

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache

20(4)303 K

Öffentliche Anhörung, Ausschuss des Deutschen Bundestages
für Inneres und Heimat

„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes – OZGÄndG“

Ammar Alkassar

Ehemaliger Bevollmächtigter des Saarlandes für Innovation und Strategie
sowie CIO der Landesregierung

Berlin, den 9. Januar 2023

Kurzstellungnahme

- 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)

Vorbemerkung

Gegenstand der Anhörung ist das OZG-Änderungsgesetz (OZGÄndG), ein Folgegesetz, das mit dem Auslaufen der OZG-Umsetzungsfrist erforderlich wurde.

Zunächst kann festgehalten werden, dass das Onlinezugangsgesetz (OZG) – trotz aller Defizite – die umfangreichste Umsetzungsbewegung im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung in der Bundesrepublik Deutschland in Gang gesetzt hat. Auch die Tatsache, dass das Gesetz nun nach rund sechs Jahren und aufgrund der tatsächlichen Erfahrungen weiterentwickelt wird, ist positiv zu bewerten. Es kann ebenfalls festgehalten werden, dass die tatsächlichen Umsetzungsergebnisse ohne die 3 Mrd. Mittel aus dem Pandemie-Paket des Bundes nicht möglich gewesen wären.

Gleichzeitig haben die Erfahrungen der letzten Jahre in der Umsetzung gezeigt, dass auch auf gesetzgeberischer Seite signifikanter Nachsteuerungsbedarf besteht, der auch zeitkritisch ist.

Der vorliegende Entwurf adressiert die wichtigsten, gesetzgeberisch regelbaren Herausforderungen, bleibt aber hinter den Erwartungen und den Erfordernissen im Sinne einer weiteren raschen und umfassenden Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland zurück.

Hier ist die Hoffnung, dass Bundestag und Bundesrat die Chance nutzen, für die in den im Entwurf aufgegriffenen Regulierungsbereiche weitergehende, mutige Regelungen zu treffen. Viele bisherige Entscheidungen, die dem kleinsten gemeinsamen Nenner folgenden haben in der Vergangenheit zu schlechten Kompromissen geführt und behindern heute noch nachhaltig die effiziente Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung.

Eine solche mutige Nachsteuerung würde auch dem Bundes-CIO und den CIOs der Länder mehr Handlungs- und Umsetzungsspielräume geben.

Auf einige dieser Hinweise wird in dieser Kurzstellungnahme eingegangen. Trotzdem bleibt dringend anzuraten, die Priorität auf eine schnelle Verabschiedung zu legen und ggf. bei Bedarf nachzusteuern. **Eine Verzögerung bei der Verabschiedung sollte dringend vermieden werden, auch wenn einzelne Punkte weiter verbesserungswürdig bleiben.** Dies gilt auch im Hinblick auf eine ganze Reihe von diskussionswürdigen Einwendungen seitens des Bundesrates.

Zielbild und plattform-basiertes Ökosystem, Gesamtstrategie und Governance

Die vielleicht wichtigste Erkenntnis aus den bisherigen Erfahrungen der Umsetzung des OZGs ist, dass es nicht nur an einigen grundlegenden Bausteine für eine wirksame Digitalisierung der Verwaltung fehlt, sondern im Wesentlichen auch an einem **gemeinsamen Zielbild von Bund, Länder und Kommunen**, das den Möglichkeiten und Anforderungen der Digitalisierung als moderne Technologie gerecht wird.

Erforderlich wäre, wie es der DIHT in seiner Stellungnahme treffend formuliert hat,

„die Einigung auf ein gemeinsames Zielbild eines plattformbasierten Ökosystems der öffentlichen Hand, eine Gesamtstrategie für die Umsetzung dieses Zielbildes inkl. einer auskömmlichen Finanzierung sowie klare, effektive Governance-Strukturen für die Gesamtsteuerung und nutzerorientierte Umsetzung der Prozesse.“

Entscheidend für den Erfolg ist hierbei, dass dem **Abbau von Überkomplexität** hierbei eine besondere Bedeutung zukommt und im Fokus stehen muss.

„Den dringend auf Verbesserungen angewiesenen Unternehmen hilft ein umfassender Ansatz für einen nutzerorientierten Digitalisierungsprozess. Dafür müssen sich Bund, Länder und Kommunen auf ein gemeinsames Zielbild verständigen – ein solches fehlt bislang.“

„... sollte der rechtliche Rahmen konsequent darauf ausgerichtet werden, die Voraussetzungen für ein offenes, digitales Ökosystem im Sinne einer offenen Plattformarchitektur als gemeinsame Plattform-Infrastruktur zu schaffen. Dazu gehören verbindliche Standards und Basiskomponenten – beispielsweise Nutzerkonten, Zahlungskomponenten, IT-Transportstandards und Programmierschnittstellen (APIs) für den sicheren Datenaustausch. Diese Plattform-Infrastruktur sollte übergreifend für alle öffentlichen Stellen bereitgestellt, zentral gesteuert werden und an die Stelle lose gekoppelter Projekte treten. Wichtig ist, dass die Nutzung der Plattform-Infrastruktur an verbindliche Sicherheitsanforderungen geknüpft ist.“

„Auf dieser Basis kann ein innovatives Ökosystem nutzerfreundlicher Verwaltungsdienstleistungen gedeihen. In diesem können die Behörden auch von fortschrittlichen Angeboten der Privatwirtschaft profitieren.“

Der Entwurf des OZG-ÄndG greift den Ansatz einer zentral gesteuerten, föderal gemeinsam genutzten digitalen Plattform-Infrastruktur, die mit hohen Anforderungen an Sicherheit und Datenschutz verknüpft ist, unzureichend auf. Stattdessen wird das Konzept des sogenannten Portalverbundes aus dem OZG rechtlich fortgeführt. Es ist an der Zeit, Anpassungserfordernisse explizit zu benennen, die Diskussion über entsprechende rechtliche Änderungsbedarfe, z. B. in Bezug auf das Vergabe- oder das Verfassungsrecht, zu führen und zeitnah notwendige rechtliche Anpassungen für eine effektive Verwaltungsdigitalisierung anzustreben.“

Bei der Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines gemeinsam betriebenen Plattform-Ökosystems, teilt der Autor die Sicht des NKR, dass nicht ersichtlich ist, warum diese nicht gegeben sein sollte. **Schon heute gibt es Einrichtungen, über die ein solches Plattform-basiertes Ökosystem rechtssicher und föderal betrieben werden kann, wie Govdigital oder dem GovTech Campus.**

Insgesamt ist zu unterstreichen, dass die CIOs von Bund und Ländern gemeinsam mit der kommunalen Seite in der praktischen Umsetzung sach- und zielorientiert zusammenarbeiten. Auch die in den Verwaltungen tätigen leisten herausragende Arbeit, finden angemessene Lösungen und arbeiten sich unter den gegebenen Rahmenbedingungen schrittweise voran.

Nur: Die Rahmenbedingungen und das Fehlen einer echten Gesamtstrategie führen dazu, dass trotz höherem Engagement und teilweise Ressourceneinsatz, keine den Erwartungen entsprechende Geschwindigkeit erreicht wird. Dies ist im Hinblick auf die Registermodernisierung noch kritischer, bei der bereits heute von Zeiträumen von 10 bis 15 Jahren ausgegangen wird – was weder technisch noch organisatorisch erforderlich wäre.

Dies ist umso bedauerlicher, wenn man im internationalen Vergleich sieht, wie auch große Flächenländer in den vergangenen Jahren in der Etablierung von effizienten, digitalen Verwaltungen aufgeholt haben, inklusive moderner Register und damit ihren Verwaltungsleistungsindex signifikant verbessert haben.

Die Priorisierung und stärkere Verknüpfung von OZG und Registermodernisierung wird dringend angemahnt. Sie ist Grundlage für die Umsetzung des Once-only-Prinzips und unabdingbare Voraussetzung für eine durchgängige digitale Verwaltung. Auch hier teilt der Autor die Einschätzung des DIHT:

„Eine umfassende und zeitnahe Modernisierung der Register ist unabdingbare Voraussetzung für digitale Verwaltung, wird im vorliegenden Gesetzesentwurf aber kaum thematisiert, operativ zu wenig mit der OZG-Umsetzung verknüpft und hat insgesamt viel zu wenig politische Priorität.“

In Deutschland hat man sich für eine Zweiteilung der gesetzlichen Grundlagen und der Umsetzung entschieden: das Registermodernisierungsgesetz (RegModG) für die Datenübertragung natürlicher Personen und das Unternehmensbasisdatenregistergesetz (UBRegG) für Unternehmensdaten beziehungsweise für wirtschaftlich Tätige. Beide Gesetze sind 2021 in Kraft getreten. Nach dem aktuellen Kenntnisstand ist eine dringend erforderliche Verzahnung zwischen den beiden Projektsträngen nicht vorgesehen. Das RegModG soll bis 2028 umgesetzt werden, das UBRegG bis 2024. Zusammenfassend zeigt sich die Operationalisierung als kompliziert und unübersichtlich.

Schon jetzt scheint absehbar, dass für das UBRegG die gesteckten Ziele zwar erreicht werden könnten, aber zu klein gedacht sind (es sind viel zu wenige anzuschließende Register vorgesehen). Beim RegModG sind die gesteckten Ziele zwar groß, allerdings besteht eine 5-fach föderal geteilte Federführerschaft, und tausende Register-Instanzen sind anzuschließen.“

„Die Regelungen, die gute Lösungen für Unternehmen versprechen – § 1a (1) OZG-ÄndG (ausschließlich elektronisches Angebot an Unternehmen in 5 Jahren) und § 6 EGovG (Ende-zu-Ende-Digitalisierung wesentlicher Bundesleistungen) – sind also nicht abgesichert durch Regelungen zur umfassenden digitalen Anbindung der Register, in denen die Daten der Unternehmen liegen. Der Anschluss weiterer Register an die UBReg-Infrastruktur muss zeitnah angegangen werden, um das Once-only-Prinzip und durchgängige Digitalisierung von

unternehmensbezogenen Verwaltungsleistungen zu ermöglichen. Dazu sollte eine Ergänzung in § 19 UBRRegG (Rechtsverordnungsermächtigung) vorgenommen werden: „Nr. 6. die Erweiterung von § 5 (1) um weitere öffentliche Stellen und ihre Register“.

„Bei der Registermodernisierung für natürliche Personen muss das Programmmanagement deutlich gestrafft werden.

Ansonsten droht das Szenario, dass in fünf Jahren einige wenige Bundesregister digital ansteuerbar sind, die allermeisten (dezentralen) Register aber nicht. Die volldigitale Erbringung von bundesgesetzlichen Verwaltungsleistungen würde dann nicht Once-only-daten-gestützt sein – denn viele bundesgesetzliche Leistungen sind im Vollzug bei Ländern und Kommunen. Das würde bedeuten, dass auch dann alle Daten händisch übertragen werden müssen. Damit wird den Anforderungen der Unternehmen an digitale Prozesse, zu deren Nutzung sie dann verpflichtet sind, nicht Genüge getan.“

Digital-only Leistungen und Rechtsanspruch

Verwaltungsleistungen, die auf Bundesgesetzen beruhen und Unternehmen betreffen, sollen fünf Jahre nach Verkündung des OZG ausschließlich elektronisch angeboten werden. Eine solche, insbesondere zeitliche, Verpflichtung ist ausdrücklich zu begrüßen. Dem NKR folgend ist zu empfehlen, eine solche Verpflichtung auch in Bezug auf Leistungen für Bürgerinnen und Bürger – möglicherweise mit einer etwas längeren Frist – einzuführen. In der Stellungnahme der AKDB ist gut aufgeführt wie in einer Übergangszeit Härten vermieden werden können.

Gleichzeitig ist nicht nachvollziehbar, warum die digitale Einreichung verpflichtend eingefordert werden kann, aber „ein Anspruch auf elektronischen Zugang zu bestimmten Verwaltungsleistungen dadurch nicht begründet“ wird.

Ein lückenloser, einklagbarer Rechtsanspruch auf elektronische Einreichung (und Zustellung) wie ihn auch der NKR fordert und beispielsweise in der Stellungnahme des BITKOM formuliert ist, die würde zu einem der mächtigsten und nachhaltigsten Treiber für eine nachhaltige Verwaltungsdigitalisierung.

Im Übrigen sollte dies ohnehin die Konsequenz sein aus der Umsetzungsfrist des OZG zum 31.12.2022 sein, die nach Erläuterungen des OZGÄndG ja weiterhin gilt.

Eine konsequente Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung erfordert auch an einigen Stellen echte Einschnitte, Übervorsicht erhöht die Komplexität und riskiert, dass die Umsetzung im besten Fall verzögert wird, im schlechtesten Fall überhaupt nicht erfolgt. Beispielhaft sei hier (§ 1a Absatz 1 Satz 3 OZG) genannt mit Verweis auf den Änderungsantrag des Bundesrates und der ablehnenden Haltung der Bundesregierung Ausnahmen von der elektronischen Beantragung nur bei „unbilliger Härten“ zuzulassen.

Standards und Schnittstellen

Der Standardisierung kommt eine herausragende Bedeutung bei der Umsetzung des OZGs zu. Eine Voraussetzung für die Verwendung von Standards ist, dass diese diskriminierungsfrei erarbeitet werden und deren Verwendung verbindlich ist. Der Regelungsentwurf liefert hier sinnvolle Ansätze, wie

zum Beispiel die zentrale Veröffentlichung von Standards und die Ausweitung der Pflicht zur Festlegung von Standards bei Bundesgesetzen durch das entsprechende Fachressort.

Trotzdem bleibt der Regelungsentwurf entscheidend hinter den Erfordernissen zurück: **Die Schaffung eines einheitlichen, den Bund und die Länder verpflichtendes Standardisierungsregimes, das ohne Einschränkungen deutschlandweit festlegt, wie Standards erarbeitet und für alle Verwaltungsebenen verbindlich vorgegeben werden können.**

Hier ist darauf hinzuweisen, dass die bereits im OZG eröffneten Möglichkeiten zur verbindlichen Standardisierung nicht ausreichend genutzt wurden und die schleppende Standardisierung einer der wesentlichen Bremser bei der Umsetzung insbesondere von medienbruchfreien Ende-zu-Ende Verwaltungslösungen ist. Obgleich bereits beispielsweise mit den XÖV-Standards gute Fachstandards erarbeitet wurden, wurde versäumt eine einheitliches Standardisierungsregime zu etablieren, das beispielsweise Universalstandards für Daten und Schnittstellen erarbeitet. Hier sei auch auf die Stellungnahme der AKDB verwiesen.

Once-Only und Generalklausel

Grundsätzlich ist die Schaffung einer innerbehördlichen Nachweiserbringung ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer Once-Only Verwaltungswelt. Der aktuelle Regelungsentwurf schafft hierfür wichtige gesetzgeberische Grundlagen.

Trotzdem bleibt er in wesentlichen Punkten hinter den Erfordernissen zurück. So beschränkt der Regelungsentwurf die automatische Nachweiserbringung auf synchrone Verfahren und nur insoweit der Nachweis elektronisch vorliegt. Ersteres erscheint eine echte Lücke, die die schrittweise Umsetzung von Once-Only Verfahren massiv erschwert (Auch die manuelle inner-behördliche Nachweiserbringung führt zu einer signifikanten Verbesserung der Verwaltungsleistung). Zweiteres ist nachvollziehbar, bleibt aber ohne Ziel- und Zeitachse.

Auch hier erscheint ein sanktionierbarer Rechtsanspruch auf Once-Only das entscheidende Hilfsmittel zu sein um die Umsetzung in vertretbarer Zeit zu erwirken. Ein smarterer Ansatz könnte beispielsweise sein, dass – nach einer gewissen Übergangsfrist – Behörden, die Daten oder Dokumente durch den Antragsteller anfordern, die bereits von einer anderen Behörde erfasst worden oder verfügbar sind, diesen hierfür entschädigen. Die Entschädigung hat sinnvollerweise die Behörde zu tragen, die über die Daten verfügt, aber keinen automatisierten Abruf ermöglicht. Damit wird ein erheblicher Anreiz geschaffen, die eigenen Register rechtskonform verfügbar zu machen.

Ende-zu-Ende Abwicklung von Verwaltungsleistungen

Einer der Kardinalfehler des ursprünglichen OZGs war es, Onlinedienste auf Portallösungen, die im Wesentlichen Antragsdaten erfassen, zu beschränken, statt eine durchgehende Ende-zu-Ende Abwicklung in einem Plattformökosystem einzufordern.

Der aktuelle Regelungsentwurf im OZGÄndG adressiert dies in §6 und umfasst eine Selbstverpflichtung des Bundes für seine wesentlichen Leistungen innerhalb von fünf Jahren eine vollständig durchgängige Abwicklung sicherzustellen. Dies ist zu begrüßen. Hier wäre es wünschenswert, wenn sich die Länder ebenfalls zu einer solchen Regelung verpflichten würden.

Öffentliche Anhörung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes – OZGÄndG“

Entscheidend wird dabei sein, dass eine Umsetzung nicht wie bisher in proprietären Silos erfolgt, sondern in einem offenen, diskriminierungsfreien Cloud-basierten Plattform-Ökosystem. Nur werden redundante Entwicklungen vermieden und ein skalierbares und wirtschaftlich betreibbares Angebot geschaffen. Bei einer traditionellen Umsetzung sind die Kostenschätzungen für die Ende-zu-Ende Digitalisierung der Bundesleistungen nicht realistisch und zu niedrig angesetzt. Aber auch bei einem modernen Cloud-basierten Plattformansatz, bei dem die Fachprozesse mit Low-Code modelliert werden können, erscheint eine signifikante Erhöhung des Ansatzes geboten.

Auch die Regelung zur vollständigen elektronischen Ende-zu-Ende Abwicklung von Bundesgesetzen in Auftragsverwaltung durch Länder und Kommunen ist zu begrüßen. Auch hier ist ein Paradigmenwechsel in der Handhabung von Auftragsverwaltungen angezeigt, der technologiebedingt ist: Bei Werkzeugen, deren Grenzkosten gegen Null gehen, wie sie bei Software und noch mehr bei Plattform-basierten Lösungen der Fall ist, sollte das System zur Verwaltungsabwicklung bereitgestellt werden. Im Falle von Bundesgesetzen in Auftragsverwaltung durch Länder und Kommunen würde das bedeuten: Der Bund stellt für die Verwaltungsleistungen aufgrund seiner Gesetze eine Plattform mit entsprechenden Fachanwendungen bereit, die eine Ende-zu-Ende Abwicklung ermöglicht und auf der Länder und Kommunen die Auftragsverwaltung umsetzen können.