

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)303 G



AKDB | Postfach 150 140 | 80042 München

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

Anstalt des öffentlichen Rechts
Hansastraße 12-16
80686 München

Vorstand
vorstand@akdb.de
Telefon 089 5903 1547
Telefax 089 548229 1555

5. Oktober 2023

Stellungnahme

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

1) Vorbemerkung

Die AKDB bedankt sich für die Möglichkeit, sich im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur Änderung und Weiterentwicklung des Onlinezugangsgesetzes als Sachverständige einzubringen. Als Software-Entwicklungshaus und IT-Dienstleister automatisiert und digitalisiert die AKDB seit über 50 Jahren Verwaltungsprozesse bei Kommunen, Land und Bund – seit 2010 insbesondere im Bereich des eGovernment, also der Interaktion zwischen Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen mit Behörden und Ämtern.

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir grundsätzlich, dass der Gesetzgeber bestrebt ist, den Rechtsrahmen für die Verwaltungsdigitalisierung im Rahmen des OZG-Änderungsgesetzes fortzuentwickeln und zu verbessern.

Positiv hervorzuheben im Gesetzesentwurf sind aus unserer Sicht insbesondere

- die intensivere Einbindung der Kommunen mit ihren Softwareherstellern und IT-Dienstleistern
- die Konsolidierung auf eine BundID bzw. die Weiterentwicklung zur DeutschlandID und damit die Schaffung einer digitalen Identität
- die Abschaffung des Schriftform-Erfordernis sowie
- die Einbettung von Open Source- und Open Data-Ansätzen.

Nachbesserungsbedarf sehen wir in folgenden Punkten:

- Der Digital Only-Ansatz muss eingeführt werden – aus Gründen der Klarheit und Finanzierungsnotwendigkeit.
- Durch die Nutzung und Schaffung von IT-Standards müssen die Grundlagen für künftige Digitalisierungsansätze geschaffen werden, die wir uns heute noch gar nicht vorstellen können. Als etwa die Internetprotokolle entwickelt wurden, hat niemand Social Media oder die heutigen Möglichkeiten im Internet vor Augen gehabt. Dennoch hat der vollkommen inhalts- und entwicklungs-offene universelle Standard „Internetprotokoll“ die Voraussetzungen für diese disruptive Entwicklung eröffnet. Deshalb sollten wir bei der Standardisierung nun ähnlich grundlegend und zukunftsweisend vorgehen.
- Die im Gesetz vorgesehene Zentralisierungsmöglichkeit von Fachverfahren muss entfallen, denn Wettbewerb führt zu Innovationen und schützt vor Lock-in-Effekten (u.a. Erkenntnis aus Dänemark).
- So wie bisher die analoge Erreichbarkeit der Bürgerinnen und Bürger verbindlich vorgesehen war, muss es künftig auch die digitale Erreichbarkeit sein. Die Möglichkeit zum Löschen des Postfachs der BundID muss vor diesem Hintergrund dringend gestrichen werden, damit der Sinn und Zweck einer digitalen Identität nicht konterkariert wird.
- Die fehlende Frist- und Sanktionsgebundenheit der im Gesetz vorgesehenen Maßnahmen eröffnet Ausweichmöglichkeiten und erhöht das Risiko, die Potentiale der Verwaltungsdigitalisierung weiter ungenutzt zu lassen.

Nachstehend fokussieren wir uns auf die beiden Themen Schaffung von Standards und Digital Only – verbunden mit dem Ende der analogen Anträge. Dort liegen aus unsere Sicht die entscheidenden Hebel für einen schnelleren und nachhaltigen Digitalisierungsfortschritt in der deutschen Verwaltung.

2) Die Rolle der Standardisierung

- a) Mit den XÖV-Standards der Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) im öffentlichen Bereich wurden in den vergangenen Jahrzehnten erfolgreich in einzelnen Fachbereichen Standards geschaffen, die den digitalen Datenaustausch unabhängig von einzelnen Fachverfahren und über einzelne Institutionen hinweg ermöglicht haben. Das war und ist ein großer und wichtiger Schritt, bleibt aber fachbezogen. Es sind quasi Sprachen für jeden Fachbereich getrennt. Die Erstellung der IT-Standards erfolgt dabei in Kooperation mit Expertinnen und Experten aus den relevanten Bereichen, also neben fachlich federführenden Verwaltungsmitarbeitenden aus Ministerien auch aus den Softwareentwicklungs- und IT-Häusern.
- b) Gute Standardisierung schafft für alle Nutzenden einen Mehrwert, der v.a. in gegenseitiger Kompatibilität besteht. Standardisierte Papierformate oder

standardisierte Gewinde leuchten hier sofort allen ein. Wichtig dabei ist, dass gute Standardisierung möglichst breit und allgemein wirken muss.

- c) Heute sind die unterschiedlichen Fachstandards zunehmend ein Problem, da sie für eine Vielzahl von Fachbereichen entstehen und – obwohl sie vielfach auch gleiche Inhalte (Name, Adresse, Geburtsort, Geburtsdatum...) enthalten – unterschiedlich spezifiziert sind. Das hat zur Folge, dass alle Beteiligten (von Online-Portalen, Formularanbietern, Fachverfahren, digitale Transportlogistik bis hin zu eAkte und Archivsystemen), diese Standards implementieren und pflegen müssen. Das führt zu exponentiell steigenden Kosten bei einer stetig wachsenden Zahl von Standards.
- d) Die Lösung liegt zunächst in dem klaren Ziel eines Universalstandards. Statt vieler ähnlicher, aber verschiedener Standards darf es nach einer Übergangsphase nur noch einen Standard geben, der alle denkbaren Inhalte transportierbar und maschinenverarbeitbar macht. Dieses Ziel sollte im OZG 2.0 klar benannt werden. Im ersten Schritt würde ein solcher Universalstandard alle bisherigen Fachstandards als Untermengen enthalten, möglichst zügig müssten dann die Redundanzen abgebaut werden. Wenn das Ziel verbindlich vorgegeben ist, kann das bisherige Beharrungsvermögen der einzelnen Fachlichkeiten überwunden werden. Zudem muss künftig verbindlich vorgegeben werden, dass fachliche Logik und einzelne Kommunikationsbeziehungen nicht im Standard ausspezifiziert werden, sondern strikt auf den Informationstransport fokussiert wird.
- e) Als methodischen Weg zum Ziel eines solchen Universalstandards ist eine Vorgehensweise vorstellbar, die sich an den im DIN-Whitepaper vom 18. Januar 2023 beschriebenen Prinzipien orientiert. An diesem Whitepaper hat auch die AKDB mitgewirkt.¹ Die mittelständischen Softwarehersteller und IT-Dienstleister für den öffentlichen Sektor, vertreten durch deren Bundesverband DATABUND e.V., sowie die kommunalen IT-Dienstleister, vertreten durch deren Bundes-Arbeitsgemeinschaft VITAKO e.V., unterstützen dieses Papier – also viele Expertinnen und Experten im kommunalen Software- und IT-Sektor. Das Vielversprechende an diesem Ansatz ist, dass lediglich die Organisation und die Entscheidungsfindungsmechanismen geregelt (und bezahlt) werden müssen. So wie viele Industriestandards beim DIN vorwiegend auf der Grundlage des Sachverstands der Nutzenden entstehen, kann auch dieses Vorgehen sich auf die Expertise derer stützen, die die Standards täglich verwenden.

¹ DIN, Whitepaper – Normung und Standardisierung bei der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung, Berlin, 18. Januar 2023: <https://www.din.de/resource/blob/892574/d7b5d4241c8a88b35928393663dc02d5/whitepaper-normung-standardisierung-digitalisierung-oeffentliche-verwaltung-data.pdf>

Konkret werden 4 Grundsätze im Whitepaper gefordert:

- Alle Prozesse eines Normungs- und Standardisierungsvorhabens sowie die daraus abgeleiteten Standards müssen (in Echtzeit) transparent sein.
- Standards müssen konvergent sein. Es müssen Redundanzen sowie Doppelstrukturen zwingend vermieden, beziehungsweise konsequent abgebaut, sowie eine konsistente und möglichst schlanke Basis geschaffen werden.
- Standards müssen interoperabel sein. Dabei sind vier Interoperabilitäts Ebenen zu berücksichtigen (rechtliche, technische, organisatorische und semantische Interoperabilität).
- Standards müssen nachhaltig sein. Sobald diese veröffentlicht sind, müssen sie gepflegt und betreut werden.

Alle Forderungen können und müssen dabei als gesetzliche Verpflichtung formuliert werden. Gleichzeitig werden in dem Whitepaper Vorschläge für eine operative Umsetzung durch zentrale Anlauf- und Entscheidungsstellen gemacht, die bereits bestehende Strukturen stärkt und damit eine höhere Umsetzungsgeschwindigkeit garantiert im Vergleich zum Aufbau völlig neuer Strukturen. Explizit erwähnt wird die KoSIT, die allerdings eine massive finanzielle und strukturelle Stärkung, insbesondere durch den IT-Planungsrat, erfahren muss. Vorteil dabei ist, dass die Vorgehensweise nachweislich etabliert ist und damit eine hohe Akzeptanz bei den verschiedensten Stakeholdern hat. Zudem wird die Fachexpertise der Beteiligten einbezogen, was für ein Einbindungsmanagement und damit Akzeptanz sorgt.

Letztlich muss die grundsatzgetriebene Standardentwicklung universell nutzbare Standards ermöglichen. Nur wenn alle von den öffentlichen Verwaltungen betriebenen Lösungen diese Standards auch nutzen, wirken diese wie eine gemeinsame Verwaltungs(daten)sprache und ermöglichen Prozesse mit vielen Beteiligten (u.a. gemeinsames Repository). Wesentlich ist natürlich auch, dass alle Stakeholder nachweislich dem Standard verpflichtet sind.

Entsprechend muss bei der Vergabe von Fördermitteln immer die Einhaltung der einschlägigen Standards Grundvoraussetzung sein. Eine normative Verpflichtung auf die (zwingende) Einhaltung dieser Standards ist Grundvoraussetzung. Anders als im OZG-Förderumfeld, in dem zwar Standards verabschiedet wurden, diese jedoch zu wenig Beachtung fanden und damit einer standardisierten Lösung entgegenstanden, darf die Nichteinhaltung nicht toleriert werden und gleichzeitig müssen Konsequenzen erkennbar sein, wenn binnen sechs Monaten nicht die entsprechenden Standards eingesetzt oder entwickelt werden. Instrumente sind u.a. der Entzug bzw. die Rückzahlung von Fördermitteln oder die Schaffung eines Transparenzregisters für Nichteinhaltung von Standards, was zentral beispielsweise von der

KoSIT geführt wird und dann für Ausschreibungen und die Fördermittelvergabe ein wichtiges formales Kriterium darstellt.

3) Digital Only und das Ende der analogen Welt

- a) Wenn wir an der Schwelle zu digitalen Zeit stehen, sollten wir den Schritt wagen, auch die ausschließlich digitale Nutzung gesetzlich zu regeln. Mit der Regelung zu Digital Only für Unternehmensleistungen (§ 1 a OZG) enthält der Gesetzesentwurf hierzu bereits erste richtige Ansätze, die jedoch umfassend auch auf die Bürgerservice-Bereiche ausgeweitet werden müssen. Allein die AKDB hat hunderte Onlinedienste im Portfolio, die sie flächendeckend ausrollen könnte und deren Einsatz derzeit allein vom Erwerb durch die Kommunen abhängig ist, die ja aktuell vorrangig oder parallel analoge Leistungen anbieten.
- b) Dadurch würde der Aufwand, der durch das parallele Vorhalten von analog und digital entsteht, deutlich vermindert. Es bestünde die Chance, dass Digitalisierung nicht als Zusatzaufwand, sondern als Beginn schlanker und besserer Prozesse wahrnehmbar würde. Welche disruptive Kraft solche Entscheidungen entfalten könnten, wird an zwei Beispielen deutlich: Nehmen wir an, der Bundesgesetzgeber schriebe vor, dass die Wohnsitzmeldung künftig ausschließlich digital erfolgen darf. Oder stellen wir uns vor, der Bundesgesetzgeber entscheide, Kfz-Anmeldungen dürften nur noch online durchgeführt werden. Auf den Schlag würden diese Prozesse vollständig automatisiert abgewickelt, sofort würden Tausende Stellen in den Kommunalverwaltungen verfügbar für die Kernaufgaben der Kommunen.
- c) Es wäre nur konsequent, aufgrund des Fachkräftemangels künftig nicht eingesetzte (Personal-)Mittel gezielt in Digitalisierungsvorhaben zu investieren – und zwar auf jeder Ebene. Das bringt Finanzierungssicherheit und setzt entsprechende Finanzmittel frei und trägt dem Fachkräftemangel Rechnung. Umfassende Transformationsprozesse in deutschen Verwaltungen auf allen Ebenen würden angestoßen und mit dem Endzeitpunkt eines analogen Prozesses – beispielsweise 2025 – würden klare Handlungsnotwendigkeiten entstehen für alle Beteiligten und Stakeholder.
- d) In einem Übergangszeitraum oder auch dauerhaft könnten „Assistenten“ für Bürger, die die digitale Nutzung nicht ohne Unterstützung schaffen, (auf kommunaler Ebene) vorgesehen werden. Diese helfen bei digitalen Anträgen, ohne Ansprechpartner eines analogen Prozesses zu sein.
- e) Digital Only wäre damit ein starkes und wichtiges Signal für einen Schritt in die Zukunft in Deutschland.

Abschließend gilt anzuerkennen, dass die mit dem OZG-Ursprungsgesetz einhergehende Förderung von Online-Diensten zunächst wichtig für pilothafte Anwendungen und deren Anschubfinanzierung war. Mit dem OZG-Änderungsgesetz muss es nun aber um die Schaffung der erforderlichen Infrastruktur gehen. Künftig muss die Einsparung bei der Digitalisierung die Dienste selbsttragend finanzieren. Das reduziert zugleich den Bedarf an staatlicher Förderung und lässt die Digitalisierungsdividende auf der jeweils zuständigen föderalen Ebene anfallen, und erhöht dort jeweils die Anreize die Digitalisierung konsequent voranzutreiben.



Gudrun Aschenbrenner
Mitglied des Vorstands