbetreiber, öffentliche Dienstleister) und deren Zwischenspeicherung ist jetzt durch den § 8 a hinreichend konkretisiert worden.

§ 2 Abs. 6 OZG:

Die Umsetzung des Once-Only Prinzips durch automatisierte Nachweisabrufe ist ein wichtiger Schritt der Verwaltungsdigitalisierung und führt sowohl für Bürger als auch für Verwaltungen zu einer enormen Erleichterung. Offen bleibt im Referentenentwurf jedoch die tatsächliche Umsetzung der Vorschrift. Hier sind die Kommunen davon abhängig, dass die Registermodernisierung entscheidend vorangetrieben wird und schnelle Lösungen aufgezeigt werden. Denn insbesondere in der technischen Umsetzung sowie der Schaffung

entsprechender Schnittstellen, um den Abruf ohne zeitlichen Verzug zu schaffen, sind die Kommunen von der Arbeit von Dienstleistern abhängig.

§ 3 OZG:

Weiterhin stellt der Bund zentrale Basisdienste bereit und ersetzt damit landeseigene Entwicklungen für Bürgerkonto und Postfach, § 3 OZG. Das einheitliche Organisationskonto wird verbindlich festgelegt, §§ 3 Abs. 1, Abs. 3 OZG. Die kommunalen Spitzenverbände haben den Versuch des IT-Planungsrates, die Voraussetzungen für eine Interoperabilität der verschiedenen Nutzerkonten in Bund und Ländern zu schaffen, lange mitgetragen. Die Entscheidung für eine nun zentrale Lösung wird begrüßt. Die Vereinheitlichung der Identifizierung sorgt für eine Klarstellung für die Bürgerinnen und Bürger. Im Sinne der Einheitlichkeit und Ressourcenschonung ist auch ein zentrales Angebot eines eSiegel-Dienstes unerlässlich. Es ist notwendig, auch beim einheitlichen Bürgerkonto die Nutzerzentrierung zu verwirklichen und auch über die Online-Ausweisfunktion hinausgehende sichere Identifikationsmöglichkeiten, etwa über das ELSTER-Verfahren, zu ermöglichen. Sonst stellte die im z.B. in Bayern auch für das Bürgerkonto bestehenden Möglichkeit der Anmeldung per ELSTER (vgl. Art. 31 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 des Bayerischen Digitalgesetzes) einen Rückschritt dar, durch welchen für Bürgerinnen und Bürger zusätzliche Nutzungsbarrieren entstehen werden. Die Regelungen im bereits erlassenen Bayerischen Digitalgesetz, in dem u.a. die BayernID verpflichtend vorgeschrieben ist, steht dem OZG derzeit entgegen. Dort sind insb. auch Rechte von Nutzenden aufgeführt, v.a. zur künftigen dauerhaften Zugänglichkeit von Bescheiden im Postkorb, welche künftig durch die BundesID gewährleistet werden muss.

Aus kommunaler Sicht ist es weiterhin notwendig, dass das Bürgerkonto des Bundes wichtige Funktionalitäten, die die Länder-Nutzerkonten bisher haben, ebenso erfüllen wird (beispielsweise Postfach oder Dokumenten- und Datenspeicher). Die Ablösung der Landeskonto erfolgen erst, wenn alle Funktionalitäten bei den Bundeskonten hergestellt sind. Unklar ist auch, ob die landesspezifischen Behördenkonten und -postfächer bestehen bleiben oder ob diese ebenfalls ersetzt werden sollen. Was passiert in diesem Fall mit den beBPo-Zugängen?

Neben dem Nutzerkonto sollten weitere Kommunikationswege zwischen Verwaltung und Bürger erhalten bleiben. So ist insbesondere ein neuer Anlauf in Bezug auf datensichere eMail-Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung zu unternehmen, nachdem DE-Mail gescheitert ist.

§ 5 OZG:

Aus Gründen der Datenkonsistenz, der Vereinfachung der Beantragungsprozesse und der grundsätzlichen Ermöglichung von automatisierten Plausibilitätsprüfungen sollte der automatisierte Nachweisabruf bei der nachweisliefernden Stelle (so vorhanden) als Standard und die elektronische Nachweiserbringung durch den Antragsteller als Ausnahme definiert werden. Die Registermodernisierung schafft die nötige rechtliche Grundlage dafür. Wir schlagen vor, die Antragstellenden hier zu unterstützen und die Zustimmung zum automatischen Nachweisabruf durch geeignete Nutzerführung zu forcieren. Das sollte an dieser Stelle im Gesetz stärker akzentuiert werden. Konkret in Abs. 2 und 4.

§ 7 OZG:

Es fehlt an Aussagen zur konkreten Ausgestaltung der Nutzerfreundlichkeit. Eine Datenübernahme der im Nutzerkonto hinterlegten Daten muss möglich sein. Wünschenswert wäre hier noch eine Festlegung zur Mehrsprachigkeit von Online-Anträgen, insbesondere im Kontext des Single Digital Gateways. Hier fehlt eine eindeutige Aussage auf welchen Ebenen der Aufwand für die Übersetzung der Leistungen entsteht.

§ 8a OZG:

Eine genauere Begriffsbestimmung der „betreibenden Behörde“ und Vorgaben zur Übermittlung/Verschlüsselung sind erforderlich.

§9a OZG:

Eine Anpassung des VwVfG und ZPO wäre zu begrüßen, um einheitlich die Ersetzung der Schriftform zu normieren. Das Bestreben, eine einheitliche Regelung zum Verwaltungsverfahrenrecht für die elektronische Abwicklung von Verwaltungsleistungen zur einfachen und einheitlichen elektronischen Ersetzung der Schriftform zu schaffen, ist aus Sicht der Kommunen einer der zentralen Errungenschaften des Gesetzentwurfs. Schließlich gilt die Unsicherheit darüber, ob ein Schriftformerfordernis im Einzelfall tatsächlich vorliegt, zu den größten Hemmschwellen der elektronischen Bereitstellung von Verwaltungsleistungen. Es besteht jedoch Unklarheit, inwieweit hierzu auch Anpassungen im Landesrecht erforderlich sind, damit die Schriftform auch für kommunale Leistungen über die Nutzung der Verwaltungsportale ersetzt werden kann. Leider enthält der Entwurf zudem keine Standardisierung für die digitale Zustellung von Bescheiden o. ä. Dokumenten (Integrität, Herkunft, Kopierschutz, etc.). Wichtig ist, dass Einheitlichkeit in Bezug auf die zwar besonderen, aber wichtigen, Anwendungsfälle wie Steuerrecht und Sozialrecht usw. hergestellt wird.

Die Fokussierung allein auf die eID Funktion des Personalausweises und die europäischen Äquivalente als qualifizierten Authentifizierungsnachweis erscheint allerdings nur zielführend, wenn die Anwendung weiter vereinfacht wird (siehe „Handyzertifikat“ analog zu Österreich). Die Nutzerfreundlichkeit bei der Handhabung der eID muss sich deutlich verbessern. Die Nutzung des nPA muss selbsterklärend werden. Die eID wird aktuell kaum genutzt und ist zu kompliziert in der Anwendung. Hinsichtlich der Notwendigkeit einer sicheren und nutzerfreundlichen digitalen Identität siehe 4. Spiegelstrich der allgemeinen Hinweise auf Seite 1. Auch eine Ausweitung der Nutzbarkeit des Elsterzertifikats erscheint in diesem Zusammenhang als (zusätzlich) denkbare Lösung, siehe IKfz4. Digitale Identifikations-/Authentifizierungsverfahren müssen nutzerfreundlicher werden, um den Zugang zu den jeweiligen Leistungen zu erleichtern. Ebenso nutzerorientiert und realistisch bzw. bedarfsgerecht sollten die Vertrauensniveaus der Onlinedienste festgelegt werden. Eine Identifizierung für jeden (banalen) Antrag ist nicht erforderlich. Eine Abwägung muss in Abhängigkeit vom jeweiligen Sicherheitsniveau des jeweiligen Onlinedienstes im Einzelfall stattfinden.

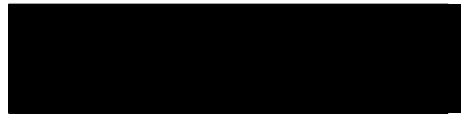
Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Dr. Uda Bastians
Beigeordnete Deutscher Städtetag



PD Dr. Ariane Berger
Leiterin Digitalisierung Deutscher Landkreistag



Alexander Handschuh
Sprecher Deutscher Städte- und Gemeindebund

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Lennéstraße 11 · 10785 Berlin

12. Juli 2023

An die
Parlamentarischen Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer
der Fraktionen im Deutschen Bundestag

Bearbeitet von

Katja Mast, SPD, MdB
Dr. Johannes Fechner, SPD, MdB
Gabriele Katzmarek, SPD, MdB
Josephine Ortleb, SPD, MdB
Marianne Schieder, SPD, MdB

Dr. Hanna Sommer (DST)
Hanna.Sommer@staedtetag.de
Telefon 030 37711 770

Thorsten Frei, CDU/CSU, MdB
Stefan Müller, CDU/CSU, MdB
Nina Warken, CDU/CSU, MdB
Dr. Hendrik Hoppenstedt, CDU/CSU, MdB
Patrick Schnieder, CDU/CSU, MdB

PD Dr. Ariane Berger (DLT)
Ariane.Berger@landkreistag.de
Telefon 030 590097 313

Dr. Irene Mihalic, Bündnis 90/Die Grünen, MdB
Filz Polat, Bündnis 90/Die Grünen, MdB
Prof. Dr. Anja Reinalter, Bündnis 90/Die Grünen, MdB
Dr. Till Steffen, Bündnis 90/Die Grünen, MdB

Alexander Handschuh (DStGB)
Alexander.Handschuh@dstgb.de
Telefon 030 77307 253

Johannes Vogel, FDP, MdB
Torsten Herbst, FDP, MdB
Stephan Thomae, FDP, MdB
Christine Aschenberg-Dugnus, FDP, MdB

Aktenzeichen
10.05.17 D

Dr. Bernd Baumann, AfD, MdB
Stephan Brandner, AfD, MdB
Dr. Götz Frömming, AfD, MdB
Enrico Komning, AfD, MdB

Jan Korte, Die Linke, MdB
Heidi Reichinnek, Die Linke, MdB
Jessica Tatti, Die Linke, MdB
Kathrin Vogler, Die Linke, MdB

Platz der Republik 1
11011 Berlin

per E-Mail:

katja.mast@bundestag.de; johannes.fechner@bundestag.de;
gabriele.katzmarek@bundestag.de; josephine.ortleb@bundestag.de;
marianne.schieder@bundestag.de; thorsten.frei@bundestag.de;
stefan.mueller@bundestag.de; nina.warken@bundestag.de;
hendrik.hoppenstedt@bundestag.de; patrick.schnieder@bundestag.de;
irene.mihalic@bundestag.de; filiz.polat@bundestag.de;

anja.reinalter@bundestag.de; till.steffen@bundestag.de;
johannes.vogel@bundestag.de; torsten.herbst@bundestag.de;
stephan.thomae@bundestag.de; christine.aschenberg-dugnus@bundestag.de;
bernd.baumann@bundestag.de; stephan.brandner@bundestag.de;
goetz.froemming@bundestag.de; enrico.komning@bundestag.de;
jan.korte@bundestag.de; heidi.reichinnek@bundestag.de;
jessica.tatti@bundestag.de; kathrin.vogler@bundestag.de

Gesetz zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes (OZGÄndG): Erfolgsfaktoren und Verpflichtung der Kommunen

Sehr geehrte Damen und Herren Parlamentarische Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer der Fraktionen,

eine erfolgreiche und flächendeckende Digitalisierung der Verwaltung ist das gemeinsame Ziel von Bund, Ländern und Kommunen. Ein Baustein, um dieses Ziel zu erreichen, ist der digitale Zugang zur Verwaltung, also das sogenannten „Front End“. Dieser Zugang und die Verknüpfung der Angebote im Portalverbund waren die Ziele des Onlinezugangsgesetzes (OZG). Städte, Landkreise und Gemeinden haben bereits in der Vergangenheit deutlich gemacht, dass wir an dieser Stelle nicht stehenbleiben dürfen. Erst eine durchgängige, medienbruchfreie Digitalisierung schafft die notwendigen Entlastungen in den Verwaltungen. Angesichts des gemeinsamen Ziels der Digitalisierung der Verwaltung und der Tatsache, dass der Großteil der Verwaltungsleistungen kommunal organisiert wird, haben die Kommunen die Ziele des OZG von Anfang an unterstützt und waren immer bereit, diese auf Augenhöhe mit Bund und Ländern zu verfolgen. Sehr zu unserem Bedauern hat es keine wirkliche Einbindung durch die Länder gegeben, von einer finanziellen Unterstützung ganz zu schweigen. Wenn nicht alle Ebenen zusammenarbeiten, werden wir unser gemeinsames Ziel nicht erreichen.

Die vollständige Umsetzung des OZG bis Ende des Jahres 2022 ist insbesondere deshalb nicht gelungen, weil die Klärung der für die Kommunen offenen organisatorischen, technischen und finanziellen Fragen durch Bund und Länder bis zuletzt nicht erfolgt ist. Die Kommunen hatten seit Beginn der OZG-Umsetzung im Jahr 2017 auf die erforderlichen Bedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung des Gesetzes hingewiesen.

Die Bundesregierung hat mittlerweile den Entwurf zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes (OZGÄndG) in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht. Ein politisches sog. „Eckpunktepapier“ begleitet den Gesetzentwurf.

Das OZGÄndG ist ein weiterer Baustein auf dem Weg zu einer digitalen Verwaltung. Gleichwohl betonen die kommunalen Spitzenverbände nach wie vor, dass eine bürgernahe, moderne digitale Verwaltung weit mehr als die Bereitstellung digitaler Anträge erfordert – nämlich digitale Gesamtprozesse, hohe Bearbeitungsgeschwindigkeiten, Nutzerorientierung und transparente Nachnutzungskonzepte. Dies nimmt der Entwurf für ein OZGÄndG zu unserem Bedauern erneut nicht in den Blick. Mit großer Sorge sehen wir, dass es auch mit diesem

Nachfolgegesetz nicht gelingen wird, spürbare Verbesserungen der Rahmenbedingungen für die Kommunen zu erreichen. Klare Festlegungen auf verbindliche Standards sowie eine Kostenkalkulation fehlen.

Aus kommunaler Sicht ist die vermeintliche „Klarstellung“ des Anwendungsbereiches des OZG besonders kritikwürdig, die im OZGÄndG vorgenommen werden soll. Angesichts der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen ist eine unmittelbare Verpflichtung der Kommunen durch das OZG nicht möglich, da dem Bund keine Kompetenz zur Regelung sämtlicher Verwaltungsverfahren zukommt. Insofern wenden wir uns entschieden gegen die im OZGÄndG ergänzte „Mitverpflichtung“ der Gemeinden und Gemeindeverbände (§ 1 S. 1 Nr. 2 OZGÄndG). Mit einer unmittelbaren Verpflichtung der Kommunen würden zudem die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzipien ausgehebelt, welche die Kommunen vor nicht gegenfinanzierten Aufgabenübertragungen schützt. Eine solche gesetzliche Regelung würde nicht zur Klarstellung beitragen, sondern deutlich mehr Unsicherheiten schaffen und jahrelange rechtliche Streitigkeiten heraufbeschwören. So könnte die Verwaltungsdigitalisierung auf lange Zeit gelähmt werden anstelle den notwendigen Schub zu bekommen.

Dass die Umsetzung des OZG im Einklang mit der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung für den Verwaltungsvollzug und der kommunalen Selbstverwaltung erfolgen muss, haben wir stets betont. Aus unserer Sicht sind die Länder in der Pflicht, entsprechende landesrechtliche Ausführungsgesetze zu beschließen, die die Grundsätze der Konnexität berücksichtigen.

Die Finanzierung der Kosten für Übernahme, dauerhaften Betrieb, Support, Wartung und Weiterentwicklung von Leistungen nach dem Einer-für-Alle-Prinzip ab dem Jahr 2024 durch den Bund und vorrangig die Länder ist zwingend erforderlich. Sie kann nicht bei den Kommunen liegen. Letztere haben bislang kaum finanzielle Unterstützung für die OZG-Umsetzung erhalten, obwohl mit Beschluss des IT-Planungsrates vom 18. September 2020 die Verteilung von rund 1,5 Milliarden Euro aus dem Konjunkturpaket gerade auch mit Blick auf die Kommunen angekündigt wurde. Von dieser Summe ist nicht einmal ein Bruchteil bei den Kommunen angekommen.

Die kommunalen Belange sind im bisherigen Prozess weder hinsichtlich der finanziellen Ressourcen noch hinsichtlich der praktischen Bedarfslagen der Kommunen bei der Verwaltungsdigitalisierung einbezogen worden.

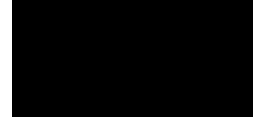
Wir hoffen, dass die Geburtsfehler des OZG mit dem OZGÄndG nicht fortgesetzt werden. Städte, Landkreise und Gemeinden bekennen sich zum Ziel einer innovativen, digitalen und nutzerfreundlichen Verwaltung – mit durchgängigen, medienbruchfreien und digitalen Verfahren. Dazu benötigen sie aber die entsprechenden rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen.

Wir bitten Sie, diese Punkte im weiteren parlamentarischen Verfahren zum OZGÄndG zu berücksichtigen und stehen für vertiefende Gespräche gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Dr. Uda Bastians
Beigeordnete
des Deutschen Städtetages



Dr. Kay Ruge
Stellv. des Hauptgeschäftsführers
des Deutschen Landkreistages



Alexander Handschuh
Grundsatzfragen, Digitalisierung
Deutscher Städte- und Gemeindebund