



Wortprotokoll der 51. Sitzung

Ausschuss für Inneres und Heimat

Berlin, den 9. Oktober 2023, 14:00 Uhr
 Konrad-Adenauer-Str. 1
 10557 Berlin
 Paul-Löbe-Haus, Raum E 600

Vorsitz: Petra Pau, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt

Seite 7

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Online-
 zugangsgesetzes
 sowie weiterer Vorschriften zur Digitalisierung der
 Verwaltung
 (OZG-Änderungsgesetz – OZGÄndG)**

BT-Drucksache 20/8093

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

Rechtsausschuss
 Wirtschaftsausschuss
 Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft
 Ausschuss für Digitales
 Haushaltsausschuss (mb und § 96 GO)

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:

Abg. Dunja Kreiser [SPD]
 Abg. Thomas Heilmann [CDU/CSU]
 Abg. Misbah Khan [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]
 Abg. Dr. Volker Redder [FDP]
 Abg. Steffen Janich [AfD]
 Abg. Petra Pau [DIE LINKE.]



b) Antrag der Fraktion der CDU/CSU

Mehr Tempo bei digitaler Verwaltung: Onlinezugangsgesetz fortführen, Nutzungslücken schließen, Rechtsanspruch einführen

BT-Drucksache 20/4313

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

Rechtsausschuss

Ausschuss für Digitales

Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen

Berichterstatter/in:

Abg. Dunja Kreiser [SPD]

Abg. Thomas Heilmann [CDU/CSU]

Abg. Misbah Khan [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Abg. Dr. Volker Redder [FDP]

Abg. Steffen Janich [AfD]

Abg. Petra Pau [DIE LINKE.]



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Teilnehmerliste	4
II. Sachverständigenliste	5
III. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	7
IV. Anlagen	35

Stellungnahmen der Sachverständigen

Bianca Kastl , Innovationsverbund Öffentliche Gesundheit e.V., Berlin (InÖG)	20(4)303 A	35
Inga Karrer , Koordinationsstelle E-Government, Deutsche Industrie- und Handelskammer (DIHK)	20(4)303 B	44
Dr. Jonas Botta , Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer (FÖV)	20(4)303 C	56
Bundesverband der kommunalen Spitzenverbände , Berlin	20(4)303 D	85
Malte Spitz , Nationaler Kontrollrat, Berlin (NKR)	20(4)303 E	101
Marc Danneberg , Bitkom e. V., Berlin	20(4)303 F	124
Gudrun Aschenbrenner , Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern (AKDB)	20(4)303 G	130
Prof. Ulrich Kelber , BfDI	20(4)303 H	136
Jörg Kremer , FITKO (Föderale IT-Kooperation), Frankfurt am Main	20(4)303 I	147
Prof. Dr. Annette Guckelberger , Universität des Saarlandes (UdS)	20(4)303 J	152
Ammar Alkassar , Ehemaliger Bevollmächtigter des Saarlandes für Innovation und Strategie	20(4)303 K	168

Unangeforderte Stellungnahmen

AOK , Berlin	20(4)301	175
Minderheitenrat , Berlin	20(4)302	204
Bundessteuerberaterkammer (BStBK) , Berlin	20(4)307	207
GKV-Spitzenverband , Berlin	20(4)309	213

**Anwesende Mitglieder des Ausschusses**

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
SPD	Kreiser, Dunja	Kassautzki, Anna Mesarosch, Robin
CDU/CSU	Amthor, Philipp Nicolaisen, Petra Oster, Josef	Biadacz, Marc Dr. Reichel, Markus Schön, Nadine
BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	Khan, Misbah	Rößner, Tabea
FDP	Höferlin, Manuel	
AfD	Janich, Steffen	Benkstein, Barbara
DIE LINKE.	Pau, Petra	Domscheit-Berg, Anke
fraktionslos		



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 9. Oktober 2023, 14.00 Uhr
„Onlinezugangsgesetz“

Ammar Alkassar²⁾

Bevollmächtigter für Innovation und Strategie und CIO Regierung des Saarlandes bis Mai 2022

Gudrun Aschenbrenner²⁾

AKDB - Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern

Dr. Jonas Botta³⁾

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer

Marc Danneberg⁴⁾

Bitkom e. V., Berlin

Dr. Uda Bastians⁶⁾

Deutscher Städtetag, Berlin

Prof. Dr. Annette Guckelberger¹⁾

Universität des Saarlandes
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Saarbrücken

Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid¹⁾

Hertie School, Berlin

PD Dr. Ariane Berger⁶⁾

Deutscher Landkreistag e.V., Berlin

Inga Karrer²⁾

Koordinationsstelle E-Government
Deutsche Industrie- und Handelskammer

Bianca Kastl⁵⁾

Innovationsverbund Öffentliche Gesundheit e.V., Berlin

Prof. Ulrich Kelber⁷⁾

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Bonn

Jörg Kremer¹⁾

FITKO (Föderale IT-Kooperation), Frankfurt am Main



Alexander Handschuh⁶⁾

Deutscher Städte- und Gemeindebund, Berlin

Malte Spitz³⁾

Nationaler Normenkontrollrat, Berlin

-
- 1) Vorschlag SPD
 - 2) Vorschlag CDU/CSU
 - 3) Vorschlag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
 - 4) Vorschlag FDP
 - 5) Vorschlag DIE LINKE.
 - 6) Gemäß § 69a Abs. 2 GO-BT
 - 7) Gemäß § 69a Abs. 3 GO-BT



Tagesordnungspunkt

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften zur Digitalisierung der Verwaltung (OZG-Änderungsgesetz – OZGÄndG)

BT-Drucksache 20/8093

b) Antrag der Fraktion der CDU/CSU

Mehr Tempo bei digitaler Verwaltung: Onlinezugangsgesetz fortführen, Nutzungslücken schließen, Rechtsanspruch einführen

BT-Drucksache 20/4313

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Liebe Kolleginnen und Kollegen, sehr geehrte Damen und Herren, ich eröffne die 51. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat und begrüße Sie herzlich. Mein Name ist Petra Pau. Ich werde diese Sitzung in Gestalt einer Anhörung leiten.

Lassen Sie mich bitte vorweg etwas sagen: Wir sind hier der Ausschuss für Inneres und Heimat und sind natürlich alle spätestens seit dem Samstagmorgen mit den Vorgängen des Überfalls auf Israel und seine Bewohnerinnen und Bewohner nicht nur befasst, sondern auch an der Seite der Angegriffenen, auch die innenpolitischen Entwicklungen brauchen nicht nur unsere Aufmerksamkeit – ich weiß, dass sich dazu manch eine und manch einer jetzt gern mit seinen Kolleginnen und Kollegen austauschen will. Gleichwohl haben wir heute zu dieser Anhörung eingeladen und ich bitte Sie, dass wir versuchen, in gewohnter Weise hier diese Aufgabe, die wir uns selbst gestellt haben, entsprechend zu absolvieren. Sollte es irgendwelche Dinge geben, um die wir uns kümmern müssen, werden wir das in geeigneter Form als Innenausschuss natürlich auch tun.

Ich danke allen Sachverständigen, dass sie unserer Einladung nachgekommen sind und uns mit ihrer Expertise zur Verfügung stehen, um die Fragen der Kolleginnen und Kollegen aus dem Aus-

schuss für Inneres und Heimat und der mitberatenden Ausschüsse zu beantworten. Ich begrüße daher zunächst die von den Fraktionen benannten und hier anwesenden Sachverständigen Herrn Ammar Alkassar, Frau Gudrun Aschenbrenner, Herrn Dr. Jonas Botta, Herrn Marc Danneberg, Herrn Professor Dr. Gerhard Hammerschmid, Frau Inga Karrer, Frau Bianca Kastl, Herrn Jörg Krämer, Herrn Malte Spitz sowie Frau Dr. Uda Bastians vom Deutschen Städtetag, Frau Dr. Ariane Berger vom Deutschen Landkreistag, Herrn Alexander Handschuh vom Deutschen Städte- und Gemeindebund und Herrn Professor Ulrich Kelber, Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. Dann begrüße ich noch die per Videokonferenz zugeschaltete Sachverständige, Frau Professor Dr. Annette Guckelberger. Und wenn ich es richtig sehe, ist in jedem Fall schon der Kollege Dr. Markus Reichel auch per Video zugeschaltet. Klaus-Peter Willsch hatte dies auch vor, wir werden sehen, wie sich das im Laufe unserer Beratung entwickelt. Begrüßen darf ich für die Bundesregierung Herrn Parlamentarischen Staatssekretär Johann Saathoff, sowie Herrn Ministerialdirektor Ernst Bürger aus dem Bundesministerium des Innern und für Heimat. Die Sitzung wird live auf Stream 5 auf der Homepage des Deutschen Bundestages übertragen und ab morgen über die Mediathek für die Öffentlichkeit zum Abruf bereitgestellt.

Wir hatten schriftliche Stellungnahmen erbeten. Ich bedanke mich für die eingegangenen Stellungnahmen herzlich bei Ihnen, den Sachverständigen. Diese sind an die Ausschussmitglieder verteilt worden und werden auch dem Protokoll der Sitzung beigelegt. Ich gehe davon aus, dass Ihr Einverständnis zur Durchführung der öffentlichen Anhörung auch die Aufnahme der Stellungnahmen in die Gesamtdrucksache umfasst. Von der heutigen Anhörung wird ein Wortprotokoll erstellt und Ihnen zur Korrektur übersandt. Im Anschreiben werden Ihnen Details zur Behandlung mitgeteilt. Die Gesamtdrucksache, bestehend aus dem Protokoll und den schriftlichen Stellungnahmen, wird im Übrigen dann auch ins Internet eingestellt. Für die Anhörung ist die Zeit von 14:00 bis 16:00 Uhr vorgesehen.

Einleitend möchte ich jedem Sachverständigen die Gelegenheit geben, in einer kurzen Einleitung,



die drei Minuten nicht überschreiten sollte, zum Beratungsgegenstand Stellung zu beziehen. Und ich bitte Sie ausdrücklich, angesichts der Vielzahl von Sachverständigen, dieses Zeitfenster einzuhalten, damit wir ausreichend Zeit für die Fragen der Abgeordneten haben und natürlich auch für Sie, um diese Fragen zu beantworten. Nach den Eingangsstatements werden wir orientiert an Fraktionsrunden mit der Befragung der Sachverständigen beginnen. Ich bitte, dass die Fragesteller diejenigen Sachverständigen ausdrücklich benennen, an die sie die Frage richten. Zu den Frageregeln gilt: In der ersten Fragerunde kann jeder Fragesteller entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen oder je eine Frage an zwei Sachverständige richten. Für die Fragen gilt eine Zwei-Minuten-Zeitbegrenzung. Die Auskunftsperson antwortet unmittelbar auf die Frage. Für die Antwort auf jede Frage stehen dann ebenfalls zwei Minuten zur Verfügung. In der zweiten Fragerunde werde ich angesichts der fortgeschrittenen Zeit in der Situation entscheiden, ob das Zeitfenster weiterhin zwei oder nur noch eine Frage pro Fraktion zulässt. Wenn Sie damit einverstanden sind, dass wir so verfahren, können wir jetzt beginnen. Entsprechend der alphabetischen Reihenfolge darf ich dann Herrn Alkassar um seine Eingangsstellungnahme bitten.

SV Ammar Alkassar (ehem. saarländ. Bevollmächtigter für Innovation und Strategie): Sehr geehrte Vorsitzende, sehr geehrte Abgeordnete, liebe Kollegen, liebe Gäste. Zunächst möchte ich festhalten, dass das Online-Zugangsgesetz trotz aller Defizite die umfangreichste Umsetzungsbeziehung 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 drei Milliarden Mittel aus dem Pandemie-Pakt 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 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 im Entwurf aufgegriffenen Regulierungsbereiche weitergehende, mutige Regelungen zu treffen. Viele bisherige Entscheidungen, dem kleinsten gemeinsamen Nenner folgend, haben in der Vergangenheit zu schlechten Kompromissen geführt und behindern heute und nachhaltig die effiziente Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung. Eine solche mutige Nachsteuerung würde auch den Bundes-CIO (Chief Information Officer – Leiter der EDV) und den CIOs der Länder mehr Handlungs- und Umsetzungsspielräume geben.

Auf einige dieser Hinweise gehe ich im Folgenden ein, ich greife zwei heraus: Zunächst einmal ist die Erkenntnis aus den bisherigen Erfahrungen der Umsetzung, dass es nicht nur an einigen grundlegenden Bausteinen für eine wirksame Digitalisierung der Verwaltung fehlt, sondern im Wesentlichen auch an einem gemeinsamen Zielbild von Bund, Ländern und Kommunen, das den Möglichkeiten und Anforderungen der Digitalisierung als moderne Technologie gerecht wird. Entscheidend ist dabei der Abbau von Überkomplexität, dem hierbei eine besondere Bedeutung zukommt und im Fokus steht und muss auch stehen, dass es einen modernen Ansatz eines plattformbasierten Ökosystems der öffentlichen Hand gibt, eine Gesamtstrategie zur Umsetzung, eine auskömmliche Finanzierung sowie klare Governance-Strukturen für die Gesamtsteuerung. Zweitens möchte ich noch darauf hinweisen, dass eine konsequente Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung an einigen Stellen echte Einschnitte erfordert, bei denen nicht die Übervorsicht im Mittelpunkt steht und die tatsächlich mit Mut angegangen werden, die Dinge zu ändern. Vielleicht soweit von meiner Seite.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Vielen Dank, auch für die Punktlandung. Das Wort hat Frau Aschenbrenner.

SV Gudrun Aschenbrenner (AKDB): Sehr geehrte Vorsitzende, sehr geehrte Abgeordnete. Auch ich bedanke mich für die Gelegenheit zur Stellungnahme, weil ich glaube, an einigen Stellen ist in



den letzten Jahren viel zu wenig erfolgt. Ich würde mir tatsächlich wünschen, dass disruptive Änderungen mutig vorgegeben werden. Der Kollege Alkassar hat es schon gesagt. Gerade auf dem Weg hierher habe ich das Handelsblatt gelesen und in einer Titelzeile stand, dass Deutschland Vertrauen zurückgewinnen muss und unter mangelnder Verwaltungsdigitalisierung leidet. Insofern haben wir auch in unserer Stellungnahme auf einiges hingewiesen, was ich einfach an der Stelle nochmal hervorheben möchte, denn ich glaube, nach fünf Jahren OZG und drei Jahren Konjunkturpaket steht Deutschland nicht dort, wo es in der Verwaltungsdigitalisierung stehen sollte. Nachbesserungsbedarf bei dem aktuellen Gesetzentwurf sehen wir tatsächlich bei der notwendigen Nutzung der bekannten Prozesse, aber auch der Fortentwicklung bei den Prozessen zur Schaffung von IT-Standards. Hier müssen wir klare Grundlagen für künftige Digitalisierungsansätze schaffen, die wir uns heute noch gar nicht vorstellen können. Beispielhaft haben wir erwähnt, wie sich damals die Internetprotokolle entwickelt haben. Als diese entwickelt wurden, konnte sich noch niemand Social-Media und seine Auswirkungen vorstellen oder auch die anderen Möglichkeiten im heutigen Internet. Dennoch hat das 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. Das Damoklesschwert der Zentralisierungsmöglichkeit von Fachverfahren sollte aus unserer Sicht entfallen, denn nach wie vor, auch das kennen wir, eröffnet der Wettbewerb gerade auf kommunaler Ebene für die Umsetzung von kommunalen Verwaltungsdigitalisierungsleistungen die Möglichkeit, Innovationen zuzulassen und schützt auch vor LockIn-Effekten und sorgt für durchgängige Kommunikation, Ende-zu-Ende-Digitalisierung für sowohl Bürgerinnen und Bürger als auch für Verwaltungsmitarbeitende.

Das Thema Erreichbarkeit von Bürgerinnen und Bürgern muss verbindlich vorgesehen werden. Niemand schraubt einen analogen Briefkasten an der Haustür ab – genauso sollte eben auch das Löschen des Postfaches der Bund-ID berichtet und gestrichen werden. Eines sei mir zum Schluss

noch gegönnt zu sagen: Ich glaube, es ist weniger gut, wenn wir immer bewundernd in andere Länder wie Dänemark schauen, ohne uns der Konsequenzen bewusst zu sein. Denn dort funktioniert Digitalisierung im öffentlichen Sektor allein aus welchem Grund? Dem Digital-Only-Prinzip! Und ich glaube, wenn wir nicht mutig vorgehen und das hier auch in Deutschland verankern, können wir auch nicht die gleichen Erfolge feiern. Was hält uns also davon ab, diesem Erfolgsmodell Folge zu leisten? Danke.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Danke schön. Das Wort hat Frau Dr. Bastians.

SV **Dr. Uda Bastians** (Dt. Städtetag): Vielen Dank. Meine sehr geehrten Damen und Herren, es entscheidet sich in den Kommunen, ob die Digitalisierung der Verwaltung gelingt oder nicht – hier scheitert es oder hier gelingt es. Das OZG hat Impulse gegeben, ist aber, das haben wir von Anfang an gesagt, falsch aufgepäppelt gewesen. Der digitale Zugang steht am Ende von durchgängigen, medienbruchfreien digitalen Verwaltungsverfahren. Und die Chancen der Digitalisierung müssen wir endlich umfänglich nutzen und das geht über ein bloßes Schaufenster, das digitale Frontend, einfach hinaus! Die Städte wollen und brauchen eine gelingende Digitalisierung, die beschleunigt, vereinfacht und Schnelligkeit tatsächlich erlaubt, denn wir haben ein zunehmendes Problem bei der Ausführung unserer Aufgaben, den demografischen Wandel muss ich Ihnen nicht beschreiben, bis 2030 geht jeder dritte Beschäftigte in den Ruhestand. Gleichzeitig schaffen Bund und Länder immer mehr Aufgaben auf die kommunale Ebene, immer mehr Detailregelungen, immer schnellere Gesetzesänderungen, die kaum noch zu stemmen sind. Ich erinnere nur an die Verdreifachung der Wohngeldanträge zum Jahresanfang und das Aufenthaltsrecht wurde seit 2015 sage und schreibe 59mal teilweise grundlegend geändert. Die Digitalisierung ist der Schlüssel, um „den Laden“ da überhaupt noch am Laufen zu halten. Und deswegen haben die Kommunen da so große Hoffnungen und Erwartungen.

Ich möchte auch auf die positiven Aspekte des OZG-Änderungsgesetzes hinweisen: Die Bereitstellung eines einheitlichen Bürgerkontos durch



den Bund ist richtig, die Reform der Schriftformerfordernisse und der digitalen Nachweiserbringung ist richtig und dass nur noch ein Land die datenschutzrechtliche Prüfung machen soll, das ist ein Segen! Das Änderungsgesetz bleibt trotzdem deutlich hinter unseren Erwartungen zurück: Es muss im verfassungsrechtlichen Kompetenzgefüge stattfinden. Das missachtet das Änderungsgesetz, wenn es plötzlich die Kommunen direkt verpflichten möchte. Das ist eine Art kollusives Zusammenwirken, das unsere konnexitätsrechtlichen Schutzregelungen aushebelt und auch die Länder eigentlich missachtet, denn die sind für die Verwaltungsverfahren zuständig. Selbst wenn es dazu einen Streit unter den Rechtsgelehrten gibt, und der scheint sich hier ja anzudeuten, was wäre denn damit gewonnen, die Kommune zu solch einer Aufgabe zu verpflichten, der sie gar nicht nachkommen kann, so wie es vorgesehen ist?

Das OZG-Änderungsgesetz hat weitere Schwächen: Es fehlen klare Festlegungen auf Standards, Zuständigkeiten, Zielbilder und die Kostenkalkulation dazu. Verwaltungsleistung priorisieren ist richtig, aber noch besser wäre es, für die Kommunen direkt die digitalisierten Lösungen bereitzustellen. Wir haben immer auf die vielen offenen Fragen von EVA (Elektronische Verwaltungsarbeit) hingewiesen. Eine Hürde liegt auf der Hand: Wer kommt für die Kosten der Transformation auf? Wer bezahlt das alles? Und da entbehrt der Gesetzentwurf auch jeglicher Grundlage. Das muss nachgearbeitet werden und Bund und Länder sind hier am Zug, denn die Städte brauchen Planungssicherheit und Transparenz und eine langfristige Finanzierungszusage – teilweise warten wir immer noch auf die gerade schon angesprochenen Milliarden aus dem Pakt. Danke.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Und wir machen weiter mit Frau Dr. Berger.

SV **PD Dr. Ariane Berger** (DLT): Herzlichen Dank. Das OZG-Änderungsgesetz geht mit der Abschaffung von Schriftformerfordernissen, der Regelung des Once-Only-Prinzips und der Einführung von Open-Source-Ansätzen in die richtige Richtung. Zwei zentrale Stellschrauben sind allerdings noch unterausgeprägt. Dies betrifft erstens die Ende-zu-Ende-Digitalisierung und zweitens das

Standardisierungsprogramm für die deutsche Verwaltung. Erstens: Wir begrüßen, dass die Länder zu einer Anbindung der Gemeinden und Gemeindeverbände an den Portalverbund verpflichtet werden. Während jedoch das E-Government-Gesetz des Bundes den Bund zu einer echten Ende-zu-Ende-Digitalisierung verpflichtet, bleibt das OZG mit Blick auf die Länder viel zu zaghaft. Die bislang nur den Bund betreffende Pflicht sollte konsequent im Verfahrens- und Fachrecht von Bund und Ländern umgesetzt und auf die kommunale Ebene hin erweitert werden und nicht nur für 15 Fokusleistungen. Es kommt entscheidend darauf an, dass die kommunale IT aufnahmefähig für digitale Services wird. Dies setzt neben der angemessenen finanziellen Ausstattung und einer belastbaren IT-Infrastruktur elektronische Akten und entsprechende Schnittstellen zwingend voraus.

Zweitens: Ohne die verbindliche Vorgabe von Schnittstellen, Standards und Strukturen wird die Änderung des OZG erneut ohne maßgebliche Wirkung bleiben. Statt durch Gesetz und Verordnung die Länder zur Nutzung einzelner zentraler Komponenten zu verpflichten, sollten sich Bund und Länder in einem neuen OZG dazu bekennen, die zur Digitalisierung der deutschen Verwaltung erforderlichen Standards im IT-Planungsrat zusammen mit den Kommunen verbindlich festzulegen und umzusetzen. Ein solches Standardisierungsprogramm für die deutsche Verwaltung muss entsprechend finanziell und organisatorisch unterlegt werden. Mit Blick auf den in vielerlei Hinsicht, insbesondere auch in Sachen Registermodernisierung und Standardisierung begrüßenswerten Antrag der Unionsfraktion, möchten wir abschließend darauf hinweisen, dass die Einführung eines Rechtsanspruchs ein aus unserer Sicht untaugliches Mittel zur Erreichung des richtigen Ziels ist.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Das Wort hat Dr. Jonas Botta.

SV **Dr. Jonas Botta** (FÖV): Vielen Dank. Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, haben Sie vielen Dank für die Gelegenheit, dass ich hier meine Bewertung des OZG-Änderungsgesetzes noch einmal zusammenfassen darf. Richtiger-



weise haben Bund und Länder ja schon vor vielen Jahren erkannt, dass eine digitale Verwaltung essenziell dafür ist, um Bürgerinnen und Bürgern, aber auch Unternehmen effektive Zugänge zu staatlichen Leistungen zu ermöglichen. Leider haben Sie nicht die erforderlichen Konsequenzen aus dieser Erkenntnis gezogen, um aus dem „E-Government-Entwicklungsland“ Deutschland, wie es einmal die Altkanzlerin bezeichnet hat, einen digitalen Staat werden zu lassen. Es ist daher zu begrüßen, dass nun so intensiv über die Fortentwicklung des rechtlichen Rahmens für die digitale Verwaltungstransformation diskutiert wird. Denn diese entscheidet sich nicht nur in der Verwaltung selbst, sondern hängt insbesondere auch vom Gesetzgeber ab. Der Bundestag sollte, um dieser Verantwortung gerecht zu werden, dieses grundsätzlich begrüßenswerte OZG-Änderungsgesetz noch einmal deutlich nachschärfen, insbesondere durch folgende fünf Punkte aus meiner Sicht:

Einerseits braucht es eine oder mehrere beispielsweise nach Priorität gestaffelte Nachfristen für die OZG-Umsetzung. Denn ohne eine Fristsetzung fehlt einfach der gesetzgeberische Druck, der notwendig ist, um die digitale Verwaltungstransformation zum Erfolg zu bringen. Zweitens braucht es aus meiner Sicht einen individuellen Rechtsanspruch auf digitale Verwaltungsleistungen nach dem Vorbild von Artikel 12 Bayerisches Digitalgesetz unter Wahrung der Handlungsfähigkeit der Länder und Kommunen. Drittens braucht es im OZG klare und verbindliche Kriterien für das Monitoring und die Gesetzesevaluation und eine Übertragung dieser beiden Aufgaben auf eine unabhängige Stelle. Denn bislang zeichnet sich die OZG-Umsetzung durch ein erhebliches Transparenzdefizit aus. Viertens sollte das Datenschutzcockpit optimiert werden, um seiner Funktion als zentralem Transparenzmechanismus für die Registermodernisierung gerecht werden zu können: durch einen weiteren Anwendungsbereich und weitere Anwendungsmöglichkeiten. Und fünftens: Das OZG sollte gewährleisten, dass wirklich alle Menschen in Deutschland digitale Verwaltungsleistungen nutzen können. Beispielsweise Menschen ohne elektronischen Aufenthaltstitel – das sind fast zwei Millionen Menschen – bleibt das bislang verwehrt. Und das steht einfach der digitalen Teilhabe und einer

umfassenden Entlastung der Verwaltung entgegen.

Diese fünf Punkte lassen sich mehr oder weniger kurzfristig umsetzen. Langfristig sollte der Bund die verfahrensrechtlichen Vorschriften im OZG und im E-Government-Gesetz wieder im Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes integrieren. Denn die fehlende Simultangesetzgebung im digitalen Verwaltungsrecht steht einer zeitnahen bundesweiten Umsetzung von neuen Konzepten wie „Once Only“ entgegen. Zukünftig sollte es wieder heißen: „eine Behörde, ein Verwaltungsverfahren“. Haben Sie vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit und ich stehe gern für Nachfragen zur Verfügung.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Herzlichen Dank. Das Wort hat Herr Marc Danneberg.

SV Marc Danneberg (Bitkom): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Abgeordnete, sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen. Der Gesetzentwurf enthält wirklich viele Handlungsfelder, adressiert viele Handlungsfelder, die sehr wichtig sind, auf dem Weg hin zu einer digitalen und modernen Verwaltung. Nichtsdestotrotz gibt es natürlich immer Punkte, an denen man nachbessern kann. Ich möchte vor allem drei kurz adressieren, die aus Sicht der digitalen Wirtschaft besonders wichtig sind, mit Blick auf die Weiterentwicklung des OZG.

Punkt eins: Der Rollout der OZG-Leistungen in der Fläche, der braucht vor allem Planungssicherheit und der braucht eine leistungsfähige Umsetzungsstruktur. Es gibt gute Punkte, insbesondere mit den zentralen Basiskomponenten, die zentral bereitgestellt und gemeinsam genutzt werden. Wir glauben aber auch, dass man den Umsetzungsdruck erhöhen muss und finden, wie viele andere Sachverständige auch, dass wir dafür jetzt einen Rechtsanspruch brauchen für digitale Verwaltungsleistungen. Wir haben in der schriftlichen Stellungnahme auch skizziert, wie das konkret aussehen könnte mit einem gestaffelten Rechtsanspruch, der auch die Fristen mit hineinbringt. Punkt zwei: Wenn wir uns das OZG anschauen aus Nutzer-Sicht, dann ist es extrem wichtig, dass wir vor allem einen niedrigheligen Zugang zur digitalen Verwaltung schaffen



und dass wir wirklich attraktive Angebote schaffen. Ein Punkt, der in diesem Zusammenhang extrem wichtig ist, ist, dass man sich diese Flexibilität erhält, grundsätzlich auch unterschiedliche Identifizierungsmöglichkeiten zu nutzen. Das heißt, wenn ich eine konkrete Verwaltungsleistung habe, von der ich möchte, dass möglichst viele Personen diese auch kurzfristig zur Verfügung gestellt bekommen, dann ist es gut, wenn man noch die Möglichkeit hat, neben dem elektronischen Personalausweis auch noch weitere Identifizierungsmethoden zu nutzen. Weitere kleinere Stellschrauben, die wir gut finden würden, wären, dass man verschiedene Paymentmethoden zulässt, wenn es dann zum Bezahlen kommt bei den Verfahren und nicht nur eine Zahlungsmethode, wie das aktuell im Gesetzentwurf der Fall ist. Und dass man grundsätzlich per Default siegelt, also elektronische Siegel oder Signaturen einführt, damit die entsprechenden Bescheide auch vor Gericht verwendet werden können.

Und der letzte Punkt, extrem wichtig: Das Onlinezugangsgesetz kann man natürlich nur in Verbindung sehen mit ganz großen anderen Projekten im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung, der IT-Konsolidierung, auch der Umsetzung der Multicloud-Strategie und der Registermodernisierung. Und die OZG-Umsetzung wird scheitern, um das ganz klar zu sagen, wenn wir bei der Registermodernisierung nicht vorankommen, wenn sich das verzögern sollte. Deswegen ist es wichtig, dass man dort, wo es möglich ist, auch Bezüge herstellt. Auch da haben wir einen Vorschlag gemacht, wie man an einer Stelle nachschärfen kann, um entsprechend den Brückenschlag zur Registermodernisierung hinzubekommen. Vielen Dank.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Ich danke Ihnen. Jetzt hat Frau Professor Guckelberger via Video das Wort.

SV **Prof. Dr. Annette Guckelberger** (Universität des Saarlandes): Sehr geehrte Damen und Herren, vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Nach meiner Einschätzung kommt der Gesetzgeber mit dem OZG-Änderungsgesetz dem Regelungsauftrag aus Artikel 91c Absatz 5 Grund-

gesetz nach, indem er unter anderem Infrastrukturvorgaben trifft. Wie Sie alle wissen, wird in dem jetzigen OZG von einer pauschalen Umsetzungsfrist abgesehen. Die Privatwirtschaft soll aber binnen fünf Jahren nur noch elektronischen Zugang zu den Verwaltungsleistungen erhalten. Falls der Digital-Only-Zugang oder die Beschränkung des Zugangs früher erfolgen soll, also der ausschließliche Online-Zugang, sind die Informationen an geeigneter Stelle mit angemessener Vorlaufzeit bekanntzugeben. Das halte ich aus Nutzersicht zu unkonkret, hier muss man aus meiner Sicht präzisere Angaben zum Bekanntmachungsort machen. Den Wegfall der pauschalen Frist halte ich für vertretbar, da sich die vergangene Pauschalfrist nicht als besonders wirksam erwiesen hat. Allerdings bedarf es auf anderer Ebene einer Verständigung auf einen klaren Zeitplan und das Monitoring muss unbedingt geschärft werden. Dieses Monitoring muss sich auf die Umsetzung des OZG beziehen, sollte jährlich erfolgen, es sollte dem Bundestag und idealerweise auch dem Bundesrat über den OZG-Umsetzungsstand berichtet werden. Die Einführung eines subjektiven Rechts auf Online-Zugang halte ich im Moment bei dem gegenwärtigen Stand des Online-Zugangs zu den Verwaltungsleistungen nicht für sinnvoll.

§ 9a OZG-Änderungsgesetz regelt den Schriftformersatz. Hier werden meines Erachtens die Anforderungen in Absatz 2 bis 4 Vorbildwirkung entfalten. Unklar ist aber die Regelung in Absatz 5 betreffend den Schriftformersatz, was seine Reichweite angeht. Hier kann man sich einerseits auf den Standpunkt stellen, dass nur Rechtsakte nach Absatz 1 betroffen sind, man kann aber auch eine weitere Lesart vertreten – hier ist unbedingt mehr Klarheit notwendig. Die Ende-zu-Ende-Digitalisierung wird in Absatz 3 von § 6 E-Government-Gesetz durch eine Verordnungsermächtigung ausgestaltet. Hier würde ich vorschlagen, diese Verordnungsermächtigung zu konkretisieren. Und abschließend möchte ich noch darauf hinweisen: Die Digitalisierung der Verwaltung ist ein komplexer Prozess. Das Online-Zugangsgesetz ist nur eines von mehreren Gesetzen. Meines Erachtens müssten auch die Landesgesetzgeber die erforderlichen rechtlichen Regelungen treffen. Ich unterstütze es, langfristig die allgemeinen verfahren-



rensrechtlichen Regelungen zur digitalen Verwaltung im Verwaltungsverfahrensgesetz von Bund und Ländern zu verorten. Vielen Dank.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Ich danke auch Ihnen. Das Wort hat Herr Professor Hammerschmid.

SV **Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid** (Hertie School): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, auch ich danke für die Möglichkeit einer kurzen Stellungnahme. Wir haben uns in den letzten Jahren sehr intensiv in der Forschung mit dem Thema Verwaltungsdigitalisierung, gerade auch im internationalen Vergleich, auseinandergesetzt. Das ursprüngliche OZG war international ein einzigartiges Gesetz, aber einfach vom Anspruchsniveau so hoch, dass es ehrlicherweise von vornherein zum Scheitern verurteilt war. Und ich glaube, wenn man sich heute die Ziele anschaut, wenn man sich internationale Vergleiche anschaut, muss man ehrlich sein, dass es weitgehend gescheitert ist. Ich hätte mir gewünscht, dass man vielleicht die Chance genutzt hätte, eine umfassende Evaluation, kritische Reflexion, was die Gründe dafür waren, dass man wirklich vielleicht einen Neuanfang schafft. Ich bin aber auch der Meinung, dass angesichts der Rahmenbedingungen der jetzige Vorschlag auch ein guter, wichtiger Weg ist. Ähnlich wie meine Vorredner sehe ich einige sehr wesentliche Verbesserungen und das Gesetz ist insgesamt ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Das sind jene Verbesserungen, die in den anderen Stellungnahmen schon herausgestellt wurden. In meiner heutigen Stellungnahme möchte ich kurz auf zwei Punkte eingehen, wo ich Handlungsbedarf sehe und mich in einem dritten Punkt klar, und das ist auch schon angesprochen worden, gegen die Idee eines Rechtsanspruchs aussprechen – ich halte davon nichts!

Der erste Punkt betrifft die in § 12 neu verankerte Monitoring-Evaluierung des Gesetzes. Da sehe ich einen klaren Verbesserungsbedarf im Hinblick auf Verbindlichkeit und Transparenz. Angesichts des Wegfalls verbindlicher Umsetzungsfristen braucht es hier eine Nachschärfung, um eine wirkungsvollere Steuerung zu ermöglichen und gerade eine Transparenz des Umsetzungsstandes sicherzustellen. Was jetzt im Moment im Gesetz ist,

ist aus meiner Sicht zu wenig verbindlich, zu wenig transparent und ich beurteile es vor allem auch kritisch, dass es ausschließlich in der Hand des BMI liegt und nicht stärker auf erweiterte unabhängige Expertise aufbaut.

Zweiter Punkt: Da möchte ich kurz auf die deutliche Stärkung der Position des Bundes und des BMI im Hinblick auf die Ausgestaltung, Festlegung der technischen Standards, Infrastrukturen eingehen. Internationale Erfahrungen unterstreichen, dass es ganz notwendig ist, eine stärker zentralisierte Festlegung, Entwicklung grundlegender Digitalisierungskompetenzen und Standards zu haben. Das ist daher positiv zu sehen und ich sehe da auch wesentliche Verbesserungen. Was ich aber auch sehe, es ist vorhin schon angesprochen worden, ist die nur unzureichende Verknüpfung der OZG-Basisinfrastruktur mit der Registermodernisierung, mit Verwaltungs-Cloud, mit allgemeinen Datenstrategien. Erst eine Selbstverpflichtung zum Bereitstellen einer ganzheitlichen, kostengünstigen, skalierbaren, sicheren Rahmeninfrastruktur für alle Verwaltungsebenen würde den großen angekündigten Schritt nach vorn bewirken. Ich möchte auch hinweisen, dass für diese Zentralisierung bei Bund und BMI die entscheidende Frage ist, ob man die Notwendigkeiten der anderen Verwaltungsebenen ausreichend berücksichtigt.

Dritter Punkt: Ganz klar gegen einen Rechtsanspruch auf digitale Verwaltungsleistungen. Ich sehe das einfach administrativ nicht umsetzbar. Und zuletzt ein kurzer Hinweis: Ich glaube, dass ein Gesetz nur beschränkte Wirkungsmacht hat, um Verwaltungsdigitalisierung voranzutreiben. Es braucht vor allem auch umfassendere Ansätze der Verwaltungsmodernisierung. Danke.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Das Wort hat Herr Alexander Handschuh.

SV **Alexander Handschuh** (DStGB): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete. Ich möchte mich gern beschränken auf zwei Punkte, die vielleicht noch nicht so rausgekommen sind: Gelingende Verwaltungsdigitalisierung ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen. Und ich glaube, dieses Thema Gemeinsamkeit, das ist auch ein Lerneffekt aus dem OZG 1.0, ist bislang deutlich



zu kurz gekommen. Es hat gezeigt, dass die Vorhaben, mögen sie auch ambitioniert sein, dann scheitern, wenn man die kommunale Ebene als umsetzende Ebene nicht ausreichend einbezieht. Und was wir dringend brauchen, ist eine sogenannte doppelte Nutzerzentrierung. Das eine sind die nutzenden Bürgerinnen und Bürger und die nutzenden Unternehmen, aber das andere sind eben auch die Power-User, wie man sagen würde, nämlich die Mitarbeitenden in den Verwaltungen. Und es sind in der Regel die kommunalen Verwaltungen, die von diesem OZG betroffen sind und auch als Nutzer erkannt und erfasst werden müssen. Vor dem Hintergrund sehe ich im Bereich der Registermodernisierung den Schlüssel, um wirklich durchgehende Verwaltungsdigitalisierung hinzubekommen. Und da sollten wir unser Augenmerk drauflegen.

Zwei Sätze zum einen zu der Verpflichtung Gemeinden und Gemeindeverbände, wie in § 1 Absatz 1 angelegt. Zu den rechtlichen Fragen, die das aufwirft, ist schon einiges gesagt worden. Ich möchte kurz den Fokus auf die Praxis lenken: Wozu wird das führen? Nicht zu dem Effekt, dass wir mit Verwaltungsdigitalisierung schneller und besser vorankommen, wie wir uns das gemeinsam wünschen, sondern es wird zu Unsicherheiten führen, es wird zu Rechtsstreitigkeiten führen, es wird das Verfahren um Jahre verzögern, bis Rechtsklarheit herrscht, ob diese Verpflichtung rechtlich überhaupt möglich ist. Und ich kann Ihnen sagen, aus der kommunalen Perspektive gibt es einige, die sagen: „Das werden wir auch ausfechten!“. Deswegen warne ich aus rein praktischen Erwägungen davor, diesen Passus da so aufzunehmen – noch dazu, weil niemand dadurch etwas gewinnt. Sie hebeln damit ausschließlich Konnexität aus und schaffen Rechtsunsicherheit und Verzögerung.

Punkt zwei zu dem Rechtsanspruch: Herr Professor Hammerschmidt hat einiges von dem schon gesagt, dennoch gilt auch hier: Das schafft keinen Mehrwert für Digitalisierung und es wird die Digitalisierung nicht voranbringen! Das lösen wir anders. Meine Frage wäre: Glaubt irgendjemand von Ihnen, dass das OZG 1.0 fristgerecht umgesetzt worden wäre, hätten wir einen Rechtsanspruch gehabt? Das zeigt, dass wir realistische Ziele brauchen, dass wir keine Rechtsansprüche,

keine Ankündigungen brauchen, sondern dass Digitalisierung nur dann gelingt, wenn wir gemeinsam uns auf die zentralen Dinge fokussieren und das umsetzen, was schnell Nutzen bringt. Dazu hat das OZG 2.0 einige Ansätze. Dass wir uns gerade im Bereich Standardisierung wünschen würden, dass es weitergeht, haben die Kolleginnen von den beiden anderen Verbänden ausgeführt. Vielen Dank.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Das Wort hat Frau Karrer.

SV **Inga Karrer** (DIHK): Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, vielen Dank für die Einladung. Mein Name ist Inga Karrer. Ich bin hier für die Deutsche Industrie- und Handelskammer und die vertritt natürlich zum einen die Interessen der gewerblichen Wirtschaft, also von Endnutzern, nämlich von Unternehmen, und zum anderen sind wir über die 79 Industrie- und Handelskammern, die ja selber auch Verwaltungsleistungen erbringen, auch direkt operativ betroffen von der Verwaltungsdigitalisierungsgesetzgebung. Von diesen beiden Sichtpunkten aus jetzt zum vorliegenden Gesetzesentwurf die wichtigsten Kritikpunkte: Es fehlt dem Gesamtvorhaben Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland nach wie vor ein Zielbild, das alle Stakeholder in ihrem Handeln leitet. Dieses Zielbild muss eine Architekturvision sowie eine darauf abgestimmte, deutlich verschlankte Governance im Vergleich zum Status quo enthalten. Nach Ansicht der DIHK kommt als Zielbild für die Verwaltungsdigitalisierung in ganz Deutschland eigentlich nur ein ebenenübergreifendes digitales Ökosystem in Frage mit einer gemeinsamen Plattform-Basis-Infrastruktur – für alle Behörden zur freien Nutzung. In die Infrastruktur würden hineingehören: Nutzer-Authentifikation, also die Konten, Zahlungskomponenten, Transport- und Datenstandards, APIs, eine Entwicklerplattform und einen Marktplatz für konforme Lösungen. Auf der Grundlage könnten dann Verwaltungsleistungen viel effizienter digital entwickelt werden, als das bisher der Fall ist, und zwar durch die Behörden selbst, durch ihre Dienstleister, aber eben auch durch die freie Wirtschaft. Solch eine Basis-Infrastruktur benötigt aus unserer Sicht einen zentralen Eigner, einen Plattform-Owner. Nur so können wir die Effektivität, Schnelligkeit und Abgestimmtheit zwischen den



Komponenten so erhöhen, wie wir sie eigentlich brauchen, auch im Vergleich zum Status quo.

Das wäre jetzt die Vision, mit der wir Platform-Economics in der Verwaltungsdigitalisierung machen könnten, und die in anderen Ländern schon Realität ist, Herr Hammerschmidt hat es gesagt, beispielsweise in Großbritannien mit GovUK. Leider passt die Vision nicht zum aktuellen grundgesetzlichen Rahmen, denn der Bund hat 2017 durch den Artikel 91c Absatz 5 Grundgesetz eben nur die Ebenen-überbegreifende Gesetzgebungskompetenz für den Zugang zu digitalen Verwaltungsleistungen enthalten und nicht fürs Backend. Er kann also gerade die Plattform und den Plattform-Eigner nicht vorgeben und bereitstellen, und ebenso wenig könnte das derzeit der IT-Planungsrat. Deswegen bleibt das OZG-Änderungsgesetz ein Tropfen auf dem heißen Stein, denn die eigentlichen Baustellen sind nicht einfach gesetzlich bearbeitbar. Wir versuchen jetzt seit Jahren, um dieses Problem herumzuarbeiten, und der Erfolg ist beschränkt. Ich möchte Sie deswegen alle auffordern und bitten, dass wir endlich eine Diskussion anfangen zum Zielbild der Verwaltungsdigitalisierung, zu den dazu passenden Governance-Strukturen und gegebenenfalls die dafür notwendigen verfassungsrechtlichen Änderungsbedarfe zwischen Bund und Ländern.

Einfachgesetzlich wären aber mindestens noch folgende drei Sachen drin gewesen im OZG-Änderungsgesetz. Erstens eine viel bessere Verzahnung mit der Registermodernisierung: Die „angedrohten“ digitalen Leistungen für die Unternehmen, die werden nichts werden, solange wir keine dazu passenden digital vernetzten Register haben – die werden nicht gut werden. Gerade sehen wir nicht, dass das absehbar ist, dass die in fünf Jahren da sind. Zweitens, wurde schon gesagt: Monitoring der Umsetzung, und zwar übergreifend, nicht nur Monitoring des OZG. Und drittens: Schriftformerfordernis bitte nur auf die Authentifizierung konditionieren, nicht auch noch auf ein Verwaltungsportal. Dann hätte die freie Wirtschaft auch eine Chance, davon zu profitieren und Lösungen anzubieten. Mehr finden Sie in der schriftlichen Stellungnahme, gerne auch in der Fragerunde. Danke schön.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Das Wort hat Bianca Kastl.

SV **Bianca Kastl** (InÖG): Sehr geehrte Vorsitzende, liebe Abgeordnete, werte Mitsachverständige. Vielen Dank für die Einladung. Mein Name ist Bianca Kastl und vielleicht fragen Sie sich, warum eine Vertreterin eines Innovationsverbundes öffentliche Gesundheit in dieser Runde sitzt. Als Teil der digitalen Zivilgesellschaft haben wir die Ehre oder auch Bürde, je nachdem wie Sie das sehen wollen, uns mit den technischen, sozialen Aspekten sowohl digitaler Verwaltung, aber auch dem digitalen Gesundheitswesen in Deutschland zu beschäftigen. Innovationsverbund, öffentliche Verwaltung, digitales Gesundheitswesen quasi. Wir sind Teil der digitalen Zivilgesellschaft, zu der der Staat laut Koalitionsvertrag mehr Kooperation suchen will, um mehr Transparenz und Teilhabe bei seinen Entscheidungen zu bieten und mit einer unkomplizierten, schnellen und digitalen Verwaltung das Leben der Menschen einfacher zu machen. Dabei ist noch einiges zu tun. Bezugnehmend auf den Gesetzentwurf kann ich mich einigen Aspekten meiner Vorrednerinnen und deren Stellungnahmen anschließen: Fehlendes Zielbild, Government as a Platform würde helfen, auslauffähiges Monitoring, leichtgewichtige Governance, ein Postfach, das mindestens das ohnehin schon mehr als eher zweifelhafte technische Niveau der De-Mail erreichen muss.

Lassen Sie mich ergänzend aber etwas zum Aspekt der Nutzerzentrierung und den Zielen sagen: Wenn Sie die Digitalstrategie der Bundesregierung wirklich gelesen haben, kennen Sie vielleicht Ella, Milena und Björn. Ella beginnt gerade ein Studium in Rostock und Milena und Björn, Ellas Eltern, wollen gerade ein neues Unternehmen gründen. Alle drei sind an echten Menschen ausgerichtete fiktive Personas. Ich bin mir nicht sicher, was ich Ella, Milena und Björn sagen soll, wie das mit dem Ummelden und Gründen eines Unternehmens ganz persönlich funktionieren wird in der digitalen Verwaltung der näheren Zukunft. Zu Zielen, die verständlich und für die Bevölkerung wirklich greifbar sind, schweigt sich der Entwurf ja aus. Auch ein nutzerzentriertes Zielbild fehlt. Wie viel Zeit solch ein Antrag zukünftig benötigen darf, wann er denn auch in Rostock und Parchim verfügbar sein wird, steht



nicht im Entwurf. Die Klärung dieser Fragen wird aber auch nicht als offene Aufgabe gesehen und geht damit an dem vorbei, was Nutzer ganz persönlich helfen würde: Zu wissen, wann Leistungen bei ihnen verfügbar sind und wie viel Zeit und Aufwand sie von Antrag bis zur Bewilligung einplanen sollten. Wenig geholfen ist auch denen, die OZG-Leistungen in die Breite bringen sollen. Es hilft wenig für die technische Umsetzung in der Breite, dass der Entwurf keine offenen und verbindlichen Standards festsetzt. Open Data fehlt vollständig. Es hilft wenig, dass eine kompakte, verständliche Rahmenarchitektur nicht einmal angerissen wird, mit der sich OZG-digitale Identitäten wie die eID und Once-Only-Technical-Systems (Registermodernisierung) verbinden ließen. Die Priorisierung der Leistungen über alle Ebenen hinweg ist unklar. Und es hilft wenig, dass vor allem auch die Frage unbeantwortet bleibt, wie die gerade existierende Verantwortungsdiffusion zwischen Bund, Ländern und Kommunen aufgelöst werden kann. Da helfen auch Ansätze erster Basiskomponenten wie Postfächern wenig. Dieser Entwurf des OZG kann maximal der Auftakt zu einem Arbeitsprozess an einer zukunftsfähigen Verwaltung sein, die wirklich bei den Menschen ankommt. Mehr leider nicht.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Das Wort hat Professor Kelber.

SV **Prof. Ulrich Kelber** (BfDI): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordneten, vielen Dank für die Einladung zur Anhörung. Deutschland ist gefährlich unterdigitalisiert. Diesen Nachholbedarf gibt es insbesondere bei der Verwaltungsdigitalisierung. Wenn man aufholt, sollte man allerdings nicht nur darauf achten, dass und überhaupt ob Ziele erreicht werden, sondern auch wie und in welcher Qualität. Sie wissen, dass ich öfters bei Stellungnahmen oder bei Anhörungen beklage, dass die Beratungshäuser des Bundes BfDI, BSI nicht ausreichend eingebunden sind – das ist hier ausdrücklich anders gewesen, wir sind sehr früh eingebunden worden und einige unserer Anregungen sind auch aufgenommen worden.

Vielleicht trotzdem vier Beispiele, wo wir glauben, dass noch Verbesserungen notwendig sind.

Erstens bei der Transparenz: Beim Registermodernisierungsgesetz und auch noch einmal beim Entschließungsantrag vom 19. Juli ist viel Wert gelegt worden auf die Transparenz. Dem wird jetzt der vorliegende Entwurf nicht mehr so gerecht, weil insbesondere allen öffentlichen Stellen die Möglichkeit gegeben wird, die Identitätsnummer zu verarbeiten, allerdings nicht alle Stellen dann auch an das Datenschutzcockpit angebunden sein müssen. Ich glaube, hier könnte man einfach ergänzen. Zweitens sehen wir das etwas kritischer mit der Frage der Zentralisierung allein auf das Bund-ID-Konto. Technisch funktional ist das nicht notwendig. Das könnte man auch anders abbilden. So ist zumindest ein einheitliches Bild des Handelns von Personen oder der Kooperation der Nutzung von Verwaltungsdienstleistungen möglich, dem müsste dann aber wenigstens mit klaren gesetzlichen Vorgaben für die Sicherheit des Nutzerkontos und des Postfaches begegnet werden. Drittens: Es wird im Entwurf viel Wert gelegt auf das Thema der Freiwilligkeit. Auch Freiwilligkeit zur Nutzung zum Beispiel der Bund-ID. Das finden wir natürlich gut. An anderen Stellen fehlt die gleiche Regelung der Freiwilligkeit, zum Beispiel bei der Verarbeitung von Identitätsdaten in der Bund-ID. Und viertens, und auch hier eine abweichende Meinung zu anderen vorgetragenen Positionen: Wir glauben, dass man eine solche Digitalisierung mit einem hohen Anspruch an IT-Sicherheit betreiben sollte. Deswegen sind Zugänge, wie das ELSTER-Zertifikat, auf unbestimmte Zeit, das noch nicht einmal zertifiziert die Sicherheitsebene substanziell nach eIDAS erfüllt, nicht zukunfts führend. Eine Alternative gibt es mit dem Personalausweis schon. Wenn man diesen Weg geht, dann mit dem höchstmöglichen Sicherheitsniveau, das aber von Nutzungskomfort genauso gut ist, das wäre unsere dringende Empfehlung. Herzlichen Dank für die Aufmerksamkeit.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Das Wort hat Herr Kremer.

SV **Jörg Kremer** (FITKO): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, liebe Kolleginnen und Kollegen. Wenn ich das so höre, sind wir uns alle einig: Das OZG war, sagen wir, suboptimal. Aber was man auch



nicht verkennen darf, ist, dass es eine Initialzündung auf allen föderalen Ebenen gegeben hat, auf allen Verwaltungsebenen, was die Verwaltungsdigitalisierung angeht. Und dass in einem solch groß angelegten Vorhaben wie der OZG-Umsetzung tatsächlich Fehler passieren und nicht alles klar läuft und nicht nur Erfolge gefeiert werden können, das ist, denke ich, auch klar und einfach nur normal. Folgerichtig ist es also, dass jetzt im OZG-Änderungsgesetz versucht wird, Optimierungen vorzunehmen und wir haben ja auch schon sehr viel gehört. Ich möchte gern auf zwei, drei Punkte eingehen, die aus unserer Sicht tatsächlich sehr positiv sind: Das ist einmal die Lösung für das Schriftformerfordernis, das ist wirklich eine absolut sinnvolle Regelung und kann uns in der Digitalisierung nur helfen. Die Optimierung der datenschutzrechtlichen Bedingungen wurde eben schon genannt von den Kommunalen Spitzenverbänden. Das ist tatsächlich ein Segen und wird und sehr helfen. Aber auch solche Punkte, wie Beratungsansätze bei der Nutzung von Onlinediensten, Stichwort D115, sind, glaube ich, das, was die Verwaltungsdigitalisierung voranbringt, sind tatsächlich sehr gute Regelungen.

Es gibt natürlich Optimierungspotenziale: Das Thema Open Source hatten wir schon. Ich glaube, das kann noch konkreter definiert werden. Auch das Zusammenspiel zwischen Bund-ID und eID. Ich glaube, die eID kann man auch hier und da etwas loser gekoppelt von der Bund-ID behandeln. Und auch ein Thema wie die Bekanntgabe des Verwaltungsaktes mit der jetzigen Regelung könnten Bürgerinnen und Bürger versucht sein oder denken, dass man alle paar Sekunden auf sein Postfach gucken muss, um keine wichtige Frist zu verpassen. Ich glaube, das ginge optimaler. Daneben aber, neben diesen rechtlichen Vorschriften, ist, denke ich, ein Punkt noch elementar wichtig, der aber auch nicht in einem Gesetz geregelt werden kann: Ich glaube, wenn wir die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung tatsächlich schnell vorwärtsbringen wollen, müssen wir Entscheidungs- und Abstimmungsprozesse an die digitale Welt anpassen. Wir leben im Moment noch mit Entscheidungs- und Abstimmungsprozessen, die vor zehn Jahren sicherlich gut waren, aber die im Moment mit den Erfordernissen oder mit der Geschwindigkeit der digitalen Welt nicht richtig mithalten können. Daher müssen wir auch den

organisatorischen Wandel unbedingt organisieren, wir müssen unbedingt, und zwar vom „Top-Management“ aus, diesen Veränderungsprozess steuern und neue Strukturen finden, wie wir hier schneller vorwärts können. Das kann gelingen, solche organisatorischen Veränderungen kann man organisieren, man kann sie steuern und das müssen wir unbedingt anpacken! Und dann beides zusammen kombiniert, die rechtlichen Änderungen und die organisatorischen Veränderungen – das könnte dann ein super Rezept sein, um tatsächlich die Verwaltungsdigitalisierung zu beschleunigen. Vielen Dank.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Ich danke Ihnen. Das Wort hat Malte Spitz.

SV **Malte Spitz** (NKR): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren, es wurde eben schon gesagt, dass OZG 1.0 ist gescheitert und das Gleiche droht uns auch jetzt beim OZG 2.0, denn die Grundstrategie bleibt. Als Nationaler Normkontrollrat geht es uns darum, dass man jetzt mit dem OZG 2.0 einen allgemeinen Ordnungsrahmen für die Verwaltungsdigitalisierung schafft, innerhalb dessen sich die unterschiedlichen Akteure einfach und flexibel bewegen können. Dafür ist ein echter Plattformverbund zentral und dazu gehört, eine Gesamtarchitektur und auch Basiskomponenten vorzugeben, um sie für die Einzelnen nutzbar zu haben. Und es braucht auch ganz dringend eine neue Entscheidungsstruktur. Zum einen braucht es stärkere Kompetenzen zur Standardisierung und zwar in die komplette Breite der Verwaltungsdigitalisierung. Zweitens brauchen wir Regeln, falls sich die Länder nicht einigen können, dass dann zur Not eine Entscheidung von Bundesebene kommt. All das ist eigentlich an ganz vielen Stellen sogar Konsens, steht sogar an einzelnen Stellen im OZG-Begleitpapier drin, es wäre jetzt eigentlich Aufgabe, für die zukünftige Planbarkeit auch in das jetzige OZG mit aufzunehmen.

Zweitens brauchen wir eine Distributionsplattform, die es allen Beteiligten einfach macht und die dadurch auch sicherstellt, dass entsprechende Standards eingehalten werden. Denn nur wer dort zukünftig drauf ist und entsprechend die Standards einhält, sollte auch zukünftig Förderungen erhalten. Und zum Dritten brauchen wir deutlich



mehr Klarheit beim Monitoring, denn es hilft uns für die zukünftige Steuerung, denn wenn es allgemein einsehbar ist, kann es auch den entsprechenden politischen Druck auslösen und aus dem Grunde braucht es zukünftig ein Dashboard, was wirklich quartalsweise und kommunengenau die Umsetzung und die Servicegüte darstellt, um im Zweifel auch wirklich einen Vergleich zwischen den einzelnen Kommunen und umsetzenden Ebenen hinzubekommen. Vielen Dank.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Damit haben wir die Stellungnahmen der Sachverständigen gehört und kommen in die Fraktionsfragerunde. Wir beginnen mit der SPD, Kollegin Kreiser. Und alle erinnern daran: Entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen oder an zwei Sachverständige jeweils eine Frage. Bitte.

Abg. **Dunja Kreiser** (SPD): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, herzlichen Dank. Sehr geehrte Damen und Herren, zunächst einmal ganz herzlichen Dank für die Stellungnahmen der Sachverständigen. Mit der Änderung des Onlinezugangsgesetzes werden wir sicher schneller und moderner werden und wir unterstützen natürlich die Digitalisierung der Verwaltung und haben da natürlich ein großes Interesse und begrüßen auch den Gesetzentwurf. Das Onlinezugangsgesetz soll eben auch für Bürgerinnen und Bürger sozusagen die Verwaltung noch schneller machen und ein ganz besonderes Anliegen ist mir dabei vor allen Dingen die Barrierefreiheit. Meine erste Frage richtet sich da auch an Frau Professor Guckelberger zum Rechtsanspruch: Ich möchte noch einmal darauf eingehen, die Digitalisierung der Verwaltung und der Zugang zur Digitalisierung der Verwaltungsleistung sind zweifellos wichtig. Halten Sie es deshalb, noch einmal, für wichtig, auch in Anbetracht des OZG 1.0 subjektiv rechtlich den Rechtsanspruch auf digitale Verwaltungsleistung für verfassungsrechtlich zulässig, auch unter Berücksichtigung der Konnexität zum jetzigen Zeitpunkt eben auch zweckmäßig umzusetzen? Ich möchte darauf ganz gerne noch einmal eingehen.

Und als zweites noch einmal an Professor Hammerschmid: Das Monitoring und die Evaluation wurden angesprochen, dass man also sicherstellen kann, dass die Transparenz dargestellt wird, insbesondere auch, um auf die Bedürfnisse der

Gesellschaft einzugehen. Und daher ist es für mich wichtig, ob in dem Gesetzentwurf dieses Ziel noch verbessert werden sollte? Insbesondere bezogen auf die Einbeziehung von externen Stellen beziehungsweise durch Forschungseinrichtungen und einer Vergabe durch den Bundestag. Und wie könnte dies helfen, mehr Vertrauen zwischen den föderalen Akteuren zu gewinnen und deutlich mehr Objektivität in der Bewertung zu erzielen? Herzlichen Dank.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Zuerst hat Frau Professor Guckelberger das Wort.

SV **Prof. Dr. Annette Guckelberger** (UdS): Die Privatwirtschaft soll aber binnen fünf Jahren nur noch elektronischen Zugang zu den Verwaltungsleistungen erhalten. Falls der Digital-Only-Zugang oder die Beschränkung des Zugangs früher erfolgen soll, also der ausschließliche Online-Zugang, sind die Informationen an geeigneter Stelle mit angemessener Vorlaufzeit bekanntzugeben. Das halte ich aus Nutzersicht zu unkonkret, hier muss man aus meiner Sicht präzisere Angaben zum Bekanntmachungsort machen. Den Wegfall der pauschalen Frist halte ich für vertretbar, da sich die vergangene Pauschalfrist nicht als besonders wirksam erwiesen hat. Allerdings bedarf es auf anderer Ebene einer Verständigung auf einen klaren Zeitplan und das Monitoring muss unbedingt geschärft werden. Dieses Monitoring muss sich auf die Umsetzung des OZG beziehen, sollte jährlich erfolgen, es sollte dem Bundestag und idealerweise auch dem Bundesrat über den OZG-Umsetzungsstand berichtet werden. Die Einführung eines subjektiven Rechts auf Online-Zugang halte ich im Moment bei dem gegenwärtigen Stand des Online-Zugangs zu den Verwaltungsleistungen nicht für sinnvoll.

§ 9a OZG-Änderungsgesetz regelt den Schriftformersatz. Hier werden meines Erachtens die Anforderungen in Absatz 2 bis 4 Vorbildwirkung entfalten. Unklar ist aber die Regelung in Absatz 5 betreffend den Schriftformersatz, was seine Reichweite angeht. Hier kann man sich einerseits auf den Standpunkt stellen, dass nur Rechtsakte nach Absatz 1 betroffen sind, man kann aber auch eine weitere Lesart vertreten – hier ist unbedingt mehr Klarheit notwendig. Die Ende-zu-Ende-Digi-



talisierung wird in Absatz 3 von § 6 E-Government-Gesetz durch eine Verordnungsermächtigung ausgestaltet. Hier würde ich vorschlagen, diese Verordnungsermächtigung zu konkretisieren. Und abschließend möchte ich noch darauf hinweisen: Die Digitalisierung der Verwaltung ist ein komplexer Prozess. Das Online-Zugangsgesetz ist nur eines von mehreren Gesetzen. Meines Erachtens müssten auch die Landesgesetzgeber die erforderlichen rechtlichen Regelungen treffen. Ich unterstütze es, langfristig die allgemeinen verfahrensrechtlichen Regelungen zur digitalen Verwaltung im Verwaltungsverfahrensgesetz von Bund und Ländern zu verorten.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Die zweite Frage richtete sich an Professor Hammerschmid.

SV **Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid** (Hertie School): Das ist natürlich ein Thema, das mir als Verwaltungswissenschaftler mit Controlling-Hintergrund ein besonderes Anliegen ist. Ich habe schon kurz angesprochen, aus meiner Sicht kommt dem Monitoring der Evaluation, gerade jetzt auch angesichts der Streichung der verbindlichen Umsetzungsfristen, besonders hohe Bedeutung zu, um eben einerseits Verbindlichkeit, aber auch Transparenz der Umsetzung des Gesetzes zu erhöhen. Beide Formen sind im Gesetz drinnen, aber nur unzureichend konkretisiert und sollten meiner Meinung nach klar nachgeschärft werden. Beim umsetzungsbegleitenden regelmäßigen Controlling finde ich, dass es transparenter und auf Basis klarer Ziele sowie verbindlicher Indikatoren erfolgen soll. Wir müssen auch aufpassen, dass wir es nicht explodieren lassen und Bürokratiemonster schaffen. Wir haben aber durch die Erfahrungen des bisherigen Monitorings über das Dashboard gemerkt, dass das nur unzureichend ist. Ich würde vorschlagen, zu evaluieren, warum das nur unzureichend war und es dann entsprechend zu verbessern. So müssen die Indikatoren etwa systematischer mit zentralen Vorhaben verknüpft werden. Wenn ich Infrastrukturvorhaben habe, dann muss ich auch die messen. Ein zweiter wichtiger Schritt ist schon im Gesetz enthalten: Wir sollen nicht immer nur messen, was zur Verfügung gestellt wird, sondern wie es genutzt wird und wie zufrieden die Nutzer sind. Das ist einfach für mich der Quantensprung, da möchte

ich mehr sehen. Das müsste dann auch erlauben, systematisch zu vergleichen. Ich weiß, dass Leistungsvergleiche der Länder verfassungsrechtliche Grenzen haben. Aber da müssen wir hingehen, damit mehr Transparenz über die Umsetzung besteht und gleichzeitig ein schlankes System schaffen, das nicht Riesenbürokratien verursacht.

Bei der Evaluation, das ist sozusagen ex post und in unregelmäßigen Zeitpunkten, geht es vor allem um die Frage: Wie steht es da um die institutionelle Unabhängigkeit? Im Moment haben wir das BMI, das maßgeblich für die Umsetzung verantwortlich ist, und die Hauptverantwortung für die Evaluation hat. Ich glaube, das sollte bei einer Institution sein, die neutraler, unabhängiger ist. Ich finde etwa die Vorschläge vom NKR in dem Bereich sehr spannend und hilfreich. Wichtig wäre, dass man nicht nur die Ergebnisse offenlegt, sondern eben auch die Vorgaben nennt, das Vorgehen, Grundlagen, wie bewertet worden ist, sodass viel mehr Transparenz darüber besteht, wie die Evaluation stattfindet und die Vergabe stattgefunden hat. Und man sollte auch schauen, dass man die Länder und die Kommunen stärker einbindet. Ich glaube, das ist ganz wichtig. Wichtig finde ich auch, dass die Verantwortlichkeit bei unabhängigeren Institutionen liegt, dass der Bundestag da etwa eine stärkere Rolle spielt, vielleicht auch der Rechnungshof oder der NKR. Solche unabhängigen Institutionen stärker zu involvieren, stärkt die Neutralität und Unabhängigkeit der Evaluation. Danke.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Für die Unionsfraktion fragt Philipp Amthor.

Abg. **Philipp Amthor** (CDU/CSU): Frau Vorsitzende, liebe Kolleginnen und Kollegen, auch von unserer Seite ein herzliches Dankeschön an alle Sachverständigen. Ich glaube, die Anhörungen und vor allem die Stellungnahmen haben in der Substanz sehr viele konkrete und gute Änderungsvorschläge enthalten. Deswegen als Vorbemerkung von unserer Fraktion: Ich würde mir natürlich auch wünschen, dass vieles von dem, was hier heute debattiert wird von der Regierung und den Sachverständigen dann auch Eingang findet. Insbesondere zwei Punkte, um das auch noch einmal zu werten, die aus unserer Sicht wichtig



sind, sind schon die engere Verzahnung des Onlinezugangsgesetzes insbesondere mit der Registermodernisierung, das ist ja von verschiedenen Seiten angeklungen. Und auch das Thema, wenn ich das aus juristischer Sicht noch mal sagen darf, der Verzahnung mit dem VwVfG – eine Behörde, ein Verfahren – ist absolut richtig. Und gerade angesichts dessen, dass wir ohnehin jetzt auch noch eine VwVfG-Änderung im Innenausschuss haben, würde ich mir wünschen, dass wir da im parlamentarischen Verfahren noch etwas Harmonisierung hinbekommen. Das aber als Vorbemerkung in der ersten Fragerunde gerne eine Frage an zwei Sachverständige, an Herrn Alkassar und an Frau Karrer.

Ich würde gerne noch einmal das Thema Verbindlichkeit unterstreichen, das ist hier vielfach angeklungen. Ich glaube, es ist kein Fehler, wenn Politik Fristen definiert, sich selbst Druck macht. Und da haben wir hier das Thema Rechtsanspruch natürlich kontrovers diskutiert gehört, es gibt Argumente dafür und dagegen. Mich würde Ihre Sicht zu dem Thema Rechtsanspruch interessieren. Wie kann man sozusagen dadurch die Verbindlichkeit erhöhen? Oder, wenn wir jetzt die Kritik ernst nehmen, zu sagen, Rechtsanspruch stößt an tatsächliche Hürden, was wäre denn eine Alternative? Irgendwie die Umsetzungsfrist zu streichen, keinen Rechtsanspruch vorzusehen und einfach zu sagen: „Naja, jetzt haben wir die Ziele nicht erreicht, dann machen wir es jetzt eben ein bisschen langsamer“, das hielte ich für den falschen Weg. Und deswegen ist aus meiner Sicht Verbindlichkeit der Schwerpunkt, den jetzt auch das parlamentarische Verfahren bringen muss. Herr Alkassar, Frau Karrer, wenn wir dazu noch einiges hören könnten, wäre ich Ihnen dankbar.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Danke, dann haben Sie das Wort, Herr Alkassar.

SV **Ammar Alkassar**: Vielen Dank. Wenn man sich die Begründung der Bundesregierung anschaut, warum die Frist nicht erneuert wird, wird angeführt, dass die Frist ja gilt, das OZG nach wie vor gilt. Die Frist ist abgelaufen. Es wäre sonderbar, jetzt noch mal eine neue Frist zu machen. Jetzt ist natürlich die Frage, jeder von uns weiß, der auch mit Behördenleistungen zu tun hat,

wenn die Frist abläuft, bleibt es meistens nicht sanktionsfrei. Das heißt, einfach hinzugehen und zu sagen, die Frist ist abgelaufen, es muss jetzt irgendwie umgesetzt werden, glaube ich, hilft nicht bei der Akzeptanz in der Bevölkerung. Und es gibt nichts Besseres und nichts Stärkeres, als am Ende damit zu antworten, mit einem Rechtsanspruch, zu sagen, na ja, die Frist ist abgelaufen und jetzt gehen wir in ein etwas höheres Sanktionsregime, indem wir sagen, wir verpflichten uns auch mit einem Rechtsanspruch dort, das entsprechend umzusetzen. Wenn man in den Gesetzestext selbst hineinschaut, beispielsweise die sehr gute Regelung, dass sich der Bund verpflichtet, Bundesgesetze, Verwaltungsleistungen auf Basis von Bundesgesetzen innerhalb von fünf Jahren für Unternehmen ausschließlich digital anzubieten. Wenn man dann aber in einem Nebensatz sozusagen liest, wenn man sagt, wir haben jetzt eine neue Frist, wenn man dann aber in einem Nebensatz liest, dass ein Anspruch auf elektronischen Zugang zu bestimmten Verwaltungsleistungen dadurch nicht begründet wird, dann sagt man ja gleichzeitig, wir verpflichten uns nicht. Wir fordern das ein, wir verpflichten uns nicht. Das ist, glaube ich, etwas, mit dem man tatsächlich die Menschen auch nicht begeistert, am Ende die digitalen Verwaltungsleistungen, das, was der Staat umsetzen kann, dort ernst zu nehmen. Deswegen empfehle ich wirklich dringend, trotz aller rechtlichen Herausforderungen einen Rechtsanspruch einzuführen. Es ist der mächtigste und nachhaltigste Treiber für eine weitere beschleunigte Digitalisierung, so wie es auch der NKR gefordert hat. Ich glaube, wenn wir das nicht machen, dann verdoppeln oder verdreifachen wir die Zeit, die wir am Ende brauchen, um das Ganze umzusetzen. Bei allem guten Willen, den alle Beteiligten, glaube ich, auch haben, auch das Verständnis – aber ohne Druck funktioniert das nicht. Das hat auch das OZG gezeigt. Ohne die Frist im OZG wären wir nicht heute, wo wir waren, bei allen Defiziten.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Danke, Frau Karrer, Sie haben das Wort.

SV **Inga Karrer** (DIHK): Vielen Dank. Zur Frist und zum Rechtsanspruch gibt es bei unseren Kammern und bei unseren Unternehmen unter-



schiedliche Positionen, da gibt es keine klare Position – ja, das ist die Schönheit der föderalen Kammerorganisation. Aber eine Sache, wo wir uns eigentlich alle einig waren, ist, dass wir denken, dass ein aufrichtiges, ernsthaftes Monitoring eigentlich auch substanziell etwas beitragen kann, und zwar auch die richtigen Sachen. Wenn ich einen Marathon laufen gehen will, dann sage ich ja auch nicht einfach am 1.1.: „Yo, ich laufe Marathon“ und dann unterlasse ich jede weitere Ausgestaltung. Die Wahrscheinlichkeit, dass ich dieses Ziel erreiche, ist dann relativ gering. Auf Erfolg ausgelegte Planung und Absicherung von solchen hoch gegriffenen Zielen ist durch die Planung und Erledigung von kleinen Schritten, die darauf hinwirken, zu lösen. Beispielsweise könnten wir viel bessere Fristen und Planungen haben für die Basiskomponenten, die wir schon haben: für die Konten, das Unternehmenskonto ist immer noch nicht fertig. Wir haben aktuell nur Baustein 1 bis 4 in der Operative, wir warten immer noch auf Baustein 5 und 6. Es ist nicht wirklich klar, wann diese dann an das Unternehmenskonto angebaut werden, ob alle Verwaltungsleistungen auch wirklich produktiv mitangeboten werden, ob sich dadurch eine unterschiedliche Nutzungserfahrung für die Unternehmen in den verschiedenen Bundesländern ergeben wird, ist alles komplett unklar. Wenn wir also für solche Sachen, für relevante Basiskomponenten Fristen setzen würden, das wäre hilfreich. Ich halte es da wirklich mit Frau Guckelberger und Herrn Handschuh: Zum einen glauben wir, dass es besser gewesen wäre, hätten wir einen Rechtsanspruch gehabt, wären wir dann jetzt fertig? Und zum anderen glaube ich, wir sind noch nicht an dem Punkt – das ist aber jetzt meine persönliche Meinung. Der Punkt mit der Frist und den Planungen für die kleineren Schritte und für ein unabhängiges Monitoring, so wie Herr Hammerschmid das gesagt hat, das halte ich für zielführend. Damit kommen wir dann weiter. Vielen Dank.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Ich danke Ihnen. Für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat die Kollegin Khan das Wort.

Abg. **Misbah Khan** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich glaube, wir sind uns alle einig, die Verwaltungsdigitalisierung ist eines der zentralen Vorhaben, um die

Modernisierung des Staates zu ermöglichen. Die Beschleunigung ist überfällig. Ich glaube, es geht jetzt auch darum, sich anzuschauen, wo gab es weitreichende Fehler in der Vergangenheit und der Vorgängerregierung und wie können wir dafür sorgen, dass uns das nicht noch einmal passiert. Deshalb habe ich zwei Fragen. Die erste Frage soll gehen an Dr. Botta und die zweite Frage soll gehen an den Sachverständigen Spitz. An Herrn Botta die Frage zum Rechtsanspruch: Sie sprechen sich ja für einen Rechtsanspruch aus auf digitale Verwaltungsleistungen. Sie betonen aber auch die Wahrung der Handlungsfähigkeit der Länder und Kommunen. Dazu würde ich gerne wissen, was würde das konkret im föderalen System für Länder und Kommunen bedeuten, einen Anspruch auf die Leistungen im OZG festzulegen und gleichzeitig aber auch- - können Sie die Möglichkeiten für die Ausgestaltung einmal darlegen? Erste Frage. Und dann die Frage an Herrn Spitz: Sie haben angesprochen das Monitoring. Auch in Ihrer Stellungnahme heben Sie das Fehlen einer übersichtlichen und transparenten Dokumentation und auch die Bedeutung für die vernünftige Governance hervor. Nun arbeiten wir bei der Novellierung im OZG mit einem Gesetz, was föderal anspruchsvoll ist, möchte ich einmal formulieren. Und bei der Vorgabe kommunengenaue Aufschlüsselung, das ist das Zitat aus Ihrem Gutachten, stellt sich die Frage, ob das durchführbar ist. Können Sie einmal konkretisieren, was Sie sich von einer solchen Dokumentation versprechen und wie Sie das Problem lösen möchten oder was Sie vorschlagen, wie man das Problem löst, dass die Kommunen die Daten liefern? Vielen Dank.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Danke schön. Dann hat erst Herr Dr. Botta das Wort.

SV **Dr. Jonas Botta** (FÖV): Danke für die Gelegenheit, das noch vertiefen zu können. Ein solcher Anspruch – oder vielleicht besser formuliert: ein Anspruch auf digitalen Zugang zu Verwaltungsleistungen – könnte sich auf Artikel 91c Absatz 5 Grundgesetz, also die Gesetzgebungskompetenz des OZG stützen. Das hat zur Folge, dass nach der herrschenden Meinung der Rechtswissenschaft der Bund auch Länder und Kommunen insoweit verpflichten kann, wenn sie kein Bundesrecht ausführen, also Landesrecht ausführen oder auch



kommunale Selbstverwaltungsaufgaben erfüllen. Vor diesem Hintergrund kann der Bund zumindest theoretisch einen sehr umfassenden Rechtsanspruch auf digitale Verwaltungsleistungen im OZG oder Verwaltungsverfahrenrecht regeln. Und das ist aus meiner Sicht auch begrüßenswert für eine beschleunigte digitale Verwaltungstransformation. Das bringt eben auch diesen Gleichlauf von Digital Only und auch wirklich von zur Verfügung gestelltem, digitalen Angebot – auch für Bürgerinnen und Bürger – zuwege. Trotzdem ist es natürlich eine extreme weitere Herausforderung für die Verwaltung – das ist einfach so. Und deswegen ist es ganz wichtig, wie Sie gerade schon einmal erwähnt haben und ich auch im Eingangsstatement betont hatte, dass die Handlungsfähigkeit der Verwaltung, insbesondere der Länder und Kommunen gewahrt wird. Wie kann das sichergestellt werden? Indem man sich insbesondere auch hier an der bayerischen Vorschrift ein Vorbild nimmt. Das heißt: subjektiver Anspruch und objektive Umsetzungspflicht müssen gleichlaufen. Das heißt: Bürgerinnen und Bürger dürfen nur das verlangen können, wozu die Verwaltung schon verpflichtet ist. Ansonsten wird man Unverständnis und Enttäuschung bei Bürgerinnen und Bürgern ernten und gleichzeitig einer Verwaltung einen Mehraufwand schaffen, der andere Digitalisierungsvorhaben dann wiederum ausbremst. Und es ist auch ganz wichtig, dass bestimmte Grenzen übernommen werden, beispielsweise angelehnt an Artikel 19 des bayerischen Digitalgesetzes. Also die Verwaltungsleistung muss überhaupt digitaltauglich sein. Und es muss auch zweckmäßig und wirtschaftlich sein, zu digitalisieren. In dem Kontext möchte ich meine andere Empfehlung betonen: Hier macht es Sinn, einfach an zeitlich gestaffelte Nachfristen, nach Priorität gelistet, anzuschließen, um dann eben auch diese Verwaltungspriorisierung intern nach außen tragen zu können, um auch dort wiederum keine falschen Erwartungen zu wecken. Man sollte so einen Anspruch auch schon jetzt im Gesetz festschreiben, auch wenn man ihn erst in einigen Jahren immer weiter nutzen wird können. Wenn man es jetzt nicht macht, wissen wir nicht, wann wieder eine OZG-Reform kommt.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Danke schön. Das Wort hat Herr Spitz.

SV **Malte Spitz** (NKR): Zum Allgemeinen Zweck des Monitorings haben ja schon einige Sachverständige heute darauf Bezug genommen, dass das, glaube ich, in der weiteren Umsetzung extremst hilfreich ist, einfach Zahlen zu haben, wo man dann auch entsprechende Vorgaben dran anpassen kann, wo man auch entsprechend nachsteuern kann, wo man im Zweifel auch zusätzlichen Förder- und Unterstützungsbedarf sieht. Und wir haben ja gleichzeitig auch heute von den Vertreterinnen der Kommunalen Spitzenverbände gehört, dass es ja eigentlich auch ein Eigeninteresse gibt, die Verwaltungsdigitalisierung qualitativ hochwertig und gleichzeitig zügig umzusetzen. Und ich glaube, dass viele Kommunen auch ein Interesse hätten, das darzustellen, dass sie an etlichen Stellen vielleicht sogar schon weiter sind, als es vielleicht in der Allgemeinheit ankommt und damit hoffentlich auch ein Wettbewerb unter den Kommunen stattfindet, da entsprechend positiv aufzufallen und gleichzeitig natürlich aber auch zu deutlich zu machen, wenn man dort überhaupt nicht auftaucht und überhaupt nicht quasi meldet, dass man vermutlich noch eklatanten Nachholbedarf hat. Und ein zusätzliches Kriterium könnte natürlich auch sein, dass eine Teilnahme daran, entsprechende zukünftige Förderungen zum Beispiel unterstützen könnten, dass man dann ein Eigeninteresse hat, möglichst zielgenaue Zahlen und auch zeitnah einzuspeisen.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Für die AfD-Fraktion fragt Herr Janich.

Abg. **Steffen Janich** (AfD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. 16 Bundesländer und der Bund haben natürlich entsprechend viele Schnittstellen. Meine erste Frage geht an Frau Karrer: Sie sagten vorhin, das OZG wäre jetzt der Tropfen auf dem heißen Stein. Wo sehen Sie denn hauptsächlich die Bedarfe zwischen Bund und Ländern, um dieses Gesetz zukunftsfähig zu machen? Und meine zweite Frage geht an Herrn Handschuh: Sie sprachen von der kommunalen Ebene, die sei nicht ausreichend in den ganzen Bereich einbezogen. Vielleicht können Sie uns nochmal Auskunft geben, wie Sie das zukünftig sehen, dass der kommunale Bereich im OZG besser verankert werden kann?



AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Danke, Frau Karrer, Sie haben das Wort.

SV **Inga Karrer** (DIHK): Vielen Dank. Das OZG-Änderungsgesetz versucht schon, insofern es dem Bund möglich ist, Dinge besser zu machen. Wurde auch schon gesagt, was das ist. Die Datenschutzgeschichte wird besser. Die Schriftform wird besser. Aber das eigentliche Designproblem, das wir haben, in der Art, wie wir Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland organisieren, lässt sich nicht durch ein Bundesgesetz regeln. Das geht nicht. Wir haben eine Gewaltenteilung, eine föderale Teilung der Kompetenzen und die passt, so wie sie gerade ist, nicht zu Plattform-Economics. Die passt einfach nicht dazu. Das heißt, wenn man sich darauf einigen würde, zwischen Bund und Ländern, dann müssten die Länder, das ist der zweite Punkt, den ich jetzt auch noch machen kann, wenn ich noch mal Zeit habe, danke, die Länder müssten das auch wollen, nicht nur der Bund. Die Länder müssten auch wollen, dass wir Plattform-Economics machen. Das würde auch bedeuten, dass alle Beteiligten, alle 17 an eine zentrale Stelle einen gewissen Teil ihrer Kompetenzen abgeben. Das muss nicht unbedingt der Bund sein. Man könnte das eventuell auch anders regeln. Da gibt es Verfassungsjuristen, die sind da sehr viel bewanderter als ich. Aber wir müssen uns bewusst machen, dass wir mit dem OZG-Änderungsgesetz aufgrund der Tatsache, dass es ein normales Bundesgesetz ist, die eigentlichen Probleme unseres Systemdesigns nicht lösen können. Und wir sollten dringend die Gelegenheit ergreifen, über das Systemdesign, das wir haben, und jedes Jahr wieder im Monitoring-Bericht des Normenkontrollrats sehen, was unser Systemproblem ist, wie wir das angehen. Und wenn wir uns alle einig sind, dass wir dahin wollen, in die Richtung Verschlinkung und zu der Art, wie im Internet Skaleneffekte funktionieren, dann können wir da auch Wege dazu finden, die wahrscheinlich dann, denke ich, aber weiß ich nicht, am Ende des Tages, aber da kann man dann verfassungsrechtlich gucken, was geht. Aber man muss es außerhalb dieses einen Gesetzes betrachten.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Danke, dann Herr Handschuh.

SV **Alexander Handschuh** (DStGB): Vielen Dank. Bessere Einbeziehungen der kommunalen Ebene? Auch da macht es Sinn, mal zurückzuschauen auf das Umsetzungsprozess OZG 1.0. Wir haben von Seiten der Kommunalen Spitzverbände von Beginn an darauf hingewiesen, dass es zum Beispiel falsch ist, sich auf das Frontend, also die Schnittstelle im Netz, zu fokussieren, sondern dass wir durchgehend digitale Digitalisierungsverfahren brauchen, dass wir uns konzentrieren müssen auf die Verfahren, die wirklich Nutzen stiften, und zwar nicht nur für Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen Nutzen stiften, sondern auch für die Mitarbeitenden in den Verwaltungen Nutzen stiften. Der zweite Punkt, der für uns von entscheidender Bedeutung ist, ist das Thema, ich kann es nicht ersparen, Finanzierung tatsächlich, also wirklich die Umsetzungsfinanzierung in den Kommunen hat trotz der drei Milliarden aus dem Konjunkturpaket bislang nur unzureichend stattgefunden. Das Geld ist in die Entwicklung von den sogenannten EfA-Leistungen geflossen, und jetzt führen wir eine Diskussion mit Bund und Ländern darüber: Wer finanziert nachher den Betrieb und was wird es die Kommunen kosten in der Umsetzung et cetera? Es ist alles noch nicht klar. Das heißt, wir brauchen Transparenz im Verfahren. Wir brauchen Transparenz über Kosten. Wir brauchen Transparenz über technische Schnittstellen. Ich glaube, das ist ganz entscheidend. Wir brauchen mehr Standardisierung. Die Kollegin Berger hat das angesprochen. Und wir brauchen vor allem mehr Kommunikation und zwar Kommunikation darüber, was wird jetzt umgesetzt, und zwar in die Mitarbeitenden in den Verwaltungen hinein, damit es nachvollzogen werden kann. Ich gebe gern das Beispiel, wenn große IT-Unternehmen solch einen Veränderungsprozess, wo sie im Prinzip Verwaltungsstrukturen komplett umstellen, nämlich von analog auf digital angehen, dann wird 50 Prozent des Budgets in der Regel in Changemanagement und Kommunikation eingesetzt. Wir haben im OZG 1.0 nicht einen Cent eingeplant gehabt, und auch das gilt es jetzt durchaus zu ändern. Es wird jetzt nachjustiert und ich hoffe, dass das im Zuge der Umsetzung von dem OZG 2.0 auch berücksichtigt wird.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Danke. Für die FDP fragt Herr Höferlin.



Abg. **Manuel Höferlin** (FDP): Danke, Frau Vorsitzende. Erstmal vielen Dank für die ausführlichen Stellungnahmen, schriftlich wie mündlich. Verwaltungsdigitalisierung ist ein wichtiges Thema, nicht erst seit heute. Ich bin das erste Mal 2009 hier in den Bundestag gewählt worden, und ich erinnere mich, dass das eines meiner ersten Berichterstattungen war, und da ging es auch schon um Themen wie Schriftformerfordernis abschaffen und Digitalisierung der Verwaltung, nicht nur des Zugangs. Und es ging auch damals schon in der Internet-Enquete um die Fragen der Transformation der Prozesse in der Verwaltung, und wir reden heute immer noch über die Zugänge. Aber ich freue mich, dass Kommunen hier in Form ihrer Vertretungen auch Gemeinsamkeiten mit uns teilen, zum Beispiel Standardisierung, zum Beispiel gemeinsames Nach-Vorn-Gehen, Zielbild. Ich bin selbst auch Kommunalpolitiker in zwei Kommunalparlamenten und weiß, wie das in den Kommunen läuft, habe da aber teilweise einen anderen Eindruck. Einen Punkt möchte ich gerade aufgreifen, weil ich auch einen Moment Statement machen möchte: Die Plattform Economics wäre schön, das geht auch vom föderal, das Internet ist auch nicht zentral gesteuert – es geht also um Standards und um Absprachen. Da könnten bereits jetzt Bund und Länder mit ihren Rechenzentren schon viel bereitstellen. Das kann man nicht immer mit Gesetzen regeln. Die Fragen, die wir stellen, die sich uns stellen, beziehen sich eigentlich auf die Frage, wie kann man Power auf die Zeitlinie kriegen, weil wir haben keine Kenntnis-, sondern ein Umsetzungsproblem. Und ich höre jetzt von den Kommunen, dass sie durchdigitalisiert sein müssen und nicht nur der Zugang, die letzte Meile sozusagen, der geregelt sein soll. Reicht es da, Fristen im Prinzip zu setzen? Ich frage mich, warum haben die alten Fristen nicht ausgereicht? Und deswegen meine Fragen an den Sachverständigen Marc Danneberg: Es hat ja eine Entfristung gegeben. Sollte man jetzt einfach weitere Fristen setzen? Was bringt das für einen Vorteil? Oder ist nicht ein Rechtsanspruch, den man Teil um Teil auf bestimmte priorisierte Leistungen setzt, die schon weit fortgeschritten oder priorisiert sind? Warum ist das nicht verfrüht Ihrer Meinung nach, so wie ich es lese? Und die zweite Frage: Können Sie vielleicht noch was zum Thema Nutzerfreundlichkeit sagen und Payments? Wie wird denn da vielleicht auch

die Situation gesteigert, dass Verwaltungsdienstleistungen sexy sein können?

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Bitte, Herr Danneberg.

SV **Marc Danneberg** (Bitkom): Vielen Dank. Der ursprüngliche Ansatz des Onlinezugangsgesetzes, dass grundsätzlich alle Verwaltungsleistungen in Deutschland auch digital zur Verfügung stehen, ist natürlich nach wie vor richtig. Ich glaube, was wir alle gelernt haben in den letzten Jahren, ist, dass man sich da priorisieren muss und dass es bestimmte Verwaltungsleistungen gibt, die aus den verschiedensten Gründen wichtiger sind als andere bei der digitalen Bereitstellung. Und dass insbesondere in dem Zusammenhang auch wichtig ist, wie häufig eigentlich eine Verwaltungsleistung genutzt wird. Mit Blick auf die Fristen ist es so: Die Frist ist nicht gestrichen, sondern sie ist verstrichen. Auch in der Formulierung des aktuellen OZG-Änderungsgesetzes ist es so, dass große Teile von Bund, Ländern und Kommunen eigentlich nicht rechtskonform handeln, sondern alle Leistungen sollten eigentlich online zur Verfügung stehen. Mit Blick auf den Rechtsanspruch, von dem wir glauben, dass er jetzt zur richtigen Zeit kommt, um den Umsetzungsdruck zu erhöhen, gehen wir davon aus, dass es sinnvoll ist, diesen entsprechend zu staffeln. Weil man sagen muss, vielleicht nicht alle Verwaltungsleistungen direkt in drei Jahren online zur Verfügung stellen, sondern dass man sagt, zunächst alle Leistungen, die neu dazukommen, grundsätzlich auch digital, dass man dann die priorisierten Leistungen, da gab es auch einen Beschluss der Bundesregierung, gemeinsam mit dem OZG-Änderungsgesetz, dass man für die eine Frist setzt ab 2025 und dann eben entsprechend nochmal fünf Jahre nach Inkrafttreten für die weiteren Verwaltungsleistungen. Ich glaube, da kann man das entsprechend ganz gut miteinander verknüpfen, das Thema der Fristen und das Thema der Rechtsansprüche.

Die zweite Frage bezieht sich vor allem darauf, wie man digitale Verwaltungsleistungen sexy machen kann. Ich glaube, das ist in der Tat sehr wichtig zu schauen, was ist aus Anwendersicht geboten, um niedrigschwelligen Zugang zu haben, schnell an die Verwaltungsleistungen zu



kommen. Ein Thema, das ich vorhin angesprochen habe, ist die Identifizierung. Payments ist wichtig, weil man das kennt, wenn ich jetzt nicht Verwaltungsleistungen, sondern sonstige Online-Services digital nutzen möchte, dann habe ich in der Regel verschiedene Möglichkeiten, verschiedene Payment-Methoden, kann mir da eine rausuchen, die mir passt und habe da entsprechend die Wahlfreiheit. Und das ist unserem Verständnis nach aktuell einfach gerade nicht möglich in der Formulierung des OZG, da ist eben die Rede von einer Online-Payment-Methode. Und was auch wichtig ist, dass Bescheide, die aufgrund einer OZG-Leistung ausgestellt werden, wenn die nicht signiert sind und dadurch nicht wirklich genutzt werden können vor Gericht – das wäre ein weiterer Punkt zum Nachschärfen, dass man da sagt, dass alles, was an Bescheiden dann entsprechend zur Verfügung gestellt wird, dann eben auch eine digitale Signatur erhält. Das ist aktuell noch eine Kann-Regelung im Entwurf des Gesetzes. Und das sind kleine Stellschrauben, aber die tragen sicherlich dazu bei, insgesamt die Attraktivität von digitalen Verwaltungsleistungen zu erhöhen.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Für die Fraktion DIE LINKE. fragt die Kollegin Domscheit-Berg.

Abg. **Anke Domscheit-Berg** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Herzlichen Dank für die vielen interessanten Stellungnahmen. Es wurden ja sehr viele Barrieren hier schon vorgebracht. Governance ist zum Beispiel eines der Hauptprobleme. Ich will aber zu einer anderen Dauer-Großbaustelle zuerst fragen, die ebenso wie das Thema der Governance in meinen Augen bisher ohne hinreichende Lösung ist: Ich habe mich als Unternehmensberaterin mit dem Thema E-Government ja auch schon sehr viele Jahre befasst – das ist ein komplexes Umfeld. Wir haben Bund, Länder und Kommunen, also viele verschiedene Akteure. Und in den letzten Jahren hat man eine sehr schöne Ausdrucksform dafür gefunden. Die Barrieren, die man da auch immer wieder trifft, die hat auch Malte Spitz vom Normenkontrollrat angesprochen und auch sehr schön niedergeschrieben, die sind ja das Online-Zugangsgesetz quasi als Gesamtkunstwerk.

Wenn wir von Kunstwerk reden, also ich stelle mir da immer so ein Puzzle vor mit lauter Puzzleteilen, kleinen und großen. Das gibt aber niemals ein Bild, sondern nur Chaos, wenn die Nöppel nicht zueinander passen und wenn es kein Gesamtformat für alles gibt. Das bringt mich zu meiner ersten Frage an Bianca Kastl, die Sachverständige der Zivilgesellschaft, nämlich zum Thema Architektur und Standards: In Ihrer Stellungnahme schreiben Sie, Sie vermissen eine vollständige Rahmenarchitektur und eine Verbindlichkeit von Standards. Im OZG steht ja nur, man soll sie veröffentlichen. Warum braucht es nicht nur offene, sondern auch verbindliche Standards und eine verbindliche Rahmenarchitektur, insbesondere, wenn man eine Ende-zu-Ende-Digitalisierung will? Und zweitens interessiert mich, das wäre auch eine Frage an Bianca Kastl, das Thema Nachvollziehbarkeit und Nutzer-Orientierung. Ich mache das Thema ja jetzt seit sechs Jahren für die Linksfraktion im Bundestag, nicht ganz so lange wie der Kollege neben mir, aber das Thema mangelhafte Transparenz und Partizipation hat uns die ganze Zeit begleitet. Deswegen meine Frage: Welche Rolle spielt denn ein gemeinsames Zielbild, die Konkretisierung messbarer und nutzerzentrierter Ziele und, ausgehend von einer gemessenen Baseline das zu messen, also Ausgangswerte dafür zu haben? Das fehlt nach Ihrer Stellungnahme auch. Vielen Dank.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Danke. Sie haben das Wort für zweimal zwei Minuten maximal.

SV **Bianca Kastl** (InÖG): Vielen Dank für die Fragen. Zum Thema Plattformen und Standards ist das vielleicht die große Gelegenheit, innerhalb von gerade einmal zwei Minuten zu erklären, was man eigentlich braucht, um Verwaltung zu digitalisieren. Eine Plattform braucht grundsätzlich ganz basismäßig Dinge wie Identitäten, ich muss Menschen identifizieren, ich muss sie authentifizieren, ich muss Dinge signieren können, ich muss wissen, wie die miteinander kommunizieren. Ich brauche dazu natürlich auch Standards, wie sind diese Daten formatiert, welchen Datenstandards folgen diese Daten? Und dann gibt es natürlich Dinge, die aufgrund ihrer Anwendung dazugehören: Ich muss Dinge bezahlen, ich muss vielleicht Daten wiederverwenden, ich brauche Once-Only-Technical-Systems, was hier



in Deutschland als „Registermodernisierung“ bekannt ist. Und was ich natürlich auch für viele Kommunen brauche: Ich muss auch Daten austauschen können, die keine Bürger und Unternehmen betreffen. Zum Beispiel so Sachen wie: Ich muss Monitoring austauschen können, wie sind da gerade die Verfügbarkeiten von Leistungen? Wie lange dauern diese Leistungen in den Kommunen? Dann gibt es auch so Sachen, die in Kommunen sehr stark verteilt sind, wie zum Beispiel Straßenverzeichnisse. Gefühlt hat jede Kommune ihr eigenes Straßenverzeichnis, das ist kein aktuelles für ganz Deutschland. Das sind Dinge, die müsste man zentralisieren und die müsste man auch auf einer Plattform anbieten. Und damit das überhaupt sinnvoll miteinander interagieren kann, brauchen wir natürlich Standards, die offen sind, die auch allen zur Implementierung bereitstehen, zum Beispiel auch den Fachverfahrensherstellern. Und auf dieser Basis dann kann man relativ schnell auch mit den Fachanwendungen in die Breite kommen, um dann entsprechend schneller Anwendungen an den Start zu bringen, weil ich diese ganzen Identifizierungskommunikations- und Standardsdinge nicht noch einmal bauen muss, sondern weil die einfach da sind. Und damit bekomme ich auch schnell Anwendungen umgesetzt und auch kostengünstig. Das heißt, dafür brauche ich verbindliche Standards. Das kann auch geschehen im Sinne von: „Innerhalb von zwei Jahren ab Veröffentlichung ist diese umzusetzen von allen Beteiligten“.

Zum Thema von der Nutzerzentrierung und der Baseline ist es natürlich so: Wir denken jetzt wieder einmal an Björn, Ella und Milena, die sich in Parchim und Rostock fragen, was bringt mir denn eigentlich, wenn es eine Bundesleistung ist, die der Bund festgesetzt hat, in fünf Jahren als wesentliche Bundesleistung irgendwann einmal, die Ende-zu-Ende-Digitalisierung anzubieten? Das bringt mir natürlich auf dem Land relativ wenig, weil ich mich als Nutzer nicht so wirklich mit den Zuständigkeiten beschäftige, sondern mir geht es darum: Ich habe ein Problem und möchte das Problem gelöst haben. Mir geht es dann auch wirklich nicht darum, mir die ganzen Zuständigkeiten der Verwaltung zu versinnbildlichen, das machen vielleicht Menschen, die im E-Government arbeiten, aber Nutzer machen das nicht. Sondern da geht es wirklich darum: Kann ich hier

vor Ort folgende Leistungen digital auch ausführen? Das heißt, es geht darum, da auch ein wirklich transparentes Monitoring zu haben, wie Herr Spitz auch sagte, auf Kommunenebene. Wichtig ist für Nutzer dann aber nicht bloß, dass das verfügbar ist, weil eine digitale Leistung muss nicht unbedingt eine gute Leistung sein, sondern man muss sich auch gewahr sein, dass diese Leistung natürlich auch irgendwelche Anforderungen an mich stellt: Was brauche ich dazu? Wie viel Zeit sollte ich einplanen? Wie lange dauert es denn von dem Antrag der Leistung bis zum Bescheid dieser Leistung? Und das sind einfach Dinge, auf die muss ich mich einstellen können, wenn zum Beispiel mein Personalausweis abläuft und ich weiß, dass die Leistung sechs Wochen braucht oder sechs Monate, dann kann ich natürlich schon ein bisschen vorausplanen. Und ich glaube, dass viel in der Verwaltungsdigitalisierung auch daran scheitert, dass wir den Menschen auch immer sehr ungenau nur sagen können, was auf sie eigentlich zukommt. Und viel im Bereich Nutzerzentrierung ist natürlich auch damit verbunden, dass wir den Menschen auch ein relativ klares Commitment geben, auf was sie sich einlassen. Und dafür fehlt meines Erachtens auch tatsächlich in vielen Kommunen überhaupt eine sinnvolle standardisierte Ausgangslage. Wie lange dauern denn Leistungen eigentlich? Das wird teilweise erhoben, teilweise ist es nicht vorhanden. Aber um auf ein Ziel hinzuarbeiten, brauchen wir eben ein entsprechendes Zielbild, was datenbasiert von einer Baseline dann den Leuten die Möglichkeit gibt, zu sehen, was hat mir die Digitalisierung eigentlich gebracht?

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Danke schön. Damit haben wir eine Fraktionsrunde geschafft. Ich schlage vor, dass wir in die zweite Fraktionsrunde gehen mit jeweils einer Frage. Dann sollten wir im Zeitrahmen bleiben können. Dann beginnen wir mit der SPD. Kollege Mesarosch.

Abg. **Robin Mesarosch** (SPD): Vielen Dank. Wir haben heute viel den Wunsch gehört, dass es schneller gehen muss, weil wir es brauchen, dass dafür Druck notwendig ist. Wir haben viele überzeugende Argumente gehört, dass ein Rechtsanspruch da ins Leere läuft. Und mich überzeugt das, weil wenn mein Auto kaputt geht, dann kann ich es anschreien oder ich kann den Hersteller



verklagen, davon läuft es aber nicht – ich muss es in die Werkstatt bringen. Vielleicht sind wir uns ja einig, dass die Werkstatt bei der Verwaltungsdigitalisierung noch nicht gebaut ist oder Teile darin fehlen. Wenn wir uns aber immer noch einig sind, dass wir Druck brauchen, nur halt an der richtigen Stelle, dann wäre meine Frage an Herrn Kremer, ob wir den Druck nicht sinnvollerweise ansetzen können bei den Grundlagen, bei der Infrastruktur, die wir aufbauen müssen, namentlich bei Basisfunktionen und Transportstandards, dass wir sagen, hier brauchen wir den Druck. Zum Beispiel dadurch, dass wir sagen, das wird jetzt Zentralverbund Länder und Kommunen zur Verfügung gestellt. Das wäre meine Frage an Sie: Halten Sie das für sinnvoll? Und wenn ja, welche Basisfunktionen und Transportstandards halten Sie insbesondere für sinnvoll?

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Dann haben Sie sofort das Wort.

SV **Jörg Kremer** (FITKO): Vielen Dank für die Frage. Erst einmal grundsätzlich glaube ich, wenn man hinterher guckt, welche Komponenten und Standards setzen sich durch? Einfach die, die einen echten Mehrwert bringen und die gut dokumentiert sind, die sich leicht implementieren lassen. Ich halte persönlich wenig davon, Standards in Gesetzen festzuschreiben oder auch in Rechtsverordnungen, weil Standards ändern sich, der technische Fortschritt ändert sich sehr schnell und da müsste man immer wieder anpassen. Ich glaube, man müsste durch andere Strukturen, Bianca Kastl hat es eben gesagt: Ja, wir brauchen Architektur und ich glaube, wenn wir tatsächlich eine Architektur haben, die auch mit Rahmenbedingungen, also mit Architekturrichtlinien untermauert ist, dann kann man über diese Architekturrichtlinien Anschlussbedingungen festlegen. Und man kann sagen: Wenn die föderale Ebene miteinander kommunizieren will, dann gelten dafür folgende Regelungen. Und damit kann ich natürlich festlegen, welche Standards, aber auch welche Basiskomponenten dann genutzt werden sollen. Und ich kann dann sogar noch freilassen und sagen: „Liebe Länder, nur als Beispiel, wenn ihr mit der föderalen Ebene kommunizieren wollt, könnt ihr nehmen, was ihr wollt. Ihr könnt auch eigenentwickelte Komponenten nehmen. Ihr müsst euch nur an diese Anschlussbedingungen

halten. Wir haben ja auch eine Basiskomponente. Die könnt ihr kostenlos nutzen. Die steht euch kostenlos zur Verfügung und gegebenenfalls kann man auch noch über finanzielle Anreizsysteme diskutieren.“. Das heißt, wenn eine Basiskomponente genutzt wird, dass zum Beispiel ein Stück weit den Anschluss finanziert.

Ich glaube, dass das viel mehr Akzeptanz bringen wird, als wenn wir Basiskomponenten oder Standards in Gesetzen festschreiben. Und dann, glaube ich, müssen wir uns, also Ihre Frage dahingehend, welche Standards ich jetzt für sehr sinnvoll halte, ich glaube, ganz grundsätzlich müssen wir in der Architektur ganz sauber voneinander trennen die fachlichen Standards von den Transportstandards. Transportstandards sollten unabhängig von Fachlichkeit überall funktionieren und dann brauchen wir vielleicht auch nur ein oder zwei. Das würde uns an der Stelle, schon helfen. Danke schön.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Für die Unionsfraktion fragt Dr. Reichel.

Abg. **Dr. Markus Reichel** (CDU/CSU): Frau Vorsitzende, vielen Dank. Meine Frage wird an Frau Aschenbrenner gehen. Wir haben jetzt in der Diskussion viel über mangelnde Zielbilder, über mangelnde Standards, mangelnde Fristen am Ende auch gesprochen. Auf der einen Seite. Auf der anderen Seite wissen wir, dass von außen quasi über die EU jetzt auch Novellierungsprozesse hineinkommen. Also es ist ein bewegtes Bild, in dem wir jetzt hier arbeiten. Und mich würde doch nochmal interessieren und Sie bitten, dass Sie das etwas genauer erklären könnten, wie der Standardisierungsprozess nun tatsächlich konkret gestaltet werden könnte? Und insbesondere, weil ja auch am 29.09. der Konsolidationsprozess für die OZG-Rahmenarchitektur begonnen wurde, ob Sie das ein wenig uns einmal erklären könnten, wie sich das zu dem laufenden Gesetzgebungsverfahren sinnvoll verhält, ob man nicht vielleicht die Ergebnisse abwarten sollte oder wie auch immer man das jetzt vernünftig aufnimmt, damit wir bei dem, was ich bei allen gehört habe, dass uns die Standards fehlen, das sinnvoll angehen können? Diese Frage und natürlich, wenn wir schon über Standardisierungsprozesse sprechen, dann doch noch einmal auch



festen Terminen, festen Fristen und konkreten messbaren Zielen: Welche Rolle haben die innerhalb dieser Überarbeitung der Standardisierung? Danke.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Danke schön. Dann haben Sie das Wort, Frau Aschenbrenner.

SV **Gudrun Aschenbrenner** (AKDB): Danke schön für die Frage. Es sind natürlich viele große Themenblöcke, die hier zusammengefasst werden. Vielleicht lassen Sie mich mit der Standardisierung beginnen. Standardisierung, Herr Kremer hat es gerade schon gesagt, ist ja nichts Unbekanntes für uns als AKDB, die Kommunen, aber auch andere Softwareentwicklungshäuser und natürlich die Infrastrukturgeber, wie auch Betriebsinfrastrukturen. Insofern ist es, glaube ich, schon wichtig anzuerkennen, dass bereits vor dem OZG Standards geschaffen wurden. Sicherlich auf eine andere Art und Weise. Es waren mehr Fachstandards, aus der Historie der AKDB heraus. Aber ich bin fest davon überzeugt, dass durch kurze Zeitzyklen - ich habe mich da wirklich auch noch einmal in unserem Haus erkundigt - dort sind wir der festen Überzeugung, dass binnen zwei Jahren wirkliche Ergebnisse erreicht werden auf dem Weg hin zu Universalstandards im Sinne der Trennung von Transport- und Fachstandards oder eben auch, wie es in unserer Stellungnahme angelegt ist, in der ja auch auf das White Paper referenziert wird, zur Entwicklung von Standards und deren Trennung auf vier Themengebieten, nämlich das Rechtliche und die technischen, organisatorischen und semantischen Separierungen. Insofern glaube ich, es ist machbar und wir sind auf einem guten Weg. Was ich vermeiden möchte, ist zu glauben, dass nur weil man durch das OZG und eine übereilte Ausgabemöglichkeit oder auch den Versuch, natürlich mit dem wohl gemeinten Ziel, die drei Milliarden Euro gut einzusetzen für eine Digitalisierung, weniger auf Standards geachtet hat, beziehungsweise solche formuliert hat, sie dann aber am Ende des Tages nicht eingefordert hat, dass man hier glaubt, es existieren keine Standards oder man wisse nicht, wie es gehen könne. Insofern ja, Universalstandard - auf diesen Weg müssen wir uns begeben. Zum zweiten Thema - Abwarten einer OZG-Referenzarchitektur: Auch dazu gab es, glaube ich, jetzt schon verschiedene Aussagen hier im Ple-

num. Ja, ich halte es für eine gute Idee, das miteinander zu verbinden, weil ich glaube, es wäre unglaublich schade, wenn man sich intensiv, wie wir es auch hier jetzt tun, mit den Dingen auseinandersetzt und dann Abhängigkeiten entstehen, die wir erst im Nachhinein erkennen. Es ist ganz wichtig, hier partizipativ vorzugehen. Ich habe es im Eingangsstatement gesagt - das fand die letzten drei Jahre zu wenig statt. Insofern ist das Thema OZG-Referenzarchitektur ebenfalls mit einzubeziehen und abzuwarten. Danke.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Danke schön. Für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fragt die Kollegin Khan.

Abg. **Misbah Khan** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine Frage geht an Professor Kelber und zwar möchte ich mich beziehen auf die Stellungnahme von der Sachverständigen Bianca Kastl, ich zitiere jetzt: „...Ungeachtet von Bemühungen um ein Bundestransparenzgesetz wäre eine explizite Erwähnung und Veröffentlichung von Open Data in Abschnitten wie Monitoring (§ 12 OZG) wünschenswert. Bei allen Leistungen des OZG ist nicht nur eine Ende-zu-Ende-Digitalisierung, sondern auch bei allen neu geschaffenen Leistungen eine Bereitstellung von Ende-zu-Ende-Open-Data anzustreben.“. Als Beauftragter für Informationsfreiheit können Sie bitte Ihre Sicht auf die Aufnahme darstellen? Vielen Dank.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Danke. Sie haben das Wort.

SV **Prof. Ulrich Kelber** (BfDI): Vielen Dank für die Frage. Eine verstärkte, auch proaktive Information der Öffentlichkeit ist sicherlich auf jeden Fall notwendig. Behörden sollten verpflichtet sein, auch ihre inneren Abläufe im Rahmen der Verwaltungsdigitalisierung von Anfang an so zu gestalten, dass das Auffinden und Bereitstellen solcher Informationen natürlich sehr einfach möglich ist, auch in der Form, die maschinenlesbar ist, um auch die Weiterverwendung und die einfache Anknüpfbarkeit zu gewährleisten. Es gibt zwei Wege, in denen man das bewerkstelligen kann: Das eine wäre eine, dann auch für die nicht absoluten Rechtsexpertinnen und Rechtsexperten leichter auffindbare Variante in einem



Bundestransparenzgesetz, das jetzt aber auch kommen müsste. Und das andere ist, es in den einzelnen spezialgesetzlichen Regelungen festzulegen. Aber das ist eigentlich nur eine politische Entscheidung, beide Wege sind gangbar.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Herr Janich fragt für die AfD-Fraktion.

Abg. **Steffen Janich** (AfD): Vielen Dank. Meine Frage geht auch an Herrn Professor Kelber. Herr Kelber, das zu nutzende Bürgerkonto ist ja nun ausdrücklich über den Bund herzustellen. Wie ist Ihre Sichtweise beziehungsweise die Sichtweise des BfDI in Bezug auf die Bündelung der Daten beim Bund? Sehen Sie dort einen Nutzen? Haben Sie vielleicht dort auch Bedenken in gewisser Form? Könnten Sie sich über eine Auslagerung in die Länder erfreuen? Wie gesagt, mich interessiert die Datensicherheit in Bezug auf die Daten im Bund.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Sie haben das Wort.

SV **Prof. Ulrich Kelber** (BfDI): Vielen Dank. Aus Sichtweise der Datensicherheit ist eine dezentrale Datenhaltung und mindestens einmal eine Übersicht darüber, welche Interaktion mit der Verwaltung stattgefunden hat, ist in den einzelnen Zugangsportalen auch vorhanden, vorzuziehen. Wir sind auch der Überzeugung, man kann dies technisch funktional so durchführen, dass es keinen Unterschied macht in der Bedienung, ob man jetzt über ein Landesportal oder über ein Bundesportal einsteigt. Ich verstehe den Hintergrund sicherzustellen, dass es einen einheitlichen Zugang gibt und dass er überall funktioniert und nicht abhängig davon zu sein, dass er 17mal funktional ausgestaltet wird. Dann bräuchte es aber als Minimum entsprechende Anforderungen an Datenschutz und Datensicherheit eines solchen Portals, um genau das, was oft bei großen Datenhaltungen stattfindet, nämlich sowohl den Zugriff von externen als internen Nichtbefugten auf die Informationen auszuschließen. Es gibt Gelegenheiten, dass man bestimmte Daten vorhalten muss. Nur nicht jede und jeder, der mit Teilen dieser Daten arbeiten soll, sollte auch alle Daten auf einmal sehen und das sollte dann auf jeden Fall in den Grund-

zügen auch schon gesetzlich festgelegt werden, sicherlich in der Ausprägung, dann untergesetzlich, um dort auf verschiedene technologische Entwicklungen reagieren zu können.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Danke schön. Für die FDP fragt der Kollege Höferlin.

Abg. **Manuel Höferlin** (FDP): Danke, Frau Vorsitzende. Ich habe noch eine Frage an Herrn Danneberg, und zwar geht es um die Umsetzungsfrist von fünf Jahren für die Verwaltungsdienstleistungen, die ausschließlichen Unternehmen betreffen, bei der Ausführung von Bundesgesetzen. Da geht es im Prinzip darum, zeitlich etwas mehr Tempo zu machen. Wie bewerten Sie da die Umsetzungsfrist? Ist das richtig so oder sollte man da Abschnitte vornehmen hinsichtlich der Frage, welche Dienstleistungen oder Verwaltungsdienstleistungen verfügbar oder besonders prioritär sind?

SV **Marc Danneberg** (Bitkom): Das ist in der Tat ein Punkt, den wir heute noch gar nicht so richtig diskutiert haben. Das ist nämlich wirklich eine großartige Ergänzung im Gesetzentwurf oder quasi eine Neuerung, und zwar das Digital-Only-Prinzip für Unternehmen. Das heißt, dass in fünf Jahren Unternehmen nur noch digital mit der Verwaltung kommunizieren sollen und ihre Leistungen entsprechend digital beantragen. Das ist sicherlich eine gute Entwicklung. Allerdings birgt das natürlich auch eine Gefahr, und zwar, wenn man dann in fünf Jahren in einer Situation ist, dass Unternehmen die Verwaltungsleistungen online beantragen sollen, die aber nicht zur Verfügung stehen oder vielleicht nicht so gut sind oder einfach keinen echten Mehrwert aus Unternehmenssicht schaffen. Deshalb ist es unserer Einschätzung nach extrem wichtig, dass davor vor allem auch das Once-Only-Prinzip umgesetzt wird. Das heißt, dass Daten auch nur einmal eingegeben werden und dann aufgrund einer erfolgreichen Registermodernisierung, die dann auch entsprechend zur Verfügung steht bei anderen Verwaltungsleistungen. Deshalb würden wir auch dafür plädieren, dass man für bestimmte Verwaltungsleistungen, es gibt einen Beschluss des IT-Planungsrates aus dem Jahr 2021 zu den besonders wichtigen Registern, dass man da dann entsprechend auch ab einer Frist die Angabe von Daten



verweigern kann, wenn die in diesen zentralen Registern vorliegen. Einfach, um da auch noch einmal ein bisschen den Umsetzungsdruck zu erhöhen. Die Frist von fünf Jahren für die Unternehmensleistungen könnte sicherlich noch etwas ambitionierter sein, man könnte sicherlich darüber nachdenken, ob sich das noch verkürzen lässt. Aber sich das entsprechend vorzunehmen und dann auch entsprechend die Umsetzungsstrukturen so zur Verfügung zu stellen, dass diese Unternehmensleistungen in fünf Jahren noch für alle online verfügbar sind, das ist sicherlich ein guter und richtiger Schritt.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Dann kommen wir zur Kollegin Domscheit-Berg für DIE LINKE.

Abg. **Anke Domscheit-Berg** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Ob Ziele erreicht werden, hängt ja auch meistens davon ab, wie leicht die Umsetzung einem gemacht wird. Und ob die Umsetzung leichter oder schwerer ist, beeinflusst ja nicht nur den Zeitrahmen und die Kosten, sondern auch die Wahrscheinlichkeit, wie häufig oder gravierend Probleme in der Umsetzung dann auftauchen. Deswegen würde ich gern Bianca Kastl als vor allem technische Expertin fragen, die sehr viel Umsetzungserfahrung hat: Welche Rolle denn bei der Einfachheit der Umsetzung, aber auch für die Ausfallsicherheit, zum Beispiel die Bundes-IT oder ihre möglichen Alternativen hat, aber auch die sogenannte Developer Convenience, also für breite Geschwindigkeit und Kosten der Umsetzung in der Fläche. Da ja vielleicht nicht jeder diesen Begriff kennt, vielleicht können Sie auch kurz erklären, was Sie denn unter Developer Convenience verstehen? Sollte sowas in den Gesetzentwurf hinein? Teilen Sie die Kostenschätzungen? Ist da sowas schon vorgesehen wie Developer Convenience oder nicht? Und wenn nicht, welche Auswirkungen hat das zum Beispiel auf die Kostenschätzung im Gesetzentwurf?

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Sie haben das Wort.

SV **Bianca Kastl** (InÖG): Ich bin tatsächlich die Person, die so etwas auch beruflich umsetzt, Verwaltungsdigitalisierung, das heißt über das Gesetz hinaus. Und tatsächlich gibt es da neben dieser

doppelten Nutzerzentrierung auch eine dreifache Nutzerzentrierung, weil es nämlich tatsächlich auch darum geht, diese ganzen Standards und diese ganzen Dinge auch zu den Leuten zu bringen, die diese Dinge umsetzen. Je besser man so etwas dokumentiert, je besser man zum Beispiel Referenz-Implementierungen gibt, Software-Development-Kits, Entwickler-Communities, desto einfacher kann man es Entwicklern auch machen, diese ganzen Standards auch in den jeweiligen Verfahren umzusetzen. Das heißt, wenn man da an einer Stelle tatsächlich sehr, sehr gute Grundlagen für Entwickler schafft, also auch eine Bequemlichkeit für Entwickler, deswegen das Wort Developer Convenience, kann man tatsächlich auch in der Umsetzung Zeit sparen und damit Geld, weil man manche Dinge nicht noch einmal entwickeln muss, weil man nicht sehr viel recherchieren muss, weil Dinge verfügbar sind, weil man Dinge auch einfacher ausprobieren kann und das beschleunigt eben sehr, sehr stark die Entwicklung. Das macht natürlich auch solch Sachen einfacher, wie den Rollout in der Breite oder zum Beispiel auch die Anpassung von Fachverfahren. Im Entwurf wurden ja Kosten für Fachverfahren in Höhe von 125 000 Euro angerissen, wo ich dann feststellen muss aus der Erfahrung der Entwicklung, na ja, das ist sehr optimistisch gedacht, das geht von einer sehr, sehr starken Developer Convenience aus und geht auch sehr, sehr stark von einem Vorliegen von Komponenten aus, die wir eigentlich so in der Menge gar nicht haben. Das heißt, wenn man tatsächlich auch Verwaltungsdigitalisierung in der Schnelligkeit und Geschwindigkeit und Güte umsetzen muss, muss man dann tatsächlich auch darauf achten, dass eine Vereinigung wie FITKO zum Beispiel auch dafür sorgen kann, diese Entwicklung eben entsprechend gut an die Entwickler zu bringen, weil sonst wird es tatsächlich in der Geschwindigkeit und mit den Kosten nichts werden.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Wir haben die Situation, wenn sich alle Fragestellerinnen und Fragesteller und alle Antwortenden an die Zeit halten, dann könnte jede Fraktion noch eine Frage stellen, wenn sie denn noch eine hat. Wer möchte? Herr Oster? Dr. Reichel? Ach, Entschuldigung, wir fangen ja mit der SPD an. Jetzt war ich etwas zu schnell. Ich schaue noch



mal zur SPD. Die SPD verzichtet, dann haben Sie doch das Wort.

Abg. **Dr. Markus Reichel** (CDU/CSU): Dann habe ich noch eine Frage an Herrn Danneberg. Sie haben das ja auch in Ihrer Stellungnahme angeführt, das Thema mit dem elektronischen Identitätsnachweis auf Sicherheitsniveau hoch. Könnten Sie das vielleicht noch einmal etwas ausführen, inwiefern Sie es wirklich für erforderlich halten, dass bei Verwaltungsdienstleistungen eben dieses Sicherheitsniveau hoch durchgängig als Standard vorgegeben werden sollte? Das ist die Frage.

SV **Marc Danneberg** (Bitkom): Vielen Dank. Es gibt sicherlich eine Reihe von Verwaltungsleistungen, bei denen es sehr wichtig ist, auch ein hohes Vertrauensniveau zu wählen. Es gibt die Europäische eIDAS-Verordnung, die grundsätzlich drei Vertrauensniveaus vorsieht: Niedrig, substantiell und hoch. Im Gesetzentwurf ist jetzt für alle Verwaltungsleistungen hoch vorgesehen mit einer kleinen zeitlichen Einschränkung mit Blick auf das ELSTER-Zertifikat bei Unternehmensleistungen. Ich glaube, es ist gut, sich zumindest diese Flexibilität zu erhalten, dass man grundsätzlich auch andere Vertrauensniveaus wählen kann, wenn man das möchte. Es gibt andere Länder in Europa, die da etwas rigoroser vorgehen, beispielsweise Dänemark oder Frankreich, die ordnen alle Verwaltungsleistungen grundsätzlich auf substantiell ein. Und es gibt viele andere Länder wie Italien beispielsweise oder, ich meine, auch Estland, die quasi einen Mix haben, diese Flexibilität offen lassen. Der Vorteil ist, dass es dann zu keiner Überidentifizierung kommt. Es kann Verwaltungsleistungen geben, beispielsweise die Beantragung eines Ausweises fürs Parken bei mir in der Straße oder einer Beantragung eines Bibliotheksausweises. Da würde man sagen, da müssen wir vielleicht nicht unbedingt das höchste Vertrauensniveau wählen, sondern eröffnen da eben auch die Möglichkeit, andere Identifizierungsmittel zu wählen, die dann etwas einfacher in der Handhabung und in der Nutzung sind.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Kollegin Khan für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Abg. **Misbah Khan** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Meine Frage geht an die Sachverständige Kastl. Es geht um Open Source: Sie sprechen von der Notwendigkeit, dass es aktive Anreize braucht, damit Verwaltung selbst entwickelte oder beauftragte Software nicht nur unter eine offene Lizenz stellen, sondern auch in ein Code-Repository, also wie OpenCode.de veröffentlichen. Welche Anreize abseits von monetären schweben Ihnen denn davor? Danke schön.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Bitte schön.

SV **Bianca Kastl** (InÖG): Ich arbeite ja selbst in der Verwaltung, da ist es manchmal schwierig, den Leuten das Thema Open Source schmackhaft zu machen. Man kann es natürlich verordnen, aber das Thema Open Source muss man in gewisser Weise auch mit Leben füllen. Prinzipiell ist es so, dass Verwaltungen natürlich sehr viele spannende Sachen machen, wenn sie sie neu umsetzen. Nur gibt es da manchmal so ein Problem damit, dass man das auch sehr positiv in der Öffentlichkeit vermarktet. Grundsätzlich ist natürlich alles, was mit öffentlichen Geldern finanziert wird, auch im Interesse der Öffentlichkeit und auch im Interesse der Informationsfreiheit relevant, dass man natürlich auch reingucken kann, wie funktioniert das, dass man nachvollziehen kann, dass da keine Diskriminierung stattfindet und so weiter. Üblicherweise ist es so, wenn man eine sehr defensive Formulierung für das Thema Open Source in ein Gesetz schreibt, dann wird auch die defensivste Form von Open Source benutzt, das heißt, man sagt: Okay, wenn es sein muss, machen wir das, aber wir finden bestimmt irgendwie einen Weg, wie man dann wirtschaftliche oder durch irgendwelche herbeiphilosophierten Fragestellungen im Bereich der IT-Sicherheit begründen können, damit wir etwas nicht als Open Source veröffentlichen müssen. Ich würde das Thema anders drehen und sagen, grundsätzlich setzen wir alles, was wir neu umsetzen, als Open Source um und setzen nur noch das Ziel, das zu veröffentlichen. Ich glaube, der Anreiz kann für die Kommunen sein, dass natürlich Open Source auch in den Verwaltungen den Kommunikations-Overhead reduziert, weil man natürlich auch reingucken kann, was machen die denn, was kann man denn nutzen von anderen? Und das, glaube ich, muss ein bisschen einen



Wettbewerb machen, die beste Open Source-Lösung in der Verwaltung muss da vielleicht auch mit einem Wettbewerb und auch mit einem Belohnungssystem arbeiten, weil es sonst, glaube ich, nicht funktionieren würde, wenn es nur so als defensive Grundlage im Gesetz steht, sondern es ist eher so eine Art Bonus-System, was sich da anstimmen würde. Und das wäre, glaube ich, auch zuträglich dafür, wie die Verwaltung auch intern untereinander arbeitet – über Länder und Kommunen hinweg.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Danke, Herr Janich.

Abg. **Steffen Janich** (AfD): Meine letzte Frage geht an Frau Karrer: Sie schreiben in Ihren Ausführungen, eine effektive Digitalisierung von Verwaltungsverfahren könne die Betriebe und Verwaltung erheblich belasten. Benötigt wird aus Sicht der Wirtschaft ein echtes Verwaltungsdigitalisierungsgesetz, und weiter, das OZG-Änderungsgesetz adressiere nur einzelne Hürden. Wo entstehen aus Ihrer Sicht die größten Defizite in diesem Bereich? Vielen Dank.

SV **Inga Karrer** (DIHK): Vielen Dank. Erst einmal: „erheblich entlasten“ – ich hoffe, ich habe mich nicht so hart verschrieben in meiner Stellungnahme. Also, man muss sich überlegen, dass wenn wir ernstzunehmende, im Unternehmensbereich gern Maschine-zu-Maschine-Schnittstellen hätten, für die Verwaltungsverfahren mit den hohen Fallzahlen, dann fliegt da wahnsinnig viel Aufwand einfach heraus aus den Betrieben und aber halt auch aus der Verwaltung. Das ist eine Chance, die sich die deutsche Verwaltung mit der Demografie-Struktur, die sie hat, auch gar nicht entgehen lassen kann. Nicht mehr lang, dann ist die Boomer-Generation weg. Und dann haben wir nicht mehr so viele Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter, die das machen können. Wir haben wirklich einen wahnsinnigen Bedarf und diese Art von Prozessautomatisierung und Digitalisierung, haben die meisten Unternehmen vor circa 20, 30 Jahren vollzogen. Wir müssen da jetzt hinterher. Und wir können nicht nur über den Zugang zu digitalen Leistungen dahinterher gehen, sondern wir müssen mindestens die Sachen, die der Bund regeln kann, kohärent zusammen

regeln. Und dazu gehören zurzeit auch das Registermodernisierungsgesetz und das Unternehmensbasisdatenregistergesetz. Letzteres für die Unternehmen besonders relevant. Die Unternehmen haben auch wirklich den großen inneren Wunsch, die Register mit ihren Daten drin mögen modernisiert werden. Das ist ein bisschen anders als bei den Bürgerinnen und Bürgern, wo auch noch viel stärker die Fragen des Datenschutzes mitbedacht werden müssen. Beispielsweise: Wir würden sehr gern unsere IHK- Verzeichnisse anschließen. Wir sind aber aktuell nicht im Unternehmensbasisdatenregistergesetz vorgesehen und es ist auch unklar, wann das mal passiert, dass das nochmal erweitert wird. Mindestens das müsste also passieren, dass man die Bundesgesetze zur Verwaltungsdigitalisierung viel kohärenter zusammendenkt und ein Verwaltungsdigitalisierungsgesetz macht. Und darauf aufbauend das, was ich vorhin schon ausgeführt habe: Eigentlich müssten wir an die Gesamtstaatsstruktur im Bereich der Digitalisierung der Verwaltungsleistung heran. Danke schön.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Ich danke Ihnen, Kollege Höferlin.

Abg. **Manuel Höferlin** (FDP): Danke, Frau Vorsitzende. Das würde das Vorhaben bestimmt viel einfacher machen, nicht? Letzte Frage an Herrn Kremer: Wir sprechen die ganze Zeit über die Frage Fristen versus Rechtsanspruch. Letztlich ist Rechtsanspruch auch eine Frist, nur dass sozusagen die Folge gleich mitgeliefert wird. Ich würde von Ihnen gerne wissen: Wo sind die Vor- und Nachteile beider Methoden Ihrer Meinung nach? Und gibt es nach Ihrer Einschätzung Projekte der Verwaltungsdigitalisierung durch andere Vorgaben und welche, die der Gesetzgeber beschleunigen kann?

SV **Jörg Kremer** (FITKO): Vielen Dank. Offen gestanden, schwierige Frage. Wie gesagt, bei einem Rechtsanspruch könnte ich mir vorstellen, dass Schwierigkeiten dahingehend auftreten: Was passiert, wenn ein Bürger tatsächlich eine Leistung nicht online beantragen kann? An wem liegt das jetzt eigentlich ganz genau? Wird die Kommune verklagt? Wird der Bund verklagt? Ich bin kein Jurist, aber ich könnte mir vorstellen, dass es an der



Stelle Probleme geben könnte, was Fristen angeht. Nun ja, wir haben es ja gesehen beim Online-Zugangsgesetz am 31.12.2022. Wir können das natürlich noch einmal versuchen und vielleicht klappt es diesmal. Ich möchte es nicht zu salopp formulieren, aber wenn wir uns nicht an die Frist halten, kommt keine OZG-Polizei – es passiert halt eben nichts. Ich könnte mir viel eher vorstellen, dass wir Projekte nach Projektmanagementstandards steuern. Also, dass eine Umsetzungsorganisation ein Budget und auch klare Fristen gesetzt bekommt, bis wann ein Projekt zu Ende sein muss. Dann kann es natürlich auch sein, dass sich ein Projekt einmal verzögert, das ist auch, glaube ich, nichts Ungewöhnliches. Aber ich glaube, über etablierte Projektmanagementmethoden kann man auch Umsetzung steuern und das ist wahrscheinlich in vielen Fällen besser und effektiver als Fristen in ein Gesetz zu schreiben. Und der nächste Punkt: Die Digitalisierung als solches ist eine Riesentransformation! Das ist eine Daueraufgabe, die endet nicht an einem bestimmten Datum. Die Diskussion haben wir auch beim OZG gesehen. Also wenn wir ein Datum jetzt hineinschreiben, nur einmal angenommen, es würde gelingen, zum 31.12.2026 tatsächlich alle Verwaltungsleistungen online zu haben und von mir aus ist auch das Backend organisiert. Und was passiert dann? Legen wir die Arbeit nieder? Es muss ja dann weitergehen. Die Digitalisierung schreitet ja permanent voran, auch die organisatorische Optimierung. Daher glaube ich, würden wir mit einer neuen Fristsetzung nicht wirklich etwas erreichen.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Danke schön. Die letzte Frage in dieser Anhörung stellt die Kollegin Domscheit-Berg.

Abg. **Anke Domscheit-Berg** (DIE LINKE.): Ich möchte Bianca Kastl etwas fragen, dass sie in ihrer Stellungnahme so ähnlich wie die FITKO in der Stellungnahme beschrieben hat, nämlich die Bund-ID als Single Point of Failure. Gleichzeitig haben Sie aber die Nutzung einer einheitlichen ID auch begrüßt. Warum könnte die Bund-ID zu einem Single Point of Failure werden? Und wie kann man dieses Problem verhindern und das auch über das OZG 2.0 absichern?

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Sie haben das Wort.

SV **Bianca Kastl** (InÖG): Im Prinzip haben wir das Beispiel, bei dem das Thema Bund-ID als Single Point of Failure passiert, schon einmal gehabt bei der „Einmalzahlung 200“. Da sind in relativ kurzer Zeit 1,5 Millionen Studierende auf die Bund-ID losgelassen worden und wir haben festgestellt, dass es da ein paar Engpässe gibt. Skalierung – Markus Richter hat bezeichnet, es hätte da ein bisschen gewackelt. Und grundsätzlich ist es so, dass wenn wir jetzt zentrale Komponenten schaffen, dann ist das insofern zu begrüßen, weil sich jemand zentral um eine Komponente kümmert, um das Postfach, um den Bereich der Identifizierung, um die Basiskomponente X, die irgendwie Monitoring macht. Das ist sinnvoll, dass sich jemand allein dieses Themas annimmt und das auch wirklich gut macht. Im Betrieb und in der Verteilung der Systeme ist aber wesentlich sinnvoller darauf zu achten, dass diese Systeme auch verteilt funktionieren. Das heißt, dass man da mindestens mit Redundanzen arbeitet, aber die vielleicht auch nach der politischen Struktur, die wir in Deutschland haben, die ja durchaus auch sinnvoll ist, im Sinne solcher Single Points of Failure zu vermeiden, vielleicht auch verschiedene Bundesländer verteilt.

Beispiel dafür wäre zu sagen, wir können jetzt zum Beispiel eine zentrale Bund-ID entwickeln, die einen gleichen Look hat, eine gleiche Funktion hat, die aber vielleicht auf Basis der bereits vorhandenen IDs der Länder quasi zu dieser Bund-ID migriert wird, aber den Betrieb in den Ländern verteilt weiterführt, dass es eben dann nicht mehr dazu kommen kann, dass durch einen zentralen Angriff auf eine zentrale Komponente der gesamte digitale Staat zusammenbricht, weil diese zentrale Komponente nicht mehr funktioniert, sondern weil es dann sehr viel schwieriger ist, den gesamten Ablauf zu stören. Und das wäre eigentlich im Sinne von dem, wie unser Staat föderal aufgebaut ist, ein sehr gangbarer Weg. Zentral entwickeln, zentral pflegen, aber föderal betreiben, verteilt in die Umsetzung bringen.

AVors. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Wir sind damit am Ende unserer Anhörung. Ich danke allen Beteiligten, den Kolleginnen und Kollegen,



den Sachverständigen und natürlich auch den Mitarbeitern des Sekretariats für die Vorbereitung und den reibungslosen Ablauf. Es bleibt dabei, das Wortprotokoll wird den Sachverständigen zur Korrektur übersandt einschließlich der Hinweise zur Behandlung und wie wir dann zu einem Gesamtprotokoll kommen mit den heute gehaltenen Beiträgen und den abgegebenen Stellungnahmen.

Also, nochmal vielen Dank. Die Sitzung ist geschlossen.

Schluss der Sitzung: 16:00 Uhr

Petra Pau, MdB
Altersvorsitzende



Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes (OZG-ÄndG)

Bianca Kastl, Innovationsverbund Öffentliche Gesundheit e. V. (InÖG)

Stuttgart, 03.10.2023

Vorbemerkung

Diese Stellungnahme folgt bewusst nicht der vorliegenden Reihenfolge des Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes (OZG-ÄndG) (Drucksache 20/8093), sondern gliedert sich nach fachlichen Sinneinheiten, die für eine gelungene Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung im Rahmen des OZG notwendig wären.

Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland scheitert aktuell weniger am gesetzlichen Rahmen, sondern immer an der Umsetzung oder am Roll-out in der Breite.

Zusammenfassung der wichtigsten Aspekte

👍 **Positiv:** Bekenntnis zu Open Source ↘, Erste Ansätze zur Bereitstellung zentraler Komponenten ↘, Beteiligungsprozesse ↘, Ziel der Ende-zu-Ende-Digitalisierung ↘

👤 **Ausbaufähig:** Offene, verbindliche Standards ↘, Finanzierung ↘, Developer Convenience ↘, Fähigkeiten des zentralen Postfachs ↘, Aufbau von Basisinfrastruktur ↘, Kommunikation über Postfach Bruch im User Flow ↘, Vertrauensniveau und Funktionen bei Unternehmensidentitäten ↘

👎 **Bemerkenswert:** Aufnahme von Barrierefreiheit und Nutzerfreundlichkeit ↘

🤔 **Klärungsbedürftig:** Neutrale technische Umsetzung Wegfall des Schriftformerfordernis ↘, Priorisierung der Leistungen ↘

🐱 **Problematisch:** Digital Only für Unternehmensleistungen aus Nutzer*innen-Sicht ↘, Spannungsfeld der IT-Sicherheit ↘, Technische Schulden aktuell verwendeter Technologien und Architekturen ↘, Schaffung neuer Single Points of Failure in aktueller Umsetzung ↘, Aufteilung der Umsetzung in Themenfelder / EfA-Leistungen ↘

🗺️ **Nicht adressierte, aber relevante Themen:** Fehlende Governance ↘, Schaffung von Grundlagen für Adaption in Kommunen und Ländern ↘, Fehlende Berücksichtigung notwendiger Kompetenzvermittlung ↘, Fehlende starke Identitäten für Behörden in Kommunen und Ländern ↘, Fehlen von Open Data ↘, Fehlendes Zielbild ↘, Fehlende in der Bevölkerung wahrnehmbare und nachvollziehbare Ziele ↘, Fehlende vollständige Rahmenarchitektur ↘

Strategie, Ziele und Rahmenarchitektur

👤 Erste Ansätze zur Bereitstellung zentraler Komponenten

Begrüßenswert ist die Bereitstellung zentral gepflegter Komponenten vom Prinzip her, wie dies mit dem Postfach (§§ 3 und 13 OZG) oder dem Aspekt Payment angesprochen wird.



👤 Aufbau von Basisinfrastruktur

Ungeachtet der Bemühungen um einzelne zentrale Komponenten fehlen im Entwurf weitere Basis-Komponenten (z. B. die eigentlich wohl vorhandene zentrale Statistik-Komponente), aus technischer Sicht eine Verzahnung mit öffentlichen Code-Repositories (Open CoDE) sowie eine Berücksichtigung der Deutschen Verwaltungscloudstrategie, um auch nur ansatzweise von einer vollständigen technischen Basisinfrastruktur sprechen zu können.

👤 Priorisierung der Leistungen

Nach 5 Jahren OZG 1.0 ist die Priorisierung der Top-100 priorisierten Booster Fokus-Leistungen nicht mehr ganz klar nachvollziehbar. Wünschenswert wäre eine bei jeder Leistung verfügbare Begründung, **warum welche Leistung wie auf welcher Roadmap priorisiert** wurde. Bei den Fokus-Leistungen scheint eine Priorisierung aus Anforderungen der SDG-Verordnung zu stammen, eine Roadmap und Reihenfolge fehlt aber.

👤 Fehlendes Zielbild

Im Entwurf fehlt ein klares Zielbild über alle Ebenen hinweg (Bund, Länder, Kommunen), auf das die Verwaltung mittel- oder langfristig eigentlich hinarbeiten soll. Es fehlen übergreifende Leitbilder, anhand derer sich die Entwicklung einer digitalen Verwaltung ableiten ließe.

👤 Fehlende Governance

Im Entwurf fehlen Regelungen zu Governance-Strukturen. Das betrifft im Wesentlichen alle Aspekte von Standardisierung, Basiskomponenten, Betrieb, IT-Sicherheit, übergreifendem Datenschutz, usw... welche nicht auf politischer Ebene im Konsens geklärt werden müssen (das sind so ziemlich alle). Eine Klärung über den IT-Planungsrat mit wenigen Terminen pro Jahr ist zu schwerfällig, es braucht hier verschlankte Strukturen, welche auf Arbeitsebene zum Beispiel bei der FITKO angesiedelt werden können.

👤 Fehlende in der Bevölkerung wahrnehmbare und nachvollziehbare Ziele

Das digitale zur Verfügung stellen von Leistungen allein ist kein Qualitätskriterium, selbst wenn dies im selbst gesteckten zeitlichen Rahmen erfolgen sollte. Es braucht **messbare Ziele über alle Ebenen hinweg (Bund, Länder, Kommunen)**, die auch bei der Bevölkerung / den Unternehmen ankommen. Beispielhaft könnte das so etwas sein wie „Bis Ende 2025 schaffen wir die Möglichkeit, einen Umzug digital in maximal 5 Minuten beantragen zu können und diesen bei allen relevanten Behörden innerhalb von 30 Minuten abgearbeitet zu haben“.

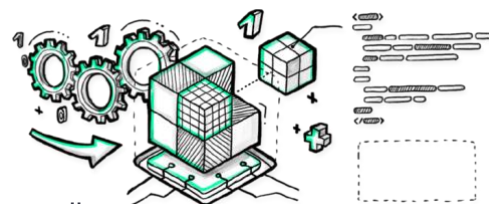
👁️ **Fehlende vollständige Rahmenarchitektur**

Der Entwurf nennt Funktionen von Teilaspekten wie dem Schriftformersatz sehr detailliert, lässt aber eine vollständige Rahmenarchitektur vermissen. Das ist bemerkenswert angesichts der Zielsetzung einer Ende-zu-Ende-Digitalisierung, bei der diese Komponenten in einem gemeinsamen Rahmen zusammenspielen müssen, etwa auch die Registermodernisierung und Digitale Identitäten.

Standards und Beteiligung

😊 **Beteiligungsprozesse**

Positiv hervorzuheben sind die inzwischen von Seiten des BMI aufgesetzten Beteiligungsprozesse zu [eIDAS2](#) sowie zur [OZG-Rahmenarchitektur](#). Beteiligung an diesen Beteiligungsprozessen sollte auch im Kontext OZG bessere Umsetzungen ermöglichen, die näher an den Bedürfnissen der Vielzahl möglicher Stakeholder sind.



Eine **Konsultation zur Rahmenarchitektur vor Gesetzgebung** wäre aber sinnhafter gewesen.

😊 **Bekanntnis zu Open Source**

Das Bekenntnis zu Open Source ([§ 4 Absatz 3 OZG](#)) bei der Umsetzung ist zu begrüßen. Aus Erfahrung mit **Open Source** in der öffentlichen Verwaltung ist allerdings darauf hinzuweisen, dass es meist auch **aktive Anreize** braucht, damit Verwaltungen selbst entwickelte oder beauftragte Software nicht nur unter eine offene Lizenz stellen, sondern aktiv auch in einem **Code-Repository wie OpenCoDE** veröffentlichen.

👤 **Offene, verbindliche Standards**

Zu würdigen ist die Veröffentlichung von Standards in strukturierter Form digital an zentraler Stelle ([§3b OZG](#)), jedoch müssen diese Standards per Definition auch zwangsläufig als **offene Standards** veröffentlicht werden. Das beinhaltet auch den Aspekt offener Schnittstellen. Andernfalls wird das Herstellen von Interoperabilität erschwert oder bestehende proprietäre Formate (z. B. Office-Datenformate) könnten per Veröffentlichung zusätzlich manifestiert werden.


Ebenso muss die stufenweise **Verbindlichkeit der Umsetzung von Standards** regulativ festgelegt werden. Beispiele aus anderen Sektoren finden sich in [§371 SGB V \(ISiK\)](#).

🐱 **Spannungsfeld der IT-Sicherheit**

Hinsichtlich der Aspekte der IT-Sicherheit ([§5 OZG](#)) sei darauf hingewiesen, dass es für die Belange der **IT-Sicherheit zügig verbindliche, aber möglicherweise auch inkrementell sicherer werdende verbindliche Vorgaben** braucht, die auch finanziell und personell begleitet werden müssen. Die neuen [Wege in die Basisabsicherung](#) des BSI können hier nur ein Einstieg sein.

Aktuell reicht das Niveau der IT-Sicherheit aller an der OZG-Umsetzung Beteiligten bis in die Kommunen hinein weit auseinander. Cyberangriffe häufen sich auch wegen der geopolitischen Lage. Viele der neu geschaffenen Basisdienste im Kontext der OZG-Umsetzung, auch rein auf Länderebene, sind wegen der Anzahl der betroffenen Personen als Kritische Infrastruktur zu betrachten, egal wie gutmütig das KRITIS-Dachgesetz am Ende ausfällt.

Fehlen von Open Data

Die Thematik **Open Data fehlt vollständig** im OZG 2.0. Ungeachtet von Bemühungen um ein Bundestransparenzgesetz wäre eine explizite Erwähnung und Veröffentlichung von Open Data in Abschnitten wie Monitoring (§12 OZG) wünschenswert. Bei allen Leistungen des OZG ist nicht nur eine Ende-zu-Ende-Digitalisierung, sondern auch bei allen neu geschaffenen Leistungen eine Bereitstellung von **Ende-zu-Ende-Open Data** anzustreben. Wird dies nicht in den betreffenden Gesetzen zumindest symbolisch erwähnt, wird dies – aus eigener Erfahrung – in der Umsetzung meist nicht umfassend gewürdigt (vgl. Barrierefreiheit .




Digitale Identitäten und Postfächer

Vereinheitlichung von Identitätsdiensten

Grundsätzlich ist eine Vereinheitlichung der Identitätsdienste in der Verwaltung begrüßenswert (§3 OZG). Ebenso ist der Fokus auf ausgereifte Identitätslösungen wie die eID des Personalausweises sinnvoll.

Auf bestimmte Anwendungsfälle beschränkte und damit vereinfacht nutzbare abgeleitete Identitäten sind im Sinne der Erhöhung der Nutzerfreundlichkeit zu prüfen. Von einer Öffnung der Identitätsdienste im Kontext weiterer nicht-staatlicher eIDAS-Instrumente hin zu Alternativverfahren wie Video-Ident wird ausdrücklich abgeraten, zumal sich Bürger*innen nach Erkenntnissen des eGovernment-Monitor eine **staatlich bereitgestellte Identität** wünschen.

Fähigkeiten des zentralen Postfachs

Begrüßt wird eine Erweiterung der Möglichkeiten des Postfachs hin zu bidirektionaler Kommunikation (§1a Absatz 7 OZG). Bei der Ausgestaltung des Postfachs ist aber darauf zu achten, dass dieses Postfach technisch zumindest das Niveau der gescheiterten De-Mail übertrifft. Diese hatte immerhin so etwas Ähnliches wie optionale Ende-zu-Ende-Verschlüsselung der Inhalte. Zu beachten sind auch die Hinweise im Bereich Ende-zu-Ende-Digitalisierung .

Ebenso sind bereits jetzt Anforderungen an proaktive oder ereignis-getriebene Verwaltung (vgl. Ansätze zu Event Driven Design in Weiterentwicklung X-Road) mit zu bedenken, bei der es auch Kommunikation nicht nur zu einer Behörde, sondern zu mehreren Behörden anhand eines Ereignisses geben wird (z. B. Ereignis Geburt löst Prozesse in vielen Behörden gleichzeitig aus).

🧑‍💻 **Vertrauensniveau und Funktionen bei Unternehmensidentitäten**

Der Entwurf berücksichtigt das aktuell ungelöste Problem des Vertrauensniveaus des ELSTER-Zertifikats (§ 3 Absatz 4 OZG). Durch die Verankerung der Unternehmenskonten in einer angestrebten Ende-zu-Ende-Digitalisierung für Unternehmen muss hier mit Verabschiedung des Gesetzes aber gleichzeitig eine entsprechend technisch geeignete und zukunftssichere Lösung erarbeitet werden, die die Anforderungen von Unternehmen (z. B. Zeichnungsberechtigung einzelner Personen, Delegation an Anwalt*innen oder Steuerberater*innen) entsprechend berücksichtigt.

🤖 **Neutrale technische Umsetzung Wegfall des Schriftformerfordernis**

Der Schriftformersatz wird rechtlich gesehen über den Identitätsnachweis durch die Nutzung von Verwaltungsportalen umgesetzt (§9a Absatz 5 OZG). In Hinsicht auf die Zukunftsfähigkeit, der Nicht-Pflicht zur Nutzung der angebotenen Postfächer sowie in Hinblick auf technisch stabile Lösungen, die nicht implizit bestimmten Portalen vertrauen müssen, wäre Folgendes zu klären: Wie kann eine technologieneutrale Lösung ohne Nutzung der Verwaltungsportale aussehen (ähnlich wie etwa die Übermittlung von Steuererklärungen durch Steuersoftware)?

🏠 **Fehlende starke Identitäten für Behörden in Kommunen und Ländern**

Im Sinne einer **beidseitig sicheren Kommunikation** zwischen Bürger*in / Unternehmen und Behörden sei darauf hingewiesen, dass es im Backend der Behörden eine Vielzahl von Behörden-Identitäten tragenden Diensten mit schwankenden technischen Niveaus gibt (EGVP, OSCI, FIT-Connect, evtl. identitätstragende Konten für OZG-Leistungen, sowie weitere sektorspezifische Identitäten). Behörden sollten bei der Kommunikation nach außen aber genauso vertrauenswürdig auftreten, damit auch digital zweifelsfrei nachgewiesen werden kann, dass es sich um eine Kommunikation mit einer Behörde handelt. Dies gebieten auch Sicherheitsprämissen wie Zero Trust. Für den Bund sind dazu immerhin Siegeldienste genannt (§2a EGovG).

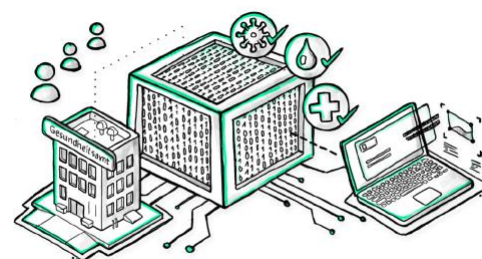
Ende-zu-Ende-Digitalisierung

🎯 **Ziel der Ende-zu-Ende-Digitalisierung**

Das grundsätzliche Ziel einer Ende-zu-Ende-Digitalisierung wird begrüßt (§ 6 EGovG).

🧑‍💻 **Kommunikation über Postfach Bruch im User Flow**

In der aktuellen Umsetzung ist das Postfach im User Flow eher als ein Bruch zu definieren: Das Postfach der BundId ist vereinfacht gesagt ein externes E-Mail-Postfach, das nur mit einem speziellen Client genutzt werden kann. Hier kommt es immer zu einem Bruch im gewohnten digitalen Nutzungsverhalten, das oftmals in gewöhnlichen E-Mail-Clients oder Messengern stattfindet. Hier sollte eine tiefere Integration in z. B. Messenger oder verschlüsselte E-Mail-Kommunikation evaluiert werden. Andernfalls bleibt die digitale Kommunikation mit der Verwaltung ein ständiger Bruch im Nutzungsverhalten und findet keine Akzeptanz seitens der Nutzer*innen.



👤 **Notwendigkeit signierter Bescheide zum Eigennachweis**

Die Nachweiserbringung über zwei mögliche Wege ist grundsätzlich begrüßenswert (§5 EGovG), braucht für die Erbringung des Nachweises durch die betroffene natürliche oder juristische Person digital aber **je nach Verfahren digital integre, signierte Bescheide**. Die notwendigen technischen Dienste sind aber nur für den Bund geregelt (§2 EGVöG), was Mängel bei der Verfügbarkeit von signierten Bescheiden bei Landes- und Kommunalleistungen befürchten lässt.

Nutzer*innenzentrierung

😬 **Aufnahme von Barrierefreiheit und Nutzerfreundlichkeit**

Die explizite Aufnahme von Barrierefreiheit und Nutzerfreundlichkeit (§7 OZG / §16 EGovG) ist eher als symbolischer Akt zu sehen, da öffentliche Stellen bereits seit längerem im Bereich der Barrierefreiheit den Anforderungen an Barrierefreiheit nach EU-Verordnung und BITV selbst unterliegen. Gleiches gilt zumindest implizit für den Aspekt der Nutzerfreundlichkeit.



🐱 **Digital Only für Unternehmensleistungen aus Nutzer*innen-Sicht**

Nach dem Entwurf (§1a OZG) werden Unternehmensleistungen Digital Only angestrebt. Da Unternehmen auch aus unterschiedlichen menschlichen Nutzer*innen bestehen, ist darauf hinzuweisen, dass ein solches Ziel unterschiedliche Probleme erzeugt: Es wird für Unternehmen, deren digitale Ausstattung und Kompetenz gering ist, eine weitere Hürde geschaffen. In einem komplexen bürokratischen Regelwerk steigen darüber hinaus bei Leistungen die Implementierungskosten exponentiell, da Sonderfälle teuer und schwerer Nutzer*innen-freundlich digital umzusetzen sind.

Durch den Fokus des OZG auf Standardisierung von Frontends scheint ein Digital Only-Weg sinnvoll, hier stellen weitere Zugangswege Aufwand dar. Bei einem auf Standardisierung von Backends ausgerichteten OZG wären Multi-Channel-Kommunikationswege (Telefon, Post, digital) in Verfahren zu Beginn oder Ende modular einfacher integrierbar, auch Ende-zu-Ende digital.

In die Breite bringen von OZG-Leistungen

👤 **Finanzierung**

Die Kosten, die im Entwurf angesetzt werden, sind **wesentlich zu gering** angesetzt, etwa 125.000 Euro für die Entwicklung eines neuen Fachverfahrens. Aus dem Entwurf und der aktuellen Rahmenarchitektur ergeben sich keine Synergien, die eine solche Schätzung rechtfertigen.

Ebenso sind die Kosten für die Länder zu gering, um Leistungen in die Breite zu bringen, was essentiell ist und bereits beim OZG 1.0 ein erhebliches Problem ist. Nicht eingepreist sind in den Kosten m. E. n. auch noch nicht die hier genannten (vielen) weiteren Baustellen.

👤 **Developer Convenience**

Kostensenkend auf Basis geeigneter Basiskomponenten kann die Erhöhung der **Developer Convenience** (Werkzeuge und Hilfestellungen für Entwickler*innen) wirken. Das wäre wichtig, um die Anpassungen durch den Entwurf in die Länder sowie an bestehende Fachverfahren zu bringen. Diese Aufgabe geht weit über das Veröffentlichen von Standards hinaus (§3b OZG). Dabei müssen gute Dokumentation, offene Referenzimplementierungen, Software Development Kits sowie die Pflege einer offenen Entwicklungs-Community unterstützt werden, wie es etwa im Kontext für die FITKO bereits erörtert wurde.



🐱 **Technische Schulden aktuell verwendeter Technologien und Architekturen**

Viele aktuelle Umsetzungen in der Verwaltungsdigitalisierung sind meist technologisch und von der Architektur nicht mehr zeitgemäß und erschweren eine Ende-zu-Ende-Digitalisierung über unterschiedliche Verfahren hinweg. Durch Sicherheitsarchitekturen basierend auf **Perimetern** wie „sicheren“ Netzen (§3 IT-NetzG) oder Intermediären wird eine stärkere und immer weiter verdichtete Vernetzung von unterschiedlichen Akteuren in der Verwaltungsdigitalisierung zusehends durch **Unflexibilität bei gleichzeitig nicht höherer Sicherheit** erschwert. Dies gilt auch für die aktuellen technischen Umsetzungen der Registermodernisierung aber auch von OSCI oder den meisten anderen Verfahren in der Verwaltungsdigitalisierung.

Moderne, sichere, flexiblere und mit Cloud-Betriebsmodellen besser harmonisierende Zero Trust Architekturen sind selten oder nicht in entsprechender Reife ausgeprägt.

Viele klassische Fachverfahren funktionieren nicht in modernen Betriebskonzepten (Cloud native, Infrastructure as Code). Damit wird Roll-out und Skalierung von bestehenden Verfahren erschwert. Hier werden auch in aktuellen Umsetzungen **technische Schulden für Jahrzehnte** geschaffen.

🐱 **Schaffung neuer Single Points of Failure in aktueller Umsetzung**

Die Bereitstellung von zentralen Komponenten, speziell im Bereich der Postfächer (BundId, ELSTER) stellt in der aktuellen Umsetzung weitere neue **Single Points of Failure** dar. Dies zeigte sich an den Problemen der Einmalzahlung 200, den Problemen mit der Grundsteuererklärung oder der Einkommenssteuererklärung im Bereich der Skalierung. Dieser Umstand muss durch redundanten Betrieb (vgl. Spannungsfeld der IT-Sicherheit ٭), Konzepte wie Förderierung und Vermeidung von Architekturen mit Single Points of Failure berücksichtigt werden.

🐱 **Aufteilung der Umsetzung in Themenfelder / EfA-Leistungen**

Die Aufteilung der Umsetzung in **Themenfelder** kann maximal politisch diplomatisch als Erfolg gesehen werden. Technisch führt sie zu Mehrfachentwicklungen gleicher technischer Komponenten und **Mehrfachbezahlung** eben dieser Komponenten im Betrieb. Durch Aufteilung von Leistungen in Themenfelder ergeben sich in der Umsetzung und im Betrieb

kaum Synergien. Vielmehr kumulieren sich Kosten für Kommunen und Länder bei der Nutzung von Leistungen. Ebenso steigt der Aufwand in der Administration.

Synergien würden sich nur durch eine gemeinsame Plattform ergeben, auf deren Basis dann Dienste nach Fachlichkeit getrennt nach Themenfeldern umgesetzt werden können.

Schaffung von Grundlagen für Adaption in Kommunen und Ländern

Speziell ohne große finanzielle Zusagen des Bundes für eine Unterstützung beim Roll-out an den Kommunen und Länder, sind Bund oder Länder stärker in der Pflicht, ihre jeweiligen Basis-Komponenten oder Verfahrensbestandteile in einem betriebsfähigen, „cloudifizierten“ Zustand unter offener Lizenz bereitzustellen, so dass der Betrieb im Zweifel in Eigenverantwortung von Land oder Bund geschehen kann, aber keine neuen Kosten durch Lizenzen für Software entstehen. Ein erstes mögliches Beispiel wäre der vom Bund gestellte Siegeldienst (§2a EGovG), der durch Bereitstellung als **cloudifizierte Open Source Lösung** kostensparend von Ländern betrieben werden könnte. Bei den Ländern blieben dann nur die eigentlichen Zertifikats- und Betriebskosten, nicht aber die Kosten von 16 weiteren möglichen Eigenentwicklungen.

Fehlende Berücksichtigung notwendiger Kompetenzvermittlung

Der Entwurf berücksichtigt die Vermittlung von Digitalkompetenzen in Behörden nicht. Diese wären aber wichtig, sowohl in der Umsetzung, aber auch im Betrieb. Ansonsten verpufft der Nutzen von Digitalisierung oder Daten (Data Literacy) vollkommen, evidenzbasiertes Verwaltungshandeln auf Grundlage von Erkenntnissen aus den OZG-Leistungen wird so wahrscheinlich kaum stattfinden.

Abschließende Bewertung

Der vorliegende Entwurf eines OZG 2.0 hat durchaus positive Aspekte. Leider kratzt er im Sinne einer zukunftsfähigen digitalen Verwaltung weiter nur an der Oberfläche. Eine generelle Trendwende weg vom bescheidenen Zustand der Verwaltungsdigitalisierung ist wegen eines mangelnden gemeinsamen Zielbilds und dem Nicht-Vorhandensein von messbaren Zielen, die über das bloße digitale Abwickeln von Anträgen, nicht zu erwarten.

Die in der Digitalstrategie der Bundesregierung gesetzte Zielmarke des Erreichens eines Top 10 Platzes im ESI Verwaltungsranking 2025 wird damit nicht zu schaffen sein.

Aus technischer Sicht ergeben sich durch eine vor Erlass des Gesetzes nicht verfügbare, zukunftsfähige Rahmenarchitektur abzusehende technische Schulden, die sich eher verschärfen dürften.

Es wird dringend angeraten, unter Befähigung der FITKO, vom politischen Betrieb losgelöst eine **neue digitale Verwaltungsplattform ohne Altlasten** und mit wirklich nutzer*innenzentrierten Zielbildern für die deutsche Verwaltung zu konzipieren, auf dessen Basis getrennt vom OZG der Rahmen für die Zukunft der digitalen Verwaltung in Deutschland gebildet werden kann.

Bezug der Sachverständigen zum Themengebiet

Bianca Kastl ist 1. Vorsitzende des Innovationsverbund Öffentliche Gesundheit und engagiert sich in vielen Themengebieten für eine bessere Digitalisierung von Verwaltung und Gesundheitswesen in Deutschland.

Ihr fachlicher Schwerpunkt sind skalierende, sichere digitale Infrastrukturen, Systemarchitekturen, Cloud native Anwendungen, IT-Security mit dem Fokus auf Zero Trust Prinzipien, Privacy sowie Barrierefreiheit und User Experience.

Thematisch an das Thema OZG anschließend war oder ist sie beratend tätig bei den Themen Zero Trust Architektur für die Telematikinfrastruktur (TI 2.0), mit weiteren Akteuren des InÖG an der TR03176 Sichere Datenübermittlung in der Registermodernisierung (XSiDa), im Konsultationsverfahren der Zivilgesellschaft zu Konsultationsprozessen des BMI in der digitalen Verwaltung sowie im Konsultationsprozess eIDAS2 des BMI selbst.



Mit einer Gruppe weiterer zivilgesellschaftlicher Akteur*innen unter Organisation des Superr Lab hat sie an dem Positionspapier Registermodernisierung zukunftsfähig umsetzen: Prüfsteine aus der Zivilgesellschaft mitgewirkt.

Beruflich ist sie als Tech Lead und Chief Product Owner im Öffentlichen Dienst tätig und entwickelt vernetzte Anwendungsplattformen für den Öffentlichen Gesundheitsdienst nach Stand der Technik in Hessen, hat also auch beruflich Bezugspunkte zur Umsetzung des OZG.

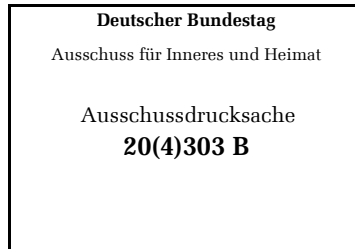
Über den Innovationsverbund Öffentliche Gesundheit e. V. (InÖG)

Der Innovationsverbund Öffentliche Gesundheit (InÖG) entstand 2020 aus einem Zusammenschluss von Projekten, die sich im Rahmen des #WirVsVirus Hackathons unter der Schirmherrschaft des Bundeskanzleramts verknüpft haben. In der Tradition etablierter zivilgesellschaftlicher freier Träger und in Anlehnung an das THW wird der Öffentliche Gesundheitsdienst als Schnittstelle von Verwaltung und Gesundheitswesen gezielt mit Open Source Technologie und damit nachhaltig unterstützt. Dies ist seitdem der Kerngedanke und Fokus des Innovationsverbunds. In Zusammenarbeit mit der Björn Steiger Stiftung entstand als erstes Digitalprojekt IRIS connect. IRIS connect ist eine der ersten nach Zero Trust Prinzipien aufgebauten interoperablen Kommunikationsinfrastrukturen in der öffentlichen Verwaltung und wurde in der Pandemie über vier Bundesländer hinweg eingesetzt.

Der InÖG arbeitet an der Schnittstelle zwischen Akademia, Politik, Verwaltung und Open Source Community.

Das interdisziplinäre Team besteht aus Software Entwickler*innen, Forscher*innen, Unternehmer*innen, Hacker*innen, Berater*innen, Software Architekt*innen und Mitarbeiter*innen des öffentlichen Dienstes.

Der InÖG agiert überparteilich, gemeinwohlorientiert sowie unabhängig von Unternehmen und Verbänden.



Berlin, 04. Oktober 2023

Deutsche Industrie- und Handelskammer

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften (OZG-ÄndG)

Kernpunkte aus Sicht der DIHK und Änderungsvorschläge

Mit dem Auslaufen der OZG-Umsetzungsfrist Ende 2022 wurde ein Folgegesetz erforderlich, das OZG-Änderungsgesetz (OZG-ÄndG). Die DIHK geht in der vorliegenden Stellungnahme gegenüber dem Bundestag auf wesentliche Umsetzungserfordernisse ein und ergänzt damit ihre ausführliche [Stellungnahme](#) zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat aus dem Februar 2023.

Das Wichtigste in Kürze

Das OZG-ÄndG sieht unter anderem vor, dass Unternehmen nach 5 Jahren Verwaltungsleistungen, die sich aus Bundesrecht ergeben, nur noch digital in Anspruch nehmen dürfen. Eine solche Verpflichtung, Unternehmen zur Nutzung zu verpflichten, bedeutet auf der anderen Seite aber auch eine Verpflichtung für die öffentliche Hand, die Leistungen nutzerzentriert zu entwickeln und anzubieten.

In deutschen Unternehmen gibt es klare Vorstellungen darüber, wie moderne Verwaltung in der digitalen Welt funktionieren sollte: Anträge für neue Industrieanlagen, Glasfaserleitungen oder Mobilfunkmasten erfolgen über einen einheitlichen digitalen Zugang, die Identifizierung und Authentifizierung über ein funktional einheitliches Unternehmens- bzw. Organisationskonto. Handel und Gastronomie bekommen Sondergenehmigungen für die Nutzung von Gehwegen per Mausklick. Über den Stand des Verfahrens werden Unternehmen jederzeit auf dem Laufenden gehalten. Unternehmen können Informationen und Meldungen vollautomatisiert über Maschine-zu-Maschine-Schnittstellen abwickeln. Unterlagen müssen entsprechend dem sogenannten Once-only-Prinzip nicht immer wieder neu eingereicht werden, weil die Verwaltung die Daten nutzt, die dort bereits vorliegen. Bescheide und Nachweise werden digital über das Unternehmens- bzw. Organisationskonto übermittelt.

Doch von einer Welt, in der die Prozesse zwischen Unternehmen und Verwaltung durchgängig digital, automatisiert und transparent abgewickelt werden, ist Deutschland aktuell weit entfernt. Zwar wurden seit der Verabschiedung des OZG zahlreiche Aktivitäten in der öffentlichen

Verwaltung angestoßen, jedoch sind die Ergebnisse überschaubar und die Erwartungen der Unternehmen insgesamt nicht erfüllt.

Dem OZG-ÄndG fehlt es an einigen grundlegenden Bausteine für eine wirksame Digitalisierung der Verwaltung, deren Ergebnisse auch bei den Unternehmen ankommen:

- Erforderlich wäre 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.
- Ein besonders wichtiger Baustein wird ebenfalls nicht ausreichend priorisiert: die Registermodernisierung. Sie ist Voraussetzung für die Umsetzung des Once-only-Prinzips.

Diese Aspekte werden zwar in den begleitenden Eckpunkten thematisiert, wurden aber nicht in den Entwurf des OZG-ÄndG selbst übernommen. Die Verbindlichkeit der Eckpunkte bleibt im Ungefähren, ebenso die Verantwortlichkeiten für wesentliche Kernfragen wie die Finanzierung. Die parallel laufende Novellierung des IT-Staatsvertrages wird nicht ausreichend im Eckpuntepapier thematisiert und mit der Gesetzesänderung verknüpft.

Eine effektive Digitalisierung von Verwaltungsverfahren könnte die Betriebe und die Verwaltungen erheblich entlasten. Der Unmut und das Unverständnis vieler Unternehmen ist entsprechend groß und nimmt weiter zu. Benötigt wird aus Sicht der Wirtschaft ein echtes Verwaltungsdigitalisierungsgesetz, das auf das Zielbild eines plattformbasierten Ökosystems der öffentlichen Hand ausgerichtet ist. Das OZG-ÄndG adressiert einzelne Hürden. Weitere Schritte für eine zukunftsfeste Digitalisierung der Verwaltung müssen erfolgen.

Deshalb rufen wir die gestaltenden Akteure in Bund und Ländern auf, parallel zum Gesetzgebungsverfahren des OZG-ÄndG den Blick nach vorn zu richten und gemeinsam einen Rahmen zu schaffen – rechtlich, organisatorisch und finanziell – der ein zukunftsfestes, wirtschaftsorientiertes Verwaltungshandeln ermöglicht.

A Kernpunkte für eine wirtschaftsorientierte Verwaltungsdigitalisierung

1. Gemeinsames Zielbild vereinbaren: plattformbasiertes Ökosystem

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.

Nach Ansicht der DIHK 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.

2. Geeignete Gesamtstrategie für die Umsetzung auf den Weg bringen, dafür effektive Governance-Strukturen aufsetzen und Finanzierung sichern

Das zu erarbeitende gemeinsame Zielbild muss übersetzt werden in konkrete Meilensteinplannungen.

Für die wichtigsten Bausteine der Verwaltungsdigitalisierung, insbesondere für die o. g. Basiskomponenten wie das funktional einheitliche Unternehmens- bzw. Organisationskonto, muss eine verbindliche, transparente Zeitplanung über den Produktlebenszyklus erfolgen, damit diese in spätestens 5 Jahren, wenn die Nutzungspflicht für Unternehmen greift, auch in alle wichtigen unternehmensbezogenen Verwaltungsprozesse eingebaut sind.

Die zentralen Basiskomponenten, die zusammen die Plattform-Infrastruktur bilden, benötigen einen zentralen Verantwortlichen. Es bedarf also einer Institution, die die zugrundeliegenden technischen Komponenten und Standards definiert und steuert. Diese Institution sollte auch die Weiterentwicklung und Pflege der Basiskomponenten sowie die Gesamtarchitektur der Plattform verantworten – und dabei die verschiedenen Verwaltungsebenen als Stakeholder effizient einbeziehen.

Die Organisation FITKO, die zentrale Koordinierungs- und Vernetzungsstelle für Digitalisierungsvorhaben der öffentlichen Verwaltung in Deutschland, käme für eine solche Aufgabe infrage. Hierzu muss sie einen Auftrag und das entsprechende (mehrjährige, flexibel zu verwendende) Budget erhalten. Die Schaffung der entsprechenden rechtlichen Grundlagen wären hierfür erforderlich.

Für die Umsetzung des OZG-ÄndG werden im Gesetzesentwurf einmalige Kosten in Höhe von 690 Mio. Euro (davon 575 Mio. Euro beim Bund) angesetzt sowie laufende Kosten pro Jahr in

Höhe von 27,4 Millionen Euro. Diese Kosten spiegeln sich im Entwurf des Bundeshaushaltes für 2024 nicht wider – weder im Etat des BMI, noch in denen der anderen Ressorts. Hier stellt sich die Frage, ob die Bundesländer entsprechende Mittel eingeplant haben.

3. Nutzerorientierte Weiterentwicklung und ehrliche Evaluierung realisieren

Verwaltungsdigitalisierung ist eine Aufgabe, die der Staat für die und mit den Unternehmen bewältigen muss. Diese sind einerseits Hauptnutzer von Verwaltungsleistungen und sorgen andererseits als Anbieter für innovative Verwaltungsdienste. Ein innovationsoffener Prozess, der auf das o. g. Zielbild eines plattformbasierten Ökosystems ausgerichtet ist, sollte alle Beteiligten kontinuierlich einbeziehen.

Die aktuelle Formulierung im OZG-ÄndG zu Evaluierung und Monitoring erscheinen nicht verbindlich genug, bezieht sich nicht auf den Grad der Bereitstellung digitaler Verwaltungsleistungen und enthält keine Vorgaben zur Methodik. Statt dessen ist nur vorgesehen, „die Regelungen des Gesetzes“ zu monitoren. Dies wird von den Unternehmen als unzureichend bewertet. Ein ergebnisorientiertes Vorgehen würde die Fortschritte der Verwaltungsdigitalisierung betrachten und dabei die gesamte Verwaltungsdigitalisierungsgesetzgebung des Bundes und relevante EU-Verordnungen (mindestens EGovG, OZG, RegdModG, UBRegG, eIDAS, SDG) mit einbeziehen.

4. Rechtliche Hürden für gute digitale Dienste beseitigen

Schriftformerfordernisse stellen für viele Digitalisierungsprojekte der öffentlichen Hand eine Herausforderung dar und sind aus Sicht der Unternehmen eines der Haupthemmnisse für Verwaltungsdigitalisierung. Deshalb sollten diese im Unternehmenskontext umfassend abgebaut bzw. ersetzt werden. In unserer o. g. [Stellungnahme](#) zu § 9 a auf Seite 15 legen wir dar, dass bei der Abwicklung von Verwaltungsleistungen über ein Nutzerkonto das Schriftformerfordernis generell entfallen sollte – ohne zusätzliche Anforderungen an Nutzungswege.

Im Übrigen scheint die Regelung in § 3 Abs. 4 Nr. 2 Buchstabe b) zum Nachweis der Identität des Nutzers im Organisationskonto eine neue Hürde in der Kommunikation zwischen Unternehmen und Verwaltungen aufzubauen, wenn das etablierte Verfahren nach der Abgabenordnung (mit dem Vertrauensniveau „substanziell“) in 5 Jahren ersetzt werden soll durch ein noch zu entwickelndes Verfahren, das das Vertrauensniveau „hoch“ erfüllt. Die Unternehmen nutzen derzeit ein im Grundsatz funktionierendes System – die Bausteine 1 bis 4 des Organisationskontos. Angesichts der überwältigenden Herausforderungen der Verwaltungsdigitalisierung sollte die Priorität der Verwaltung nicht auf die Neugestaltung einer der wenigen praktisch gelösten Fragestellungen gelegt werden. Zudem würden den Unternehmen wieder technische Migrationsaufwände zugemutet, statt funktionierende Lösungen weiterzuentwickeln.

5. Engere Verzahnung mit Registermodernisierung

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 E-GovG (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 UBRegG (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-datengestützt 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. Im Übrigen verweisen wir an dieser Stelle auf unsere ausführlichen Ausführungen zu § 5 E-GovG auf Seite 18 unserer o. g. [Stellungnahme](#).

Die folgenden Änderungsvorschläge ergänzen unsere oben stehenden grundlegenden Ausführungen ganz konkret im Bezug auf das aktuelle Gesetzgebungsverfahren zum OZG-ÄndG .

B Konkrete Änderungsvorschläge zum OZG (Art 1 OZG ÄndG)

Erhöhung der Transparenz von Standards

§ 3b Entwurf OZG-ÄndG:

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat oder die von ihm beauftragte Stelle veröffentlicht in strukturierter Form digital an zentraler Stelle die im Anwendungsbereich des Onlinezugangsgesetzes von Bund und Ländern angewendeten Standards. Zu Schnittstellen von IT-Komponenten sollen Spezifikationen und Dokumentationen in der jeweils aktuellen Fassung veröffentlicht werden

DIHK-Vorschlag:

*Das Bundesministerium des Innern und für Heimat oder die von ihm beauftragte Stelle veröffentlicht in strukturierter Form digital an zentraler Stelle die im Anwendungsbereich des Onlinezugangsgesetzes von Bund und Ländern angewendeten Standards. Zu Schnittstellen von IT-Komponenten sollen Spezifikationen und Dokumentationen in der jeweils aktuellen Fassung **sowie Informationen zum Produktlebenszyklus** veröffentlicht werden. **Zu IT-Komponenten nach §4 (1) ist die Veröffentlichung der Informationen in Satz 1 für den Bund verpflichtend.***

Organisationskonten: Einheitlichkeit, Schriftformersatz und sonstige Anforderungen

§ 3 (2) Entwurf OZG-ÄndG:

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen, welche staatlichen Stellen ein einheitliches Organisationskonto im Portalverbund bereitstellen.

DIHK-Vorschlag:

*Das Bundesministerium des Innern und für Heimat wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen, welche staatlichen Stellen ein einheitliches Organisationskonto bereitstellen. **Das Organisationskonto ist bundesweit funktionsgleich und wird bis zum [Frist] bereitgestellt. Alle digitalen Verwaltungsleistungen für Unternehmen binden alle Funktionen des Organisationskontos an.***

§ 3 Abs. 4 Nr. 2 Buchstabe b) Entwurf OZG-ÄndG:

nach Ablauf des ... [einsetzen: Tag und Monat des Inkrafttretens nach Artikel 9 dieses Gesetzes sowie Jahr des fünften auf das Inkrafttreten dieses Gesetzes folgenden Jahres]

DIHK-Vorschlag:

streichen

durch ein elektronisches Identifizierungsmittel auf dem Sicherheitsniveau „hoch“ im Sinne des Artikels 8 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung (EU) Nr. 910/2014.

§ 9a Titel Entwurf OZG-ÄndG

Grundsätze der elektronischen Abwicklung über Verwaltungsportale; Schriftformersatz

§ 9a (1) Entwurf OZG-ÄndG:

Die Abwicklung einer elektronischen Verwaltungsleistung, die der Durchführung unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Union, für die dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zusteht, oder der Ausführung von Bundesgesetzen dient, über ein Verwaltungsportal nach § 2 Absatz 2 erfolgt nach Maßgabe der Absätze 2 bis 4, soweit nicht durch Bundesgesetz etwas anderes bestimmt ist.

Für § 9a (6) Entwurf OZG-ÄndG:

Eine durch Rechtsvorschrift angeordnete Schriftform kann bei elektronischen Verwaltungsakten oder sonstigen elektronischen Dokumenten der Behörde, die an das Postfach eines Nutzerkontos übermittelt werden, auch dadurch ersetzt werden, dass diese mit dem qualifizierten elektronischen Siegel der Behörde versehen werden.

DIHK-Vorschlag Titel:

Grundsätze der elektronischen Abwicklung; Schriftformersatz

DIHK-Vorschlag zu § 9a (1) Entwurf OZG-ÄndG:

Die Abwicklung einer elektronischen Verwaltungsleistung, die der Durchführung unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Union, für die dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zusteht, oder der Ausführung von Bundesgesetzen dient, erfolgt nach Maßgabe der Absätze 2 bis 4, soweit nicht durch Bundesgesetz etwas anderes bestimmt ist.

DIHK-Vorschlag zu § 9a (6) Entwurf OZG-ÄndG:

*Eine durch Rechtsvorschrift angeordnete Schriftform **soll** bei elektronischen Verwaltungsakten oder sonstigen elektronischen Dokumenten der Behörde, die an das Postfach eines Nutzerkontos übermittelt werden, auch dadurch ersetzt werden, dass diese mit dem qualifizierten elektronischen Siegel der Behörde versehen werden.*

Ergänzender Hinweis:

Zudem sollte auch an dieser Stelle eine technologieoffene Formulierung geprüft werden, um den Anwendungsbereich nicht unnötig einzuengen.

Für die bestehenden Nutzerkonten der Länder wird ein vorläufiger Weiterbetrieb für längstens zwei Jahre ermöglicht.

Die endlich erfolgende Festlegung auf ein bundesweites Konto für natürliche und eines für juristische Personen ist unter Akzeptanz- und Effizienzgesichtspunkten notwendig. Deren Verbreitung sollte nicht durch lange Übergangsfristen und parallel betriebene Konten behindert werden. Wir schlagen deshalb vor, eine Auslauffrist von grundsätzlich einem Jahr für bestehende Konten festzulegen mit der Möglichkeit, diese auf zwei Jahre zu verlängern, sofern ein Übergangsplan der betreibenden Stellen vorliegt.

Zudem sollte für die bestehenden Nutzerkonten der großen Selbstverwaltungen (z. B. Bundesanstalt für Arbeit, Rentenversicherung, Krankenversicherungen) Rechtsklarheit geschaffen werden, ob sie weiterexistieren oder ob eine Komplett-Konsolidierung das Ziel ist.

Erweiterung Breite, Tiefe, Häufigkeit Monitoring

§ 12 Entwurf OZG-ÄndG:

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat führt beginnend mit dem ... [einsetzen: Datum des Inkrafttretens nach Artikel 9 dieses Gesetzes] fortlaufend ein Monitoring zu den Vorschriften dieses Gesetzes durch und evaluiert dieses Gesetz alle drei Jahre, erstmals nach Ablauf von drei Jahren nach dem... [einsetzen: Datum des Inkrafttretens nach Artikel 9 dieses Gesetzes]. Die Evaluationsberichte werden digital veröffentlicht.

DIHK-Vorschlag:

***[Eine befaste Stelle]** führt beginnend mit dem ... [einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes nach Artikel 8] fortlaufend, **mindestens einmal jährlich**, ein Monitoring **zu allen relevanten Vorschriften der Verwaltungsdigitalisierung (auch in ihrem Zusammenwirken), insofern sie sich aus Bundes oder EU-Recht ergeben, sowie zusätzlich zum Status der Umsetzung, durch** und evaluiert dieses Gesetz alle drei Jahre, erstmals nach Ablauf von drei Jahren nach dem... [einsetzen: Datum des Inkrafttretens nach Artikel 9 dieses Gesetzes]. Die Evaluationsberichte werden digital veröffentlicht.*

C Anmerkungen zur Änderung des E-Government-Gesetzes (E-GovG) (Art. 2 OZG ÄndG)

Klares Zielbild und ausreichende Ressourcen als Voraussetzung für sinnvolle Nutzung des föderalen Informationsmanagements (FIM) (§ 3 (3))

Das föderale Informationsmanagement wurde eingeführt, damit Länder und Kommunen auf qualitätsgesicherte Informationen der nächsthöheren Verwaltungsebene zu Verwaltungsleistungen, Datenfeldern und Prozessen zurückgreifen und diese Informationen für die Digitalisierung ihrer eigenen Verwaltungsverfahren nutzen können. Der Entwurf des E-GovG sieht vor, dass die FIM-Methodik fortgeführt werden soll, und konkretisiert die entsprechenden Vorgaben.

Die Erstellung der grundlegenden Leistungsinformationen nach einem einheitlichen Standard für durch Bundesgesetzgebung entstehende Verwaltungsleistungen durch die obersten Bundesbehörden ist wichtig. Bisherige Erfahrungen der DIHK mit dem FIM-Prozess zeigen jedoch Engpässe bei den Ministerien. So dauert es teilweise ein Jahr oder länger, bis die zuständigen Bundesministerien FIM-Bausteine dritter Stellen freigeben. Der aktuelle Erstellungs- und Freigabe-Prozess behindert die Digitalisierung der Verwaltung mehr als sie zu befördern.

Darüber hinaus wäre noch die Frage zu beantworten, wofür die FIM-Methodik benötigt wird. Sie stammt aus einer Zeit vor dem Einer-für-alle-Ansatz, als noch viele Arten der Nachnutzung und Wissens-Verbreitung vorgesehen waren. Wenn eine Verwaltungsleistung bundesweit von einem einzigen Anbieter erbracht wird – wie bei EfA-Projekten angestrebt – wären die meisten FIM-Informationen überflüssig. Als Wissensgrundlage für ein wünschenswertes offenes Ökosystem kann die Methode jedoch sehr hilfreich sein. Voraussetzung dafür ist, dass dieses Ökosystem auch im OZG-ÄndG angelegt ist und dass der FIM-Prozess effektiver wird. Dazu muss die Methodik beispielsweise im Rahmen von Massive Open Online Courses für die gesamte Verwaltung und ihre Dienstleister zugänglich gemacht werden. Auch die erforderlichen Befähigungsnachweise wären so skalierbar.

Once-only: Echte Transformationspfade eröffnen (§ 5)

§ 5 E-GovG soll die Umsetzung des Once-only-Prinzips befördern, das heißt, die Weitergabe von Informationen, die in Verwaltungen bereits vorliegen, an andere Verwaltungen. Damit sind viele rechtliche und technische Fragestellungen verbunden. Deren Lösung würde Unternehmen von vielen bürokratischen Belastungen befreien.

Unternehmen zeigen immer weniger Verständnis dafür, dass sie Belege, Nachweise etc. an die Verwaltungen liefern müssen, die dort bereits vorliegen. Die damit verbundenen Aufwände binden Kapazitäten, die sie dringend benötigen, um sich um ihr Kerngeschäft zu kümmern. Eine Ende-zu-Ende-Digitalisierung und Maschine-zu-Maschine-Kommunikation ist innerhalb der Privatwirtschaft State of the Art und sollte auch bei Verwaltungsprozessen der Normalfall sein. Leider werden mit den hier vorgeschlagenen Änderungen keine Fortschritte im Hinblick auf Once-only ermöglicht, sondern sogar gesetzlich verhindert.

Der elektronische Nachweisabruf von Behörde A (bei der ein Antrag gestellt werden soll) bei Behörde B (bei der dieser Nachweis vorliegt) wird in § 5 (1) E-GovG auf seine fortschrittlichste Form – automatisch und in Echtzeit – beschränkt. Wenn diese Form der Umsetzung nicht möglich ist, kann die Behörde zwar eine Abrufmöglichkeit eröffnen, muss dies aber nicht. Dies wird in der Praxis dazu führen, dass Unternehmen oder Bürger den Nachweis in den meisten Fällen voraussichtlich selbst elektronisch beibringen müssen.

Die Begründung suggeriert, der Kunde habe hier die Wahl. Tatsächlich haben hier zuerst die Behörden die Wahl – die Behörde, die die genannten Anforderungen nicht erfüllen kann, muss keinen digitalen Zugang zu Nachweisen für andere Behörden eröffnen. Sie wird auch nicht verpflichtet, dies zu ändern.

Der geforderte synchrone, vollautomatische Datenabruf ist für viele Daten der öffentlichen Hand derzeit nicht umsetzbar. Viele produktive Systeme sind technisch nicht in der Lage, in Sekundenbruchteilen aus dem Internet Anfragen zu beantworten – und das wird sich nur sukzessive und über Jahre bis Jahrzehnte hinweg ändern. Es gäbe durchaus Zwischenstufen, die den Nutzen für den Kunden stark erhöhen und die Transformation in eine digitale Verwaltung beginnen würden – zum Beispiel die Möglichkeit, asynchron in Stapel-Verarbeitung, etwa über Nacht, Nachweise bereitzustellen. Das käme Unternehmen und Bürgern mehr entgegen, als von vornherein die Nachweise selbst zu besorgen und elektronisch bereitzustellen.

Gleiches gilt für menschliche Intervention. Diese könnte erforderlich sein, wenn aufgrund der noch nicht flächendeckenden Einführung von Wirtschafts- und Personenidentifikationsnummer noch Uneindeutigkeit in den Daten herrscht. Eine Verwaltung mit Dienstleistungsanspruch müsste ein entsprechendes Clearing ermöglichen statt – wie hier erfolgt – rechtlich sicherstellen, dass der Kunde keinen Anspruch darauf hat.

Sofern rechtlich und technisch die Möglichkeit für Once-only gegeben ist, ist dann die Wahlmöglichkeit des Kunden kritisch zu hinterfragen, ob er die erforderlichen Nachweise durch die zuständige Behörde anfordern lässt oder sie selbst einholt und dann elektronisch einreicht. Diese Wahlmöglichkeit führt dazu, dass die Verwaltung hier jeweils zwei unterschiedliche Wege anbieten und damit auch zwei unterschiedliche Prozesse bzw. eine Verzögerung vorsehen muss. Im Ergebnis wird damit das Antragsverfahren auch für den Antragsteller komplizierter, durch ggf. fehlerhafte Beantragung der Nachweise verzögert und unnötig aufwändig. Wir empfehlen, stets den Weg der direkten Einholung von Nachweisen durch die zuständige Behörde vorzusehen. Dies vereinfacht das Verfahren für alle Beteiligten und reduziert den behördlichen Aufwand, bei Antragstellern Nachweise nachzufassen.

Bezüglich der Regelung in § 5 (2) Satz 1 (automatisierter Datenabruf in Verknüpfung mit dem Fachrecht) weisen wir darauf hin, dass die Regelung nur zu einer Vereinfachung und Abkürzung der Verfahren beitragen kann, wenn dieses Mal – im Gegensatz zu OZG 1.0 – die notwendigen Anpassungen in den Fachgesetzen tatsächlich strukturiert vorangetrieben werden. Im Zuge der OZG 1.0-Umsetzung wurden jahrelang „Omnibusgesetze“ zur Verbesserung der Fachgesetze angekündigt, die nicht umgesetzt wurden. Beispielsweise wäre eine zeitnahe Anpassung der Regelungen in § 150a GewO für die Einholung eines Gewerbezentralregisterauszugs

zur Vorlage bei einer Behörde und in § 31 BZRG für die Einholung eines Führungszeugnisses zur Vorlage bei einer Behörde sinnvoll, damit diese z. B. bei Erlaubnisverfahren, die die Zuverlässigkeit des Antragstellers voraussetzen, durch die zuständigen Behörden selbst eingeholt werden können.

§ 5 (4) Satz 1, die sog. Vorschaufunktion für automatisiert abgerufene Nachweise, wird parallel zur Single Digital Gateway-Verordnung (SDG)-Verordnung gestaltet, die in Art. 14 eine Regelung zum grenzüberschreitenden Austausch von Nachweisen enthält. Wir weisen darauf hin, dass die technische Umsetzung enorm kompliziert ist. Es stellt sich die Frage, ob sich der Bedarf, der adressiert werden soll – keine falschen Daten werden von Behörden weitergegeben – nicht viel pragmatischer bspw. durch die jetzt im OZG vorgesehene Gesamtschau auf den Antrag (§ 9a (3) OZG-ÄndG) bedient werden kann. Eventuell muss der Bundesgesetzgeber dann auf eine Anpassung der SDG-Verordnung hinwirken.

Falls § 5 (4) grundsätzlich bestehen bleibt, ergibt sich mindestens noch Änderungsbedarf in § 5 (4) Satz 2: Hiernach kann der Antragsteller entscheiden, ob der Nachweis verwendet werden soll. Diese Formulierung ist aus Verwaltungssicht problematisch: Sofern ein Nachweis (z. B. per Gesetz) für ein Verwaltungsverfahren erforderlich ist, kann es nicht die Entscheidung des Antragstellers sein, ob dieser Nachweis für das Antragsverfahren verwendet werden soll. Der Antragsteller kann nicht darüber entscheiden, welche Nachweise für das Verfahren relevant oder erforderlich sind. Dies entspricht auch nicht der Gestaltung in der SDG-VO. Für eine parallele Umsetzung zu Art. 14 (3 f) SDG-VO sollte die Regelung daher entsprechend formuliert werden: "Der Antragsteller kann entscheiden, ob er mit dem Antragsverfahren unter Verwendung des angezeigten Nachweises fortfahren möchte". Sinnvolles Ergebnis bei "Nein" wäre, eine Wahlmöglichkeit, dass der Antrag als zurückgenommen gelten soll oder dass der Antragsteller nachweisen muss, dass diese Nachweise veraltet oder unrichtig sind. Die Regelung sollte insofern noch ergänzt werden.

D Artikel zur Änderung des Unternehmensbasisdatenregistergesetzes ergänzen

In § 19 UBRegG (Rechtsverordnungsermächtigung) sollte entsprechend unseren oben stehenden Ausführungen zur Registermodernisierung folgende Ergänzung vorgenommen werden: „Nr. 6. die Erweiterung von §5 (1) um weitere öffentliche Stellen und ihre Register“.

Ansprechpartnerinnen

Inga Karrer, Referat Koordinierungsstelle E-Government,
Tel. 030 20308-1271, E-Mail: karrer.inga@dihk.de

Dr. Katrin Sobania, Referat Informations- und Kommunikationstechnologie, E-Government,
Daten- und Informationssicherheit
Tel. 030 20308-2109, E-Mail: sobania.katrin@dihk.de

Wer wir sind:

Unter dem Dach der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) sind die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich die DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein.

Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Darüber hinaus koordiniert die DIHK das Netzwerk der 140 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 92 Ländern.

Grundlage dieser Stellungnahme sind die der DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs sowie die wirtschaftspolitischen/europapolitischen Positionen der DIHK. Sollten der DIHK noch weitere in dieser Stellungnahme noch nicht berücksichtigte relevante Äußerungen zugehen, wird die DIHK diese Stellungnahme entsprechend ergänzen.

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)303 C



Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung
German Research Institute
for Public Administration

FÖV / Postfach 14 09 / 67324 Speyer

An den Ausschuss für Inneres und Heimat
des Deutschen Bundestages

Dr. Jonas Botta
Forschungsreferent
botta@foev-speyer.de

05.10.2023

Stellungnahme zum Entwurf eines OZG-Änderungsgesetzes (OZGÄndG)

Sehr geehrter Herr stellvertretender Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

anbei darf ich Ihnen meine Stellungnahme zum o.g. Gesetzentwurf übersenden. Meine zentralen Empfehlungen finden Sie der rechts- und verwaltungswissenschaftlichen Analyse vorangestellt. Ich hoffe, die aufgezeigten Punkte können Ihnen bei Ihrer Entscheidungsfindung behilflich sein.

Mit freundlichen Grüßen



Stellungnahme zum Entwurf eines OZG-Änderungsgesetzes (OZGÄndG)

Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 20/8093

A. EMPFEHLUNGEN	2
B. HERAUSFORDERUNGEN BEI DER OZG-UMSETZUNG	3
C. BEWERTUNG DES OZG-ÄNDERUNGSGESETZES (OZGÄNDG)	5
I. GRUNDLEGENDES	5
II. ÄNDERUNGEN IM OZG	7
1. <i>Bindungswirkung für Gemeinden und Gemeindeverbände (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 OZG-E)</i>	7
2. <i>„Digital Only“ für die Privatwirtschaft (§ 1a Abs. 1 OZG-E)</i>	9
3. <i>Sicherheit der elektronischen Kommunikation (§ 2 Abs. 7 OZG-E)</i>	10
4. <i>Offene Standards und Schnittstellen (§ 3b OZG-E)</i>	10
5. <i>Digitale Teilhabe (u.a. § 7 OZG-E)</i>	11
6. <i>Datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit bei Efa-Leistungen (§ 8a Abs. 4 OZG-E)</i>	13
7. <i>Schriftformersatz (§ 9a OZG-E)</i>	13
8. <i>Datenschutzcockpit (§ 10 OZG)</i>	14
a) Erweiterung des Anwendungsbereichs	14
b) Verhinderung eines <i>Information Overload</i>	15
c) Erweiterung der Anwendungsmöglichkeiten	16
d) Einheitlicher Datenaustauschstandard.....	16
e) Speicherdauer der Daten	17
f) Datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit	18
9. <i>Monitoring des OZG-Umsetzungsstandes (§ 12 OZG-E)</i>	19
10. <i>Nachfrist für die unterbliebene OZG-Umsetzung</i>	21
11. <i>Rechtsanspruch auf digitale Verwaltungsleistungen</i>	21
III. ÄNDERUNGEN IM EGOVG.....	24
1. <i>Once-Only-Generalklausel (§ 5 Abs. 1 und Abs. 3 EGOVG-E)</i>	24
2. <i>Ende-zu-Ende-Digitalisierung (§ 6 EGOVG-E)</i>	27
D. ZUSAMMENFASSUNG	28

A. Empfehlungen

1. Der Gesetzgeber sollte perspektivisch zur Simultangesetzgebung im Verwaltungsverfahrenrecht zurückkehren und die Vorschriften aus dem OZG und EGovG im VwVfG integrieren (S. 5).
2. Der Gesetzgeber sollte noch mehr auf Standardisierung bei der digitalen Verwaltungstransformation setzen und dafür insbesondere eine leistungsfähige Standardisierungsorganisation schaffen (S. 6).
3. Der Gesetzgeber sollte in § 2 Abs. 7 OZG-E ausdrücklich die Ende-zu-Ende-Verschlüsselung der elektronischen Kommunikation über das Postfach festschreiben (S. 10).
4. Der Gesetzgeber sollte § 3b OZG-E nachschärfen und offene Standards sowie offene Schnittstellen zum Regelfall erklären (S. 10).
5. Der Gesetzgeber sollte auch für diejenigen Menschen eine Nutzungsmöglichkeit digitaler Verwaltungsleistungen vorsehen, die (noch) über keine Identitätsnachweise i.S.d. § 3 Abs. 4 OZG-E verfügen (S. 11).
6. Der Gesetzgeber sollte das Datenschutzcockpit (§ 10 OZG) optimieren (S. 14):
 - a) durch einen weiteren Anwendungsbereich (zwischenbehördliche Datenübermittlungen ohne Verwendung der Steuer-ID und private Datenübermittlungen unter Verwendung der Steuer-ID);
 - b) durch mehr Anwendungsmöglichkeiten (Wahrnehmungsmöglichkeit datenschutzrechtlicher Betroffenenrechte);
 - c) durch einen einheitlichen Datenaustauschstandard;
 - d) durch klare Aufbewahrungs- und Lösungsfristen und
 - e) durch eine Festlegung der datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit.
7. Der Gesetzgeber sollte verbindliche Kriterien für das Monitoring und die Evaluation des OZG festlegen und beide Aufgaben einer unabhängigen Stelle übertragen (S. 19).
8. Der Gesetzgeber sollte eine oder mehrere (z.B. nach Priorität gestaffelte) Nachfristen zur OZG-Umsetzung aufstellen (S. 21).
9. Der Gesetzgeber sollte ein Recht auf digitale Verwaltungsleistungen im OZG verankern, was verfassungskonform möglich ist (S. 21). Dabei ist die Handlungsfähigkeit der Länder und Kommunen zu wahren.
10. Der Gesetzgeber sollte § 6 EGovG-E nachschärfen, indem er festlegt, was „wesentliche elektronische Verwaltungsleistungen“ und „eine vollständige elektronische Abwicklung“ bedeutet (S. 27).

B. Herausforderungen bei der OZG-Umsetzung

Deutschland sei „bei der Frage des E-Government [...] doch eher ein Entwicklungsland“ konstatierte im Juni 2017 die damalige Bundeskanzlerin *Angela Merkel*.¹ Entsprechend groß waren die Erwartungen an das Onlinezugangsgesetz (OZG) ihrer Regierungskoalition, das wenige Wochen später in Kraft trat. Mit ihm sollte Deutschland endlich zu einem digitalen Staat werden. Tatsächlich ist das OZG das zentrale Gesetz der deutschen Verwaltungsdigitalisierung geworden. Es zielt(e) darauf ab, dass Bund und Länder ihre rund 6.900 Verwaltungsleistungen (zusammengefasst in 575 Leistungsbündeln) bis **Ende 2022** auch elektronisch anbieten (§ 1 Abs. 1 OZG).² Die Bürger sollen auf diese Leistungen über die Verwaltungsportale von Bund und Ländern zugreifen können, die in einem sogenannten Portalverbund zusammengeschlossen sind (§ 1 Abs. 2 OZG). Letzteres soll garantieren, dass alle Leistungen portalübergreifend auffindbar sind.

Um den ambitionierten Zeitplan des OZG einzuhalten und die Verwaltungsdigitalisierung effektiv voranzubringen, haben Bund und Länder neue Kooperationsmodelle geschmiedet. Unter dem Motto „**Einer für alle**“ entwickelt ein Land oder eine Gruppe von Ländern eine OZG-Leistung gemeinsam und stellt sie anschließend allen anderen Ländern und Kommunen zur Nachnutzung bereit (sogenannte EfA-Leistungen).³ Trotz dieser ebenenübergreifenden Kraftanstrengung und den Milliarden aus dem Corona-Konjunkturpaket konnten Bund und Länder die Fünfjahresfrist nicht einhalten.⁴ Auch die Digitalisierung der noch im Mai 2022 als „OZG-Booster“ priorisierten

¹ Rede beim DStGB am 20.6.2017, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-von-bundeskanzlerin-dr-angela-merkel-796752>.

² Zusammen mit dem OZG müssen Bund und Länder die „Single Digital Gateway“-Verordnung (EU) 2018/1724 umsetzen. Die Verordnung verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten seit 2018 dazu, ihren Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu Informationen, Verfahren und Unterstützungsdiensten der öffentlichen Verwaltung zu erleichtern. Dazu *Botta*, CERIDAP Journal 2022, 109 (111 f.).

³ *Böllhoff/Botta*, NVwZ 2021, 425 f.

⁴ *Botta*, DÖV 2023, 421 (422).

Verwaltungsleistungen misslang (nur 3 von 35 waren rechtzeitig flächendeckend verfügbar).⁵ Bis Anfang 2023 standen insgesamt lediglich **33 Leistungen** flächendeckend zur Verfügung.⁶

Die Gründe für diesen Misserfolg sind vielfältig und können hier nicht umfassend aufgezeigt werden. Es bestehen nicht nur erhebliche informationstechnische und organisatorische, sondern auch rechtliche Herausforderungen. Zum einen verlangt die **föderale Kooperation** ein besonderes Augenmerk auf verfassungs-, datenschutz- und vergaberechtliche Fallstricke.⁷ Zum anderen sind viele verwaltungsrechtliche Fachgesetze de lege lata **nicht ausreichend digitaltauglich**. Insbesondere die unterschiedliche Bedeutung von Begriffen – bekanntes Beispiel ist der Einkommensbegriff⁸ – und die weiterhin existierenden **Schriftformerfordernisse** bremsen die OZG-Umsetzung aus.

Es hat sich zudem gezeigt, dass die Regelung des Onlinezugangs zur Verwaltung nicht automatisch dazu geführt hat, dass die daran anschließenden **Abläufe innerhalb der Verwaltung** selbst digitaler geworden sind.⁹ Auch wenn Bürger Verwaltungsleistungen online beantragen können („digitales Frontend“), werden ihre Anträge oftmals noch in Papierform bearbeitet („analoges Backend“). Einer flächendeckenden Digitalisierung stehen zudem fehlende Standards und Schnittstellen in der digitalen Infrastruktur entgegen. Erst eine moderne Registerlandschaft kann den reibungslosen Datenaustausch zwischen öffentlichen Stellen gewährleisten. Bislang schreitet die Umsetzung des dafür erlassenen Registermodernisierungsgesetzes indes ebenfalls nur schleppend voran und ist sogar mit dem Makel der möglichen Verfassungswidrigkeit behaftet.¹⁰

⁵ *Becker*, Digitale Verwaltung: Keine schöne Bescherung, tagesschau.de v. 23.12.2022, <https://www.tagesschau.de/inland/onlinezugangsgesetz-101.html>.

⁶ *Nationaler Normenkontrollrat*, Positionspapier zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften, 9.2.2023.

⁷ *Botta*, CERIDAP Journal 2022, 109 (114 ff.).

⁸ *Nationaler Normenkontrollrat*, Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht, Der modulare Einkommensbegriff, 2021.

⁹ *Guckelberger*, DÖV 2023, 317 (322).

¹⁰ *Botta*, DÖV 2023, 421 (425) m.w.N.

C. Bewertung des OZG-Änderungsgesetzes (OZGÄndG)

Nun soll das OZGÄndG (auch „**OZG 2.0**“ genannt) den bestehenden Rechtsrahmen weiterentwickeln. Ob die dafür vorgeschlagenen Lösungen zu überzeugen vermögen, ist nachfolgend zu untersuchen. Der grundlegenden Kritik an der fehlenden rechtlichen und informationstechnischen Vereinheitlichung bei der digitalen Verwaltungstransformation (I.) schließt sich die Analyse wesentlicher Änderungsvorschläge für das OZG (II.) und das E-Government-Gesetz (EGovG) des Bundes (III.) an.

I. Grundlegendes

Mit dem OZGÄndG hält der Bundesgesetzgeber an einem Regelungsansatz fest, der die immer stärkere Fragmentierung des rechtlichen Rahmens der digitalen Verwaltungstransformation zur Folge hat. Statt das digitale Verwaltungsrecht im **Verwaltungsverfahrensgesetz** (VwVfG) des Bundes zu bündeln, verteilen sich die relevanten Vorschriften auf zahlreiche Einzelgesetze.

Dadurch können auch die neuen Regelungsvorschläge nicht von einer Gesetzgebungstechnik profitieren, die für das Verwaltungsverfahrenrecht seit dem Inkrafttreten des VwVfG im Jahr 1977 kennzeichnend ist. Denn trotz der föderalen Kompetenzordnung besteht innerhalb des Verwaltungsverfahrenrechts grundsätzlich eine große Einheitlichkeit. Bund und Länder wirken kontinuierlich darauf hin, ihre Verwaltungsverfahrensgesetze aufeinander abzustimmen.¹¹ Alle Länder haben eigene VwVfG erlassen, die entweder unmittelbar auf das VwVfG des Bundes verweisen oder dessen Vorschriften weitestgehend wörtlich übernehmen.¹² Aufgrund dieser sogenannten **Simultangesetzgebung** galten auch die ersten digitalen Vorschriften (insbesondere § 3a VwVfG) für die Verwaltung bundesweit noch einheitlich.¹³

¹¹ *Schoch*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), *Verwaltungsrecht*, 3. EL (Stand: August 2022), Einleitung, Rn. 279.

¹² *Siegel*, NVwZ 2023, 193.

¹³ *Botta*, CERIDAP Journal 2022, 109 (118).

Im Jahr 2013 verabschiedete der Bundesgesetzgeber sein **EGovG** und entschied sich damit gegen eine fortwährende Integration digitaler Vorschriften in das VwVfG und für eine **spezialgesetzliche Regelung**. Es gilt für Bundesbehörden und teilweise auch für Landes- sowie Kommunalbehörden, die Bundesrecht ausführen (§ 1 Abs. 2 EGovG). Für Letztere gilt zudem das EGovG des jeweiligen Landes. Diese Landesgesetze entsprachen zunächst weitgehend dem EGovG des Bundes. Mit der Zeit entwickelte sich das E-Government-Recht in Bund und Ländern jedoch in einem immer unterschiedlicheren Tempo¹⁴ – etwa in den Bereichen IT-Sicherheit und Open-Source-Software-Nutzung. Einen ganz neuen Regelungsansatz wählte zudem jüngst der Bayerische Gesetzgeber, der 2022 sein EGovG durch ein Digitalgesetz ablöste. Das **Bayerische Digitalgesetz** (BayDiG) erklärt nicht nur bundesweit erstmalig elektronische Verwaltungsverfahren zum Regelfall („Digital First“), sondern adressiert über die Verwaltung hinaus auch die Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft.¹⁵ Dadurch fragmentiert das E-Government-Recht im Bundesstaat immer weiter.

Wie die nachfolgende Bewertung einzelner Änderungsvorschläge für das OZG und das EGovG (bzw. deren Ausbleiben) zeigt, erschwert die fehlende Simultangesetzgebung es, zeitnah neue Konzepte wie Once-Only bundesweit rechtlich abzusichern. Perspektivisch sollten sich Bund und Länder daher der Herausforderung stellen, das (digitale) Verwaltungsverfahrenrecht durch eine **Kodifikation** wieder stärker zu vereinheitlichen.

An Vereinheitlichung fehlt es zudem nicht nur in rechtlicher, sondern auch in informationstechnischer Hinsicht. Zwar lassen sich bereits seit Jahren lautstarke Forderungen nach **mehr Standardisierung** vernehmen,¹⁶ aber auch das OZGÄndG setzt noch eher zurückhaltend auf sie. Ohne ausreichend technische und fachliche Vorgaben für die Entwicklung von Standards wird es jedoch bei der OZG-Umsetzung weiterhin zu Inkompatibilitäten und dadurch zu einem erheblichen Mehraufwand an finanziellen, personellen und zeitlichen Ressourcen kommen. Es braucht schnellstmöglich mehr **EfA-Standards und EfA-Schnittstellen** sowie eine leistungsfähige

¹⁴ Guckelberger, VVDStRL 78 (2019), 235 (279 f.).

¹⁵ Botta, NVwZ 2022, 1247 (1248).

¹⁶ Siehe z.B. DIN, Normung und Standardisierung bei der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung, Whitepaper, 2023.

Standardisierungsorganisation für Bund und Länder, die sich bspw. bei der Föderalen IT-Kooperation (FITKO) ansiedeln ließe.¹⁷

II. Änderungen im OZG

1. Bindungswirkung für Gemeinden und Gemeindeverbände (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 OZG-E)

Es ist zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf den Anwendungsbereich des OZG nunmehr ausdrücklich auf Gemeinden und Gemeindeverbände¹⁸ erstreckt (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 OZG-E). Bislang schweigt das OZG zur untersten Verwaltungsebene, was immer wieder die Frage aufgeworfen hat, ob es auch die Kommunen dazu verpflichtet, ihre Verwaltungsleistungen elektronisch über Verwaltungsportale bereitzustellen.¹⁹ Die damit einhergehenden Rechtsunsicherheiten ließen sich mit dem Änderungsvorschlag ausräumen.

Die Neuregelung wäre auch **verfassungskonform**. Zwar nennt Art. 91c Abs. 5 GG – die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das OZG – Kommunen ebenfalls nicht ausdrücklich („Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern“), weshalb fraglich ist, ob der Bund ihnen nur Vorgaben machen kann, soweit sie Bundesrecht ausführen. Aber **Telos, Entstehungsgeschichte und Systematik des Art. 91c Abs. 5 GG** sprechen dafür, dass der Bund die Gemeinden und Gemeindeverbände auch verpflichten kann, wenn sie Landesrecht ausführen oder Selbstverwaltungsaufgaben ausüben (unter Beachtung der Grenzen des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG).²⁰

Art. 91c Abs. 5 GG stellt nicht nur eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes dar, sondern beinhaltet auch einen **Verfassungsauftrag**: die gesamte öffentliche Verwaltung über einen Portalverbund

¹⁷ Nationaler Normenkontrollrat, Monitor Digitale Verwaltung #6, 2021, S. 4.

¹⁸ Zu den Begriffen der Gemeinde und Gemeindeverbände siehe BeckOK GG/Hellermann, Art. 28 Rn. 23.

¹⁹ Vgl. z.B. Herrmann/Stöber, NVwZ 2017, 1401 (1403); Peuker, DÖV 2022, 275.

²⁰ BeckOK GG/Suerbaum, Art. 91c Rn. 34.

digital zugänglich zu machen.²¹ Aufgrund der entscheidenden Rolle der Gemeinden beim Verwaltungsvollzug wäre dieses Ziel unerreichbar, wenn sie sich der digitalen Transformation entziehen könnten.²² Schließlich sind sie für Bürgerinnen und Bürger oftmals die ersten Ansprechpartner in Verwaltungsangelegenheiten. Dass sich Art. 91c Abs. 5 GG auf alle Verwaltungsebenen des Bundesstaates bezieht, ergibt sich auch aus den **Gesetzesmaterialien** der Verfassungsänderung („den übergreifenden informationstechnischen Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern (einschließlich Kommunen) zu ermöglichen“) und des parallel entstandenen OZG („Die Vorschrift [gemeint ist § 1 OZG] verpflichtet alle Behörden von Bund und Ländern (einschließlich Kommunen)“).²³ Der Regelungsvorschlag des Bundesrats, den Gemeinden und Gemeindeverbänden den Beitritt zum Portalverbund freizustellen, hatte zudem keinen Erfolg.²⁴

Darüber hinaus setzt eine einfachgesetzliche Bindungsmöglichkeit der kommunalen Ebene gar keine explizite Nennung in Art. 91c Abs. 5 GG voraus. Denn sie ist **keine eigene staatliche Ebene**, die stets gesondert zu adressieren wäre, sondern sie ist Teil der Staatlichkeit der Länder.²⁵ Insoweit Gemeinden in anderen Verfassungsnormen ausdrücklich erwähnt sind (z.B. in Art. 106 GG), folgt dies allein aus dem Bedürfnis, eine unterschiedliche Behandlung gegenüber den Ländern zu ermöglichen.²⁶ Eine unmittelbare Bindung der Kommunen an das OZG verstößt des Weiteren nicht gegen die **Aufgabenübertragungsverbote** der Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG und Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG. Denn die Pflicht zur Bereitstellung elektronischer Verwaltungszugänge begründet keine neuen Sachaufgaben, sondern regelt lediglich, wie die bestehenden Sachaufgaben auszuführen sind. Selbst

²¹ *Guckelberger*, VVDStRL 78 (2019), 235 (254 f.); *Hermann/Stöber*, NVwZ 2017, 1401 (1402); *Martini/Wiesner*, ZG 32 (2017), 193 (197); BeckOK GG/*Suerbaum*, Art. 91c Rn. 31.

²² *M. Martini*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 7. Aufl., Art. 91c Rn. 62; *Siegel*, DÖV 2018, 185 (186).

²³ BT-Drs. 18/11131, S. 16; BT-Drs. 18/11135, S. 91.

²⁴ BT-Drs. 18/11135, S. 138.

²⁵ BVerfGE 86, 148 (215).

²⁶ *Gröpl*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 101. EL (Stand: Mai 2023), Art. 91c Rn. 66; a.A.: *Martini/Wiesner*, ZG 32 (2017), 193 (216).

wenn die Verwaltungsdigitalisierung eine Aufgabenübertragung darstellte, ist zu beachten, dass Art. 91c Abs. 5 GG *lex specialis* zu Art. 84 Abs. 1 S. 7 und Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG ist.²⁷

Insoweit die Verwaltungsdigitalisierung die **kommunale Selbstverwaltungsgarantie** nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG berührt, ist festzuhalten, dass diese nicht absolut, sondern nur im Rahmen der Gesetze gilt. Der Bundesgesetzgeber darf dieses Recht aber nicht aufheben und die Selbstverwaltung nicht derart einschränken, dass sie innerlich ausgehöhlt wird.²⁸ Auch außerhalb des Kernbereichs des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG können bundesgesetzliche Regelungen im Einzelfall die kommunale Selbstverwaltungsgarantie verletzen, indem sie Gemeinden und Gemeindeverbände „finanziell erdrosseln“.²⁹ Im Einzelfall ist § 1 Abs. 1 Nr. 2 OZG-E daher verfassungskonform auszulegen.

2. „Digital Only“ für die Privatwirtschaft (§ 1a Abs. 1 OZG-E)

„Digital Only“ in der öffentlichen Verwaltung bedeutet, dass bestimmte **Verwaltungsleistungen ausschließlich digital zugänglich** sind.³⁰ Dafür sprechen sowohl die im Vergleich zum Staat viel weiter vorangeschrittene digitale Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft, in der jederzeit verfügbare Online-Zugänge zu Gütern und Dienstleistungen längst selbstverständlich geworden sind, als auch die **Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Verwaltung**, die gebieten, die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Ressourcen anzustreben. Ein dauerhaftes Festhalten an analogen Zugängen und Verwaltungsverfahren trotz vorhandener digitaler Alternativen wird die Haushalte von Bund und Ländern erheblich beanspruchen. Wären digitale Zugänge nicht nur für die Behörden verpflichtend (z.B. gemäß § 2 Abs. 1 EGovG), sondern müssten sie auch zwingend (noch umfassender als heute schon) genutzt werden, könnte dies die öffentlichen Kassen perspektivisch entlasten.

²⁷ Guckelberger, VVDStRL 78 (2019), 235 (355); BeckOK GG/Suerbaum, Art. 91c Rn. 34.2.

²⁸ BVerfGE 125, 141 (159); vgl. BVerfGE 1, 167 (175).

²⁹ Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 70; Peuker, DÖV 2022, 275 (277).

³⁰ Botta, NVwZ 2022, 1247 (1248).

Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass die Bundesregierung „Digital Only“ in der öffentlichen Verwaltung stärken will. Konkret sollen in fünf Jahren alle Verwaltungsleistungen, die der Ausführung von Bundesgesetzen auf dem Gebiet des Rechts der Wirtschaft dienen und ausschließlich juristische Personen und Vereinigungen betreffen, ausschließlich elektronisch angeboten werden (§ 1a Abs. 1 OZG-E). Diesem partiellen „Digital Only“ für die Privatwirtschaft steht auch **kein grundgesetzliches „Recht auf analogen Zugang“** entgegen. Das Grundgesetz sieht kein allgemeines Abwehrrecht gegen eine digitale Verwaltung vor.³¹ Insoweit im Einzelfall ein digitaler Verwaltungszugang nicht in Frage kommt, sieht § 1a Abs. 1 OZG eine Ausnahmeregelung vor.

3. Sicherheit der elektronischen Kommunikation (§ 2 Abs. 7 OZG-E)

Bislang beschränkt sich der Gesetzentwurf darauf, dass Nutzerinnen und Nutzer über das Postfach mit öffentlichen Stellen sicher kommunizieren können. Aus Gründen der IT-Sicherheit und zur Vertrauensstärkung in die digitale Verwaltungstransformation sollte der Gesetzgeber jedoch in § 2 Abs. 7 OZG-E ausdrücklich verankern, dass die elektronische Kommunikation durch eine Ende-zu-Ende-Verschlüsselung geschützt sein muss.

4. Offene Standards und Schnittstellen (§ 3b OZG-E)

Der digitalen Verwaltungstransformation sind nicht nur zahlreiche Chancen, sondern auch Risiken inhärent. Je digitaler der Staat und seine Behörden werden, umso gravierender können sich technische Komplikationen oder gezielte Angriffe durch Dritte auswirken. Die **Stärkung der digitalen Souveränität** staatlicher Stellen ist folglich entscheidend für ihre Resilienz. Mehr digitale Souveränität verspricht insbesondere der Einsatz von Open-Source-Software sowie offener Standards und offener Schnittstellen.

Es ist daher nur folgerichtig, dass das OZGÄndG einen grundsätzlichen **Vorrang von Open-Source-Software** bei den IT-Komponenten (vor allem dem Nutzerkonto und Postfach) vorsieht (§ 4 Abs. 3

³¹ Botta, NVwZ 2022, 1247 (1252).

OZG-E). Zugleich beschränkt sich der Gesetzentwurf indes auf die **bloße Veröffentlichungspflicht von Standards und Schnittstellen** (§ 3b OZG-E), anstatt den Einsatz offener Standards und Schnittstellen verbindlich vorzugeben. Dadurch droht die zukünftige Rechtslage hinter der Gesetzesbegründung zurückzubleiben, in der es heißt, dass „[d]er übergreifende informationstechnische Zugang von Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern [...] nur dann vollständig gewährleistet werden [kann], wenn die dafür notwendigen IT-Komponenten im Rahmen des Portalverbundes interoperabel verknüpft sind und miteinander kommunizieren können“.³² Der parlamentarische Gesetzgeber sollte § 3b OZG-E daher noch entsprechend nachschärfen und offene Standards und offene Schnittstellen zum Regelfall erklären.³³

5. Digitale Teilhabe (u.a. § 7 OZG-E)

Eine digitale Verwaltung kann sich durch niedrighschwellige und jederzeit verfügbare Zugänge zu staatlichen Leistungen auszeichnen, sie kann aber auch **Hürden in der Behördenkommunikation** verfestigen. Denn setzen Bund und Länder immer stärker auf digitale Verwaltungszugänge, droht dies Bürgerinnen und Bürger zu benachteiligen, die nicht über die erforderliche technische Ausstattung verfügen – sei es aus finanziellen oder anderen Gründen wie einer ausgeprägten Technikskepsis.

Tatsächlich verfügen zwar 91 % der deutschen Haushalte über einen Internetzugang³⁴ und ebenso viele über einen PC³⁵. Es gibt aber deutliche Unterschiede zwischen den Altersgruppen,

³² BT-Drs. 20/8093, S. 41.

³³ Ebenso *Open Source Business Alliance*, Neuer Gesetzentwurf zum OZG 2.0: Der Teufel steckt jetzt im Detail, Pressemitteilung v. 12.6.2023, <https://osb-alliance.de/publikationen/stellungnahmen/neuer-gesetzentwurf-zum-ozg-2-0-der-teufel-steckt-jetzt-im-detail>.

³⁴ *Tenzer*, Anteil der Haushalte in Deutschland mit Internetzugang von 2002 bis 2022, 29.8.2023, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/153257/umfrage/haushalte-mit-internetzugang-in-deutschland-seit-2002/>.

³⁵ *Statista Research Department*, Anteil der privaten Haushalte in Deutschland mit Personal Computern von 2000 bis 2022, 30.8.2023, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/160925/umfrage/ausstattungsgrad-mit-personal-computer-in-deutschen-haushalten/>

Bildungsgraden und Haushaltseinkommen.³⁶ Zudem ist die Internetgeschwindigkeit im ländlichen Raum und in Ostdeutschland oft noch unzureichend.³⁷ Darüber hinaus setzt eine digitale Teilhabe nicht nur eine entsprechende **Ausstattung**, sondern auch **Nutzungskompetenz** voraus. Gerade Frauen im Rentenalter mit niedriger formaler Bildung gelten in Deutschland als digital abgehängt.³⁸ Auch ein Blick ins europäische Ausland zeigt die Schattenseiten einer vorrangig digital zugänglichen Verwaltung auf. Nachdem in Spanien bereits seit 2007 ein Recht auf elektronische Kommunikation mit der Verwaltung existiert,³⁹ ist es mit der Zeit immer schwieriger geworden, Behördentermine zu erhalten, was auch dort vor allem lebenserfahrenere Menschen vor erhebliche Herausforderungen stellt.⁴⁰

Der Bundesgesetzgeber muss daher im Rahmen der OZG-Umsetzung die digitale Teilhabe stärken. Dafür ist es u.a. essentiell, dass elektronische Verwaltungsleistungen nutzerzentriert und barrierefrei zugänglich sind. In diesem Zusammenhang ist es zu begrüßen, dass das OZGÄndG mit § 7 OZG-E **Vorgaben zur Nutzerfreundlichkeit und Barrierefreiheit** beinhaltet. Wünschenswert wäre es indes, wenn noch stärker präzisiert wäre, was Nutzerfreundlichkeit im Einzelnen bedeutet. Dafür sollte das OZG eine entsprechende Verordnungsermächtigung zur näheren Ausgestaltung vorsehen.

Unter dem Aspekt der digitalen Teilhabe ist es zudem höchst problematisch, dass bestimmte **Menschengruppen generell von einem Zugang zu digitalen Verwaltungsleistungen ausgeschlossen** sind. Dies sind zum einen Menschen ohne elektronischen Aufenthaltstitel (mehr als 1,9 Mio. Personen)⁴¹ und zum anderen Menschen mit elektronischem Aufenthaltstitel und nicht bestätigter Identität. Denn das – grundsätzlich begrüßenswerte – **einheitliche Bürgerkonto** sieht

³⁶ *Initiative D21*, D21-Digital-Index 2020/2021, 2021, S. 10 ff.

³⁷ *Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur*, Breitbandatlas (Kurzbericht), 2021, S. 4 ff.

³⁸ *Initiative D21*, D21-Digital-Index 2020/2021, S. 38.

³⁹ Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

⁴⁰ *Kellner*, Spanien: Ein Vorreiter der Digitalisierung, deutschlandfunk.de v. 5.6.2022, <https://www.deutschlandfunk.de/digitalisierung-spanien-100.html>.

⁴¹ *Statistisches Bundesamt*, Ausländische Bevölkerung nach aufenthalts-rechtlichem Status am 31.12.2022, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/auslaendische-bevoelkerung-aufenthaltsrechtlicherstatus.html>.

nach § 3 Abs. 4 OZG-E einen abgeschlossenen Kreis von möglichen Identitätsnachweisen vor, die notwendig sind, um die meisten digitalen Verwaltungsleistungen beantragen zu können. Über solche Nachweise verfügen die genannten Personengruppen aber (noch) nicht. Der Bundesgesetzgeber hat dieses Problem ausweislich der Gesetzesbegründung auch erkannt,⁴² jedoch **keine Lösung** im Gesetzestext selbst geschaffen. Die in der Begründung genannte Möglichkeit einer Basisregistrierung ohne Identitätsnachweis erlaubte nur einen sehr eingeschränkten Zugang zu sogenannten „einfachen elektronischen Verwaltungsleistungen“ (ein Begriff, der mehr Fragen aufwirft, als er beantwortet).⁴³ Daher besteht gesetzgeberischer Nachholbedarf – auch zur Entlastung der Verwaltung, die anderenfalls für diese Personengruppen weiterhin schriftliche Verfahren vorhalten muss.

6. Datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit bei EfA-Leistungen (§ 8a Abs. 4 OZG-E)

Es ist zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit für die – dem jeweiligen Fachverfahren vorgeschaltete – **Datenverarbeitung im digitalen Antragsformular** bei einer Stelle bündelt (§ 8a Abs. 4 OZG). Dies dürfte die Umsetzung von EfA-Leistungen deutlich erleichtern, da sich so verfassungs- und verwaltungsrechtlich komplexe Verantwortungs- und Auftragsverarbeitungsstrukturen vermeiden lassen.⁴⁴

7. Schriftformersatz (§ 9a OZG-E)

Um **medienbruchfreie Verwaltungsabläufe** zu ermöglichen, müssen Bund und Länder bestehende Schriftformerfordernisse abbauen. Einen wichtigen Schritt hin zu einer vollständig elektronischen Behördenarbeit kann der Bund mit § 9a OZG-E gehen. Zukünftig soll die Abwicklung einer elektronischen Verwaltungsleistung über ein Verwaltungsportal i.S.v. § 2 Abs. 2 OZG unter den Vorgaben des § 9a OZG-E eine durch Rechtsvorschrift angeordnete Schriftform elektronisch ersetzen. Diese Regelung ist auch deshalb so wichtig, weil die ehemals als primäre

⁴² BT-Drs. 20/8093, S. 40.

⁴³ BT-Drs. 20/8093, S. 40.

⁴⁴ Dazu schon *Böllhoff/Botta*, NVwZ 2021, 425 (429).

Schriftformersetzung für Bürgerinnen und Bürger gedachte **De-Mail** die mit ihr verbundenen Hoffnungen nicht ansatzweise erfüllen konnte.⁴⁵

§ 9a OZG-E betrifft aufgrund der **föderalen Kompetenzordnung** indes nur die elektronische Abwicklung solcher Verwaltungsleistungen, die der Ausführung von Bundesgesetzen oder der Durchführung unmittelbar geltender Rechtsakte der Union, für die der Bund die Gesetzgebungskompetenz hat, dienen (vgl. § 9a Abs. 1 OZG-E). Damit ist die Vorschrift zugleich ein Beispiel für die Nachteile der fehlenden Simultangesetzgebung im digitalen Verwaltungsverfahrensrecht (siehe oben C. I.). Dem Bund ist geraten, noch stärker in den Dialog mit den Ländern zu treten.

8. Datenschutzcockpit (§ 10 OZG)

Das Datenschutzcockpit ist der **zentrale Transparenzmechanismus des Registermodernisierungsgesetzes** (RegMoG)⁴⁶ und geht damit in seiner Wirkung deutlich über das OZG hinaus. Das Cockpit soll insbesondere den erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich der Verwendung der Steuer-ID als registerübergreifende Identifikationsnummer entgegenwirken. Um als Garant einer verfassungskonformen Registermodernisierung dienen zu können, bedarf die Vorschrift jedoch noch **deutlicher Nachschärfungen**,⁴⁷ die sich so bislang nicht im OZGÄndG wiederfinden.⁴⁸ Mit einem unzureichenden Datenschutzcockpit riskierte der Bund indes das Scheitern der Registermodernisierung vor dem Bundesverfassungsgericht.

a) Erweiterung des Anwendungsbereichs

Bislang beschränkt sich der Anwendungsbereich des Datenschutzcockpits darauf, der betroffenen Person die Datenverarbeitung öffentlicher Stellen anzuzeigen, wenn dabei eine

⁴⁵ Guckelberger, DÖV 2023, 317 (320).

⁴⁶ BT-Drs. 19/24226, S. 2; Knauff/Lehmann (Fn. 13), DÖV 2022, 163.

⁴⁷ Botta, DÖV 2023, 421 (427 ff.).

⁴⁸ Insoweit bleibt abzuwarten, welche Konsequenzen der Entschließungsantrag der Ampelfraktionen (BT-A-Drs. 20(4)258) haben wird.

Identifikationsnummer nach § 5 Identifikationsnummerngesetz (IDNrG) zum Einsatz kommt (vgl. § 10 Abs. 1 OZG).

Wie sich jedoch aus § 5 Abs. 1 S. 2 IDNrG und der Gesetzesbegründung des RegMoG⁴⁹ ergibt, sollen auch **nicht-öffentliche Stellen** die Identifikationsnummer verarbeiten dürfen. Dies führt gegenwärtig zu einer Regelungslücke, die es zu schließen gilt. Die Registermodernisierung darf weder in einer Profilbildung durch den Staat noch durch die Privatwirtschaft münden. Der Transparenzmechanismus muss daher auf nicht-öffentliche Stellen erweitert werden, soweit sie die Identifikationsnummer verwenden. Dies erfordert zugleich, dass nicht-öffentliche Stellen zukünftig ebenfalls an die Protokollierungspflicht des § 9 Abs. 1 S. 1 IDNrG gebunden sind.

Des Weiteren sollte sich die Anwendung des § 10 OZG im staatlichen Verarbeitungssektor nicht auf Datenübermittlungen, bei denen eine Identifikationsnummer nach § 5 IDNrG zum Einsatz kommt, beschränken. Denn die im OZGÄndG vorgeschlagene **Once-Only-Generalklausel** (§ 5 Abs. 1 und Abs. 3 EGovG-E) erlaubt auch zwischenbehördliche Übermittlungen ohne Verwendung der Steuer-ID (siehe unten C. III. 1.). Bürgerinnen und Bürger müssen aber grundsätzlich über alle staatlichen Datenübermittlungen, die sie betreffen, Transparenz erlangen können.

Außerdem sollten sich die betroffenen Personen grenzüberschreitende Datenübermittlungen im Cockpit anzeigen lassen können.⁵⁰

b) Verhinderung eines *Information Overload*

Je mehr Informationen sich im Cockpit abrufen lassen, umso wahrscheinlicher wird indes ein *Information Overload*, d.h. eine **intellektuelle Überforderung** durch zu viele (ungefilterte) Informationen.⁵¹ Entscheidend für den tatsächlichen Einblick in die behördliche Datenverarbeitung

⁴⁹ BT-Drs. 19/24226, S. 36.

⁵⁰ Parycek/Huber/Hunt/Novak/Thapa, Analyse der rechtlich-technischen Gesamtarchitektur des Entwurfs des Registermodernisierungsgesetzes, BT-Ausschuss-Drs. 19(4)667D, 2020, S. 21.

⁵¹ Zum Phänomen des „information overload“ siehe bspw. Ebner, ZD 2022, 364 (365 f.) und Levy, Information Overload, in: Himma/Tavani (Hrsg.), The Handbook of Information and Computer Ethics, 2008, S. 497 ff.

ist daher die Informationsdarstellung. Ausschließlich textbasierte, seitenlange Ausführungen erschweren regelmäßig das Verständnis, was dem Transparenzziel des § 10 OZG zuwiderliefe. **Icons** könnten hingegen ein niedrighschwelliger Lösungsansatz sein, um die Komplexität der Informationen zu reduzieren. Das Cockpit sollte der betroffenen Person sowohl derartige Vereinfachungen als auch umfassende Informationen anzeigen können.

c) Erweiterung der Anwendungsmöglichkeiten

Über das Datenschutzcockpit sollten sich neben dem Auskunftsanspruch aus § 10 OZG auch die allgemeinen **datenschutzrechtlichen Betroffenenrechte** (Art. 12 ff. DSGVO) ausüben lassen. Es erleichterte den Individualrechtsschutz nachhaltig, wenn die betroffenen Personen mithilfe derselben Anwendung zugleich den umfassenderen Auskunftsanspruch aus Art. 15 DSGVO, der von der nationalen Regelung unberührt bleibt (§ 10 Abs. 2 S. 3 OZG)⁵² und z.B. auch das Lösungs-, Berichtigungs- und Widerspruchsrecht geltend machen könnten.

Ein **integrierter Informationskanal zu den Datenschutzbehörden** würde zusätzlich eine niedrighschwellige Unterstützung bei der Rechtsdurchsetzung ermöglichen. Betroffene Personen könnten ihr Beschwerderecht aus Art. 77 DSGVO mit wenigen Klicks ausüben, sobald sie Datenschutzverstöße vermuten. Außerdem sollten sie Informationen nicht nur zu dem Zeitpunkt erlangen können, in dem sie das Cockpit aktiv nutzen. Vielmehr sollte das Cockpit über eine **Benachrichtigungsfunktion** verfügen, um die betroffene Person in Echtzeit über solche Datenübermittlungen zu informieren, die sie vorher entsprechend ausgewählt hat.⁵³

d) Einheitlicher Datenaustauschstandard

Für ein hohes Transparenzniveau müssen die im Datenschutzcockpit angezeigten Daten richtig und vollständig sein. Daher muss das Cockpit alle Datensätze ordnungsgemäß verarbeiten können. Dies

⁵² Zur notwendigen Unterscheidung der beiden Auskunftsansprüche siehe *Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Identifikationsnummer in die öffentliche Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze (Registermodernisierungsgesetz), 26.8.2020, S. 12.

⁵³ Vgl. *Martini*, DÖV 2017, 443 (452).

stellt eine erhebliche Herausforderung dar, da grundsätzlich alle registerführenden Stellen (d.h. tausende Behörden unterschiedlicher Hoheitsträger) in der Lage sein müssen, ihre Daten an das Cockpit übermitteln zu können. Einen **einheitlichen Datenaustauschstandard gibt es indes noch nicht**.⁵⁴ Es existieren zwar bereits verschiedene Austauschstandards auf Grundlage des textbasierten Datenformats „XML in der öffentlichen Verwaltung“ (XÖV). Diese kommen bislang aber nur für spezifische Fachverfahren innerhalb geschlossener Informationsverbünde zur Anwendung, etwa „XMeld“ im Meldewesen.

Infolgedessen drohen **fehlerhafte oder unvollständige Auskünfte im Cockpit**. Der Bundesgesetzgeber hat auf diese Problematik noch nicht ausreichend reagiert. Während Datenabrufe bei der Registermodernisierungsbehörde nach einem einheitlichen Datenaustauschstandard erfolgen sollen (§ 7 Abs. 1 S. 1 IDNrG), fehlt eine entsprechende Vorgabe für die sonstigen Datenübermittlungen unter Nutzung der Identifikationsnummer.

e) Speicherdauer der Daten

Derzeit ist offen, über welchen Zeitraum sich die Daten im Datenschutzcockpit anzeigen lassen. Denn die Protokolldaten sind grundsätzlich nur zwei Jahre aufzubewahren und danach unverzüglich zu löschen (§ 9 Abs. 3 S. 1 Hs. 1 IDNrG). Zwar können die Daten auch länger gespeichert bleiben, um die Nutzung des Cockpits zu ermöglichen (§ 9 Abs. 3 S. 1 Hs. 2 i.V.m. Abs. 2 IDNrG). Eine **konkrete Speicherdauer** ist aber gesetzlich **nicht vorgesehen**.

Aus dieser Regelungslücke erwachsen **zwei Risiken**. Auf der einen Seite könnten der betroffenen Person Verarbeitungsvorgänge verborgen bleiben, wenn sie das Cockpit nur selten nutzt⁵⁵ und ältere Datensätze bereits gelöscht sind. Auf der anderen Seite führte eine unbegrenzte Speicherdauer dazu, dass Dritte im Falle unberechtigter Datenzugriffe wesentlich umfangreichere Datensätze erlangen könnten. Angesichts dieses Spannungsfeldes zwischen Transparenz und Datenschutz wäre es vorzugswürdig, gesetzlich zu verankern, dass grundsätzlich der betroffenen Person die Entscheidung

⁵⁴ Klein, Gesucht wird ein übergreifender Standard, eGovernment Computing v. 12.4.2022, <https://www.egovernment-computing.de/gesucht-wird-ein-uebergreifender-standard-a-1110389/>.

⁵⁵ Nutzt die betroffene Person das Cockpit länger als drei Jahre nicht, wird es gelöscht (§ 10 Abs. 4 S. 6 OZG).

über die Speicherdauer zukommt. Nur wenn sie keine Entscheidung trifft, sollte eine gesetzliche **Aufbewahrungs- bzw. Löschungsfrist** greifen. Diese sollte der Bundesgesetzgeber präzise bestimmen, um die Rechtssicherheit zu erhöhen.

f) Datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit

Damit das Datenschutzcockpit den betroffenen Personen Auskunft zu staatlichen Verarbeitungsvorgängen gewähren kann, ist es erforderlich, dass erneut personenbezogene Daten verarbeitet werden. Es muss daher Klarheit darüber bestehen, wer für diese Datenverarbeitung nach Art. 4 Nr. 7 Hs. 1 DSGVO verantwortlich ist. Denn der bzw. die Verantwortlichen haben die **Einhaltung der datenschutzrechtlichen Pflichten** sicherzustellen, d.h. insbesondere die Betroffenenrechte zu wahren. Die Verantwortlichkeit richtet sich nach den tatsächlichen Einflussnahmemöglichkeiten auf die Zwecke und Mittel der Datenverarbeitung.⁵⁶ Ist nur eine Stelle an der Datenverarbeitung beteiligt, liegt es mithin auf der Hand, dass sie verantwortlich ist.

Die Datenverarbeitung für die Auskunft im Cockpit zeichnet sich jedoch durch eine besondere **Akteursvielfalt** aus: Neben der Registermodernisierungsbehörde sind potenziell tausende Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden an der Verarbeitung beteiligt. Deshalb muss der Bundesgesetzgeber einem Transparenz- und Datenschutzdefizit vorbeugen. § 10 OZG lässt die Verantwortlichkeit indes noch unerwähnt und § 8 IDNrG findet keine Anwendung, da er nur die Verantwortlichkeit für Datenabrufe bei der Registermodernisierungsbehörde regelt.⁵⁷ Allein aus der Gesetzesbegründung ergibt sich (wenn auch unverbindlich), dass die übermittelnden Stellen für die Richtigkeit der Auskunft verantwortlich sein sollen.⁵⁸ Gänzlich unbeantwortet bleibt demgegenüber

⁵⁶ Böllhoff/Botta, NVwZ 2021, 425 (426); Schreiber, ZD 2019, 55 (56).

⁵⁷ Ebenfalls keine definitive Klärung bietet § 9c Abs. 2 EGovG, der die Verantwortlichkeit für die Datenverarbeitung im Bundesverwaltungsportal grundsätzlich der Stelle zuordnet, die es betreibt. Wie sich diese Regelung zur Datenverarbeitung im Zusammenhang mit dem Cockpit verhält, bleibt fraglich, solange offen ist, auf welche Weise die IT-Komponente in den Portalverbund eingebunden sein wird.

⁵⁸ BT-Drs. 19/24226, S. 80.

die Frage, wer für die weitere Datenverarbeitung – insbesondere im Rahmen der Registrierung (vgl. § 10 Abs. 4 OZG) – verantwortlich ist.

Verantwortlicher könnte die Stelle sein, die das Cockpit betreibt (§ 10 Abs. 5 S. 1 OZG). Diese könnte aber auch nur als Auftragsverarbeiter (Art. 4 Nr. 8 DSGVO) derjenigen Stellen fungieren, die die Verwaltungsportale des Bundes und der Länder betreiben. Letztere wären dann allein verantwortlich. Denkbar wäre außerdem eine gemeinsame Verantwortlichkeit der genannten Stellen (Art. 26 Abs. 1 S. 1 DSGVO).⁵⁹ Entscheidend ist letztendlich, wie die IT-Komponente in den Portalverbund eingebunden sein wird.⁶⁰ Um bei der technischen Entwicklung des Cockpits von Anfang an **klare Verantwortungssphären** sicherzustellen, sollte der Bundesgesetzgeber den oder die Verantwortlichen vorab gesetzlich bestimmen (Art. 4 Nr. 7 Hs. 2 DSGVO).⁶¹ Dadurch lässt sich verhindern, dass die später als verantwortlich ausgewiesene Stelle und die datenschutzrechtlich tatsächlich (mit-)verantwortliche Stelle nicht übereinstimmen.

9. Monitoring des OZG-Umsetzungsstandes (§ 12 OZG-E)

Bislang zeichnet sich die OZG-Umsetzung durch ein erhebliches Transparenzdefizit aus. Zwar lässt sich dem „Dashboard Digitale Verwaltung“ des BMI ein Umsetzungsstand entnehmen. Der Bundesrechnungshof hat indes die Darstellung des Umsetzungsstandes scharf kritisiert und dem BMI **Schönfärberei** vorgeworfen.⁶² Um diesem Vorwurf nachgehen zu können, bedarf es einer Auseinandersetzung damit, wann eine Verwaltungsleistung als elektronisch angeboten gilt. Die Europäische Kommission hat zur Messung der Online-Verfügbarkeit von Verwaltungsleistungen ein

⁵⁹ Der EuGH hat diese Rechtsfigur bislang sehr extensiv auslegt. Siehe seine st. Rspr.: Urt. v. 5.6.2018, C-210/16, Wirtschaftsakademie SH, ECLI:EU:C:2018:388, Rn. 25 ff.; Urt. v. 10.7.2018, C-25/17, Jehovan todistajat, ECLI:EU:C:2018:551, Rn. 63 ff.; Urt. v. 29.7.2019, C-40/17, Fashion ID, ECLI:EU:C:2019:629, Rn. 64 ff. Kritisch dazu Böllhoff/Botta, NVwZ 2021, 425 (427).

⁶⁰ *Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Identifikationsnummer in die öffentliche Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze (Registermodernisierungsgesetz), 26.8.2020, S. 13.

⁶¹ Zu den Voraussetzungen einer mitgliedstaatlichen Festlegung der datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit siehe Böllhoff/Botta, NVwZ 2021, 425 (429 f.).

⁶² *Bundesrechnungshof*, Ergänzungsband zu den Bemerkungen 2021, Bemerkung Nr. 43, Verwaltungsdigitalisierung: BMI beschönigt Fortschritt, 2022.

Modell entwickelt, das auch Bund und Länder zur Bewertung des OZG-Umsetzungsstandes nutzen. Dieses **Reifegradmodell** umfasst fünf Stufen (von Reifegrad 0 bis Reifegrad 4).⁶³

Reifegrad 0	Über die Verwaltungsleistung sind online keine Informationen verfügbar.
Reifegrad 1	Eine Beschreibung der Verwaltungsleistung ist online verfügbar und lässt sich als PDF downloaden.
Reifegrad 2	Die Verwaltungsleistung lässt sich online beantragen. Erforderliche Nachweise können jedoch noch nicht elektronisch übermittelt werden.
Reifegrad 3	Die Verwaltungsleistung kann einschließlich der erforderlichen Nachweise online abgewickelt werden. Auch der behördliche Bescheid wird digital zugestellt.
Reifegrad 4	Die Once-Only-Beantragung der Verwaltungsleistung ist möglich.

Eine elektronische Verwaltungsleistung entspricht erst **ab Reifegrad 3 dem OZG** und ab Reifegrad 4 der „Single Digital Gateway“-Verordnung (EU) 2018/1724. Das „Dashboard Digitale Verwaltung“ weist ein Leistungsbündel jedoch bereits dann als online verfügbar aus, wenn nur eine von mehreren zugehörigen Verwaltungsleistungen dem Reifegrad 2 entspricht (und sie mindestens in einer Kommune verfügbar ist). Das BMI hat mithin darauf verzichtet, die Anzahl der gesetzeskonform umgesetzten Verwaltungsleistungen (also solche mit Reifegrad 3 oder 4) ausdrücklich anzuzeigen. Durch diese Verzerrung der Informationslage ist es für die Wissenschaft und Zivilgesellschaft, aber auch für politische Entscheidungsträger, schwierig bis unmöglich, den tatsächlichen Umsetzungsstand der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland zu erfassen.

Es ist daher grundsätzlich zu begrüßen, dass das OZGÄndG mit § 12 OZG-E ein verbindliches Monitoring und eine verbindliche Gesetzesevaluation vorsieht (eine Evaluation des „OZG 1.0“ hat es nie gegeben). Es fehlt jedoch an einer Präzisierung, welche **konkreten Kriterien** für diese Prüfmechanismen relevant sein werden. Die Gesetzesbegründung nennt lediglich Nutzungshäufigkeit und -zufriedenheit als Kriterien für die Erfolgsmessung der OZG-Umsetzung.⁶⁴ Sinnvoll wäre es

⁶³ Bundesministerium des Innern und für Heimat, Reifegradmodell, <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/grundlagen/info-ozg/info-reifegradmodell/info-reifegradmodell-node.html>.

⁶⁴ BT-Drs. 20/8093, S. 51.

indes, das (ggf. überarbeitete) **Reifegradmodell gesetzlich festzuschreiben** und dadurch klar zu regeln, ab wann Verwaltungsleistungen tatsächlich als OZG-konform gelten. Außerdem sollte die Verantwortung für Monitoring und Evaluation einer **unabhängigen Stelle** übertragen werden.

10. Nachfrist für die unterbliebene OZG-Umsetzung

Im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage sieht das OZGÄndG keine Nachfrist für die vollständige Umsetzung des OZG vor. Diese Entscheidung könnte sich als **folgeschwerer Fehler** erweisen und sollte daher korrigiert werden. Zwar ist der Bundesregierung insoweit zuzustimmen, dass die digitale Verwaltungstransformation eine **Daueraufgabe** ist (und bleibt). Aber selbst der gegenwärtige (noch unzureichende) OZG-Umsetzungsstand wäre wohl bislang nicht erreicht worden, wenn sich Bund und Länder nicht auf eine fünfjährige Umsetzungsperiode bis Ende 2022 geeinigt hätten.

Es bedarf daher weiterhin eines **gewissen gesetzlichen Drucks**, um bei der deutschen Verwaltungsmodernisierung nicht an Tempo zu verlieren. Dafür bieten sich auch differenzierte Fristvorgaben an. So ließe sich im OZG eine Ermächtigung des BMI verankern, um per Rechtsverordnung **nach Priorität gestaffelte Umsetzungsfristen** für unterschiedliche Leistungsbündel zu beschließen.

11. Rechtsanspruch auf digitale Verwaltungsleistungen

Bund und Länder mussten trotz ihres Scheiterns bei der fristgerechten OZG-Umsetzung keine unmittelbaren Konsequenzen fürchten. Bislang beinhaltet das digitale Verwaltungsverfahrensrecht des Bundes **keinen subjektiv-rechtlichen Anspruch** auf digitale Verwaltungsleistungen. Daran will auch das OZGÄndG nichts ändern (auch nicht insoweit es „Digital Only“ in der öffentlichen Verwaltung einführt; siehe oben C. II. 2.). Zugleich diskutieren (nicht nur) Teile der regierenden Ampelkoalition über die Schaffung einer solchen – grundsätzlich empfehlenswerten – Rechtsgrundlage,⁶⁵ weshalb auch sie vorliegend näher beleuchtet werden soll.

⁶⁵ *Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag, OZG 2.0: Mit mehr Verbindlichkeit zu digitalen Verwaltungsleistungen*, <https://www.fdpbt.de/sites/default/files/2023-04/positionspapier-ozg-2.0.pdf>.

Als Vorbild für einen bundesgesetzlichen Rechtsanspruch auf digitale Verwaltungsleistungen ließe sich **Art. 12 Abs. 1 S. 2 BayDiG** heranziehen. Danach kann jeder verlangen, dass Verwaltungsverfahren ihm gegenüber digital durchgeführt werden. Eine Grenze zieht Art. 19 Abs. 1 BayDiG, wonach bayerische Behörden nur dazu verpflichtet sind, Verwaltungsverfahren digital anzubieten, wenn sie dafür geeignet und ihre Digitalisierung wirtschaftlich und zweckmäßig ist.

Einen mit Art. 12 Abs. 1 S. 2 BayDiG vergleichbaren Anspruch in das Bundesrecht zu übernehmen, wäre nur zulässig, wenn dem keine Vorschriften des Grundgesetzes entgegenstehen. Wie oben herausgearbeitet (C. II. 1.), befähigt die Gesetzgebungskompetenz des Art. 91c Abs. 5 GG den Bund auch dazu, Regelungen **gegenüber den Ländern und ihren Kommunen** aufzustellen, soweit sie kein Bundesrecht ausführen. Damit dürfte ein bundesgesetzlicher Rechtsanspruch auch solche Verwaltungsleistungen betreffen, die sich aus Landesrecht ergeben oder zu den kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben zählen. Umstritten ist gleichwohl, ob sich die Verfassungsnorm darauf beschränkt, vorhandene elektronische Verwaltungsleistungen über den Portalverbund miteinander zu vernetzen oder ob sie auch eine **Digitalisierungspflicht** begründet.⁶⁶ Letzteres wäre zwingende Voraussetzung für einen Rechtsanspruch auf digitale Verwaltung. Zwar lässt der Wortlaut des Art. 91c Abs. 5 GG („Der übergreifende informationstechnische Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern“) zwei Deutungsweisen – sowohl die bloße Vernetzung des Status Quo als auch die Digitalisierungspflicht – zu. Aber erneut sprechen **Telos und Entstehungsgeschichte** für ein weites Verständnis der Regelungsbefugnis. Denn dürfte der Bundesgesetzgeber nur eine Optimierung vorhandener E-Government-Angebote regeln, liefe der Verfassungsauftrag des Art. 91c Abs. 5 GG weitgehend ins Leere.⁶⁷ Zudem findet sich in den Gesetzesmaterialien keine Beschränkung auf bereits bestehende elektronische Verwaltungsleistungen.⁶⁸

⁶⁶ Dazu z.B. *M. Martini*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 57 ff.

⁶⁷ *Gröpl*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 64; *Hermann/Stöber*, NVwZ 2017, 1401 (1402); BeckOK GG/*Suerbaum*, Art. 91c Rn. 33.

⁶⁸ Vgl. BT-Drs. 18/11131, S. 16.

Vor diesem Hintergrund könnte der Bundesgesetzgeber einen umfassenden Rechtsanspruch auf digitale Verwaltungsleistungen (bzw. präziser formuliert: einen Rechtsanspruch auf den digitalen Zugang zu Verwaltungsleistungen) **gegenüber Rechtsträgern (bzw. Behörden) auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene** im OZG regeln.

Auch wenn ein solcher Anspruch als sinnvolles Instrument zur Beschleunigung der digitalen Verwaltungstransformation dienen kann, sollte er jedoch nicht unbeschränkt gelten, um die **Handlungsfähigkeit der Verwaltung** nicht zu gefährden. Insbesondere sollte der Rechtsanspruch – vergleichbar mit der bayerischen Vorschrift – an die objektive Umsetzungspflicht des OZG gebunden sein, damit Bürgerinnen und Bürger von den Rechtsträgern nur das verlangen könnten, wozu diese bereits gesetzlich verpflichtet sind. Zudem sollten die **Anspruchsgrenzen** aus Art. 19 Abs. 1 BayDiG in eine mögliche Bundesvorschrift übernommen werden (Geeignetheit für Digitalisierung sowie Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit⁶⁹ der Digitalisierung), um bspw. die **Mehrkosten** berücksichtigen zu können, die daraus resultierten, wenn das Begehren der anspruchstellenden Person konträr zu den Digitalisierungsprioritäten des jeweiligen Anspruchsgegners liefe (d.h. die Digitalisierung einer Leistung vorgezogen werden müsste). Denkbar wäre es in diesem Zusammenhang auch, den Rechtsanspruch inhaltlich an – zuvor empfohlene (siehe oben C. II. 10.) – **zeitlich gestaffelte Nachfristen für die OZG-Umsetzung** zu knüpfen. Dann wäre die staatlich für sinnvoll erachtete Priorisierung bei der Bereitstellung digitaler Verwaltungsleistungen gesetzlich vorgegeben und ließe sich nicht durch einen individuellen Rechtsanspruch aushebeln.

Klärungsbedürftig bleibt, **welche Konsequenzen** es haben sollte, wenn der Rechtsträger dem Anspruch nicht nachkommt. Der Nationale Normenkontrollrat hat einen Schadensersatzanspruch

⁶⁹ Die Zweckmäßigkeit dürfte z.B. fraglich sein, wenn es sich bei der Verwaltungsleistung um eine EfA-Leistung handelt, die bereits in der Verantwortung eines anderen Rechtsträgers entwickelt wird oder werden soll.

vorgeschlagen,⁷⁰ den zumindest die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages als verfassungskonform angesehen haben⁷¹.

III. Änderungen im EGovG

1. Once-Only-Generalklausel (§ 5 Abs. 1 und Abs. 3 EGovG-E)

Das Once-Only-Prinzip verspricht eine erhebliche Entlastung für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen. Perspektivisch soll ihnen nicht nur der „Gang aufs Amt“ erspart bleiben, sondern es soll ihnen auch offenstehen, der Verwaltung ihre Daten und Nachweise nur noch **einmalig zu übermitteln**. Benötigt eine Behörde anschließend Informationen, die bereits (bei einer anderen Behörde) vorliegen, kann sie zukünftig auf diese elektronisch zugreifen, anstatt sie erneut erheben zu müssen. Dadurch sollen Bürgerinnen und Bürger 84 Mio. sowie die Verwaltung 64 Mio. Zeitstunden jährlich einsparen können, was eine **Aufwandsreduzierung um 47% bzw. 60%** bedeutete.⁷² Um Once-Only für alle geeigneten Verwaltungsleistungen bundesweit anbieten zu können, müssen jedoch noch erhebliche rechtliche und technische Hürden genommen werden. Der behördliche Datenaustausch setzt neben einer Reform der Registerlandschaft eine entsprechende Rechtsgrundlage voraus.

Als diese Rechtsgrundlage soll zukünftig § 5 Abs. 1 und Abs. 3 EGovG-E – zumindest im Anwendungsbereich des EGovG des Bundes (dazu unten) – fungieren. Danach sollen **Bürgerinnen und Bürger die Wahl haben**, ob sie in einem elektronischen Verwaltungserfahren erforderliche Nachweise selbst einreichen wollen oder ob dies durch einen automatisierten Abruf bei anderen Behörden erfolgen soll (§ 5 Abs. 1 EGovG-E). Voraussetzung für eine rechtmäßige Once-Only-

⁷⁰ *Nationaler Normenkontrollrat*, Positionspapier des Nationalen Normenkontrollrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften, 9.2.2023, S. 6.

⁷¹ *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Rechtsanspruch auf digitale Verwaltungsleistungen, WD 3 - 3000 - 054/23, 23.5.2023, S. 16 ff.

⁷² *Nationaler Normenkontrollrat*, Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren, 2017, S. 55

Datenübermittlung soll zukünftig sein, dass sie zur Erfüllung der Aufgabe der nachweisanfordernden Stelle erforderlich ist und die nachweisanfordernde Stelle den Nachweis auch auf Grund anderer Rechtsvorschriften bei der antragstellenden Person erheben dürfte (§ 5 Abs. 3 EGovG-E). Im Unterschied zur bisherigen Rechtslage fehlt die Voraussetzung einer „**Einwilligung**“ in § 5 EGovG-E, was die bislang umstrittene Unionskonformität der Vorschrift absichern soll.⁷³

Ob die neue Once-Only-Generalklausel unionskonform ist, bemisst sich nach den **Vorgaben der Datenschutz-Grundverordnung** (DSGVO), die grundsätzlich auch für die behördliche Datenverarbeitung gilt.⁷⁴ Die Verordnung erlaubt den mitgliedstaatlichen Gesetzgeber grundsätzlich, im Rahmen sogenannter Öffnungsklauseln (vorliegend Art. 6 Abs. 1 lit. e i.V.m. Abs. 3 S. 1 lit. b DSGVO) eigene Verarbeitungsgrundlagen zu schaffen. Auch **Zweckänderungen** – wie sie zwischenbehördliche Datenübermittlungen nach dem Once-Only-Prinzip zur Folge haben – darf das mitgliedstaatliche Recht vorsehen. Voraussetzung ist nach Art. 6 Abs. 4 Hs. 1 DSGVO, dass die Rechtsvorschrift, eine in einer demokratischen Gesellschaft notwendige und verhältnismäßige Maßnahme zum Schutz der in Art. 23 Abs. 1 DSGVO genannten Ziele darstellt.⁷⁵ An diesem Maßstab ist § 5 EGovG-E zu messen.⁷⁶

Die Generalklausel verfolgt das **Ziel effizienterer Verwaltungsabläufe** durch Once-Only. Dieses Ziel lässt sich jedenfalls unter Art. 23 Abs. 1 lit. e DSGVO subsumieren.⁷⁷ Denn zum einen stellt die digitale Verwaltungstransformation generell ein wichtiges Ziel des allgemeinen öffentlichen Interesses dar und zum anderen dient sie auch den finanziellen Interessen Deutschlands aufgrund der dadurch freiwerdenden Ressourcen bzw. entstehenden Einsparpotenziale.

⁷³ BT-Drs. 20/8093, S. 56.

⁷⁴ Vgl. *Botta*, NVwZ 2022, 1247 (1249).

⁷⁵ Erfüllt eine Rechtsvorschrift diese Anforderungen, bedarf es nicht zusätzlich eines sogenannten Kompatibilitätstests nach Art. 6 Abs. 4 Hs. 2 DSGVO. Siehe *Albers/Veit*, in: Wolff/Brink (Hrsg.), BeckOK DatenschutzR, 40. Ed. (Stand: 1.5.2022), Art. 6 Rn. 110; *Taeger*, in: Taeger/Gabel (Hrsg.), DSGVO/BDSG/TTDSG, 4. Aufl., 2022, Art. 6 Rn. 166.

⁷⁶ *Ebert/Spiecker gen. Döhmman*, NVwZ 2021, 1188 (1192).

⁷⁷ *Martini/Wenzel*, DVBl 2016, 749 (754).

§ 5 EGovG-E müsste darüber hinaus eine notwendige und verhältnismäßige Maßnahme darstellen. Danach müssen sich Ausnahmen und Einschränkungen in Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten auf das absolut Notwendige beschränken, um dem Erfordernis der Verhältnismäßigkeit zu genügen, was voraussetzt, dass die gesetzliche Verarbeitungsgrundlage hinreichend bestimmt und verfahrensrechtlich abgesichert ist.⁷⁸ Für die Verhältnismäßigkeit der mitgliedstaatlichen Once-Only-Generalklausel sprechen insbesondere die **Wahlmöglichkeit der antragstellenden Person** und das Erfordernis einer Rechtsgrundlage, die die nachweisanfordernde Stelle zur **hypothetischen Datenneuerhebung** berechtigen würde. So ist zum einen gesichert, dass sich die antragstellende Person Once-Only entziehen kann und zum anderen, dass Behörden unter Berufung auf § 5 E-GovG-E keine Daten erlangen können, die ihnen sonst verwehrt wären. Maßgebend für die Verhältnismäßigkeit (die sich daher noch nicht abschließend bewerten lässt) ist zudem das **Datenschutzcockpit** (siehe oben C. II. 8.). Es soll verhindern, dass sich behördenübergreifende Datenübermittlungen der Kontrolle durch die Bürgerinnen und Bürger entziehen können.

Dass der Bundesgesetzgeber mit der Wahlmöglichkeit ein **voluntatives Element** in § 5 EGovG-E eingefügt hat, verstößt jedenfalls nicht gegen Unionsrecht. Zwar beinhaltet der Erlaubnistatbestand der Einwilligung nach Art. 6 Abs. 1 lit. a DSGVO – als zentrale Ausdrucksform der informationellen Selbstbestimmung – keine Öffnungsklausel (weshalb die Unionskonformität des § 5 EGovG bislang umstritten war). Aber § 5 EGovG-E stellt keine Einwilligungslösung dar, sodass die Norm die strengen unionsrechtlichen Einwilligungsvoraussetzungen (Art. 4 Nr. 11, Art. 6 Abs. 1 lit. a und Art. 7 DSGVO) nicht zu untergraben droht. Maßgebend für die Zulässigkeit der Datenübermittlung ist nicht die Entscheidung der antragstellenden Person, sondern die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe. Wie zudem Art. 6 Abs. 1 lit. b DSGVO (Datenverarbeitung zum Zweck der Vertragserfüllung) zeigt, können auch andere datenschutzrechtliche Erlaubnistatbestände als die Einwilligung ein voluntatives Element beinhalten.

⁷⁸ St. Rspr. des EuGH, Urt. v. 9.11.2010, C-92/09 (Schecke), ECLI:EU:C:2010:662, Rn. 77; Urt. v. 7.11.2013, Rs. C-473/12 (IPI), ECLI:EU:C:2013:715, Rn. 39; Urt. v. 16.7.2020, Rs. C-311/18 (Schrems II), ECLI:EU:C:2020:559, Rn. 176; *Jarass*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 4. Aufl., 2021, Art. 8 Rn. 17; *Wolff*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2017, Art. 8 GRCh Rn. 48.

Damit Once-Only in der gesamten öffentlichen Verwaltung (d.h. auch jenseits des Geltungsbereichs des EGovG des Bundes) Wirklichkeit werden kann, bedarf es **entsprechender Vorschriften im Landesrecht**. Erneut zeigen sich die Limitationen eines fragmentierten E-Government-Rechts (siehe oben C. I.).

2. Ende-zu-Ende-Digitalisierung (§ 6 EGovG-E)

Das OZGÄndG ist mit dem Versprechen verbunden, in der öffentlichen Verwaltung eine Ende-zu-Ende-Digitalisierung Wirklichkeit werden zu lassen. Das **Transformationspotenzial** des § 6 EGovG-E ist jedoch **noch ungewiss**. Denn die Vorschrift beschränkt sich auf „wesentliche elektronische Verwaltungsleistungen“. Ein Begriff, der **gesetzlich nicht definiert** ist und daher erheblichen Spielraum lässt. Obwohl sich somit im OZGÄndG wiederholt zeigt, dass der Gesetzgeber von einer unterschiedlichen Relevanz der einzelnen Verwaltungsleistungen ausgeht, bekennt er sich nicht zu einer **klaren Priorisierung**. Unklar bleibt auch, was die Formulierung „eine vollständige elektronische Abwicklung“ als Ziel der Ende-zu-Ende-Digitalisierung konkret bedeutet. In diesem Zusammenhang böte sich eine Verankerung des Reifegradmodells bzw. der Verweis auf dieses an (siehe oben C. II. 9.).

Um die Ende-zu-Ende-Digitalisierung im gesamten Bundesstaat voranzubringen, braucht es **entsprechender Landesinitiativen**. Die Art. 83 ff. GG berechtigen den Bund nur zur Regelung des Verfahrens, soweit es Bundesbehörden betrifft oder soweit andere Behörden Bundesrecht ausführen. Auch Art. 91c Abs. 5 GG deckte keine bundesgesetzliche Vorgabe zur Ende-zu-Ende-Digitalisierung, da sich die Gesetzgebungskompetenz auf den Zugang zu digitalen Verwaltungsleistungen (d.h. das „Frontend“) beschränkt.

D. Zusammenfassung

Die Verantwortungsträgerinnen und -träger in Bund und Ländern haben bereits vor Jahren erkannt, dass eine digitale Verwaltung entscheidend dafür ist, um Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen (auch in Krisenzeiten) einen effektiven Zugang zu staatlichen Leistungen zu gewähren. Aus dieser Erkenntnis haben sie aber lange Zeit nicht die nötigen Konsequenzen gezogen, um aus dem E-Government-Entwicklungsland Deutschland einen **digitalen Staat** werden zu lassen.

Es ist daher zu begrüßen, dass nunmehr intensiv über die Fortentwicklung des rechtlichen Rahmens der digitalen Verwaltungstransformation diskutiert wird. Denn das Gelingen der digitalen Verwaltungstransformation hängt nicht nur von der Verwaltung selbst, sondern maßgebend auch vom Gesetzgeber ab.⁷⁹ Um dieser Verantwortung gerecht zu werden, sollte der Bundesgesetzgeber das – grundsätzlich unterstützenswerte – **OZGÄndG noch nachschärfen**: insbesondere durch eine Stärkung der IT-Sicherheit (C. II. 3.) und digitalen Souveränität (C. II. 4.), mehr digitale Teilhabe (C. II. 5.), optimierte Transparenz- (C. II. 8.) und Monitoring-Mechanismen (C. II. 9.), eine oder mehrere Nachfristen für die OZG-Umsetzung (C. II. 10.), einen (verfassungsrechtlich zulässigen) Rechtsanspruch auf digitale Verwaltungsleistungen (C. II. 11.) sowie mehr Rechtsklarheit bei der Ende-zu-Ende-Digitalisierung (C. III. 2.).

Perspektivisch sollte der Bund darüber hinaus die verwaltungsverfahrenrechtlichen Vorschriften aus OZG und EGovG in das **VwVfG** integrieren (C. I.). Dann kann es wieder heißen: „**eine Behörde, ein Verfahrensrecht**“. Eine solche Gesetzesreform diene der Rechtsvereinheitlichung und Rechtssicherheit im Verwaltungsverfahren und damit dem vorrangigen Zweck der Verwaltungsverfahrensgesetze.⁸⁰

⁷⁹ Vgl. Schröder, ZdiW 2022, 269 (270 f.).

⁸⁰ Vgl. Guckelberger, VVDStRL 78 (2019), 235 (281 f.); Siegel, DVBl 2020, 552 (557).

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

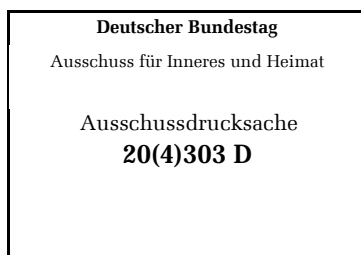
per Mail: innenausschuss@bundestag.de

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: DV11@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.

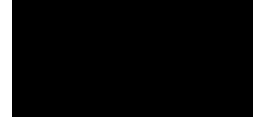
Wir hoffen, dass die Geburtsfehler des OZG mit dem OZGÄndG nicht fortgesetzt werden. Städte, Landkreise und Gemeinden bekennen sich zum Ziel einer innovativen, digitalen und nutzerfreundlichen Verwaltung – mit durchgängigen, medienbruchfreien und digitalen Verfahren. Dazu benötigen sie aber die entsprechenden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



5. Oktober 2023

Stellungnahme von Malte Spitz, Mitglied des Nationalen Normenkontrollrates, zur Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages zum Gesetz zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften

1. Einführung

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) in seiner bisherigen Form hat zwar bewirkt, dass sich Bund, Länder und Kommunen intensiver als in den vielen Jahren zuvor mit der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen beschäftigen. In den fünf Jahren seiner Umsetzung ist es jedoch nicht ansatzweise gelungen, das im Onlinezugangsgesetz genannte Ziel einer deutschlandweit flächendeckenden Digitalisierung aller wesentlichen Verwaltungsleistungen zu erreichen.

Angesichts dieser ernüchternden OZG-Bilanz müssen die bisher gesammelten Erfahrungen und Erkenntnisse aus Sicht des Nationalen Normenkontrollrates (NKR) noch viel intensiver in das beabsichtigte OZG-Änderungsgesetz einfließen, als dies bisher der Fall ist. Zwar finden sich im Gesetzentwurf positive Ansätze, wie die Once-Only-Generalklausel oder die Festlegung auf ein bundesweit einheitliches Bürger- und Unternehmenskonto. An den grundlegenden Mechanismen und Strukturen der Verwaltungsdigitalisierung soll sich laut Entwurf jedoch nichts Maßgebliches ändern. Dabei lägen hier die größten Hebel für eine mutige und vor allem nachhaltige Trendumkehr bei der Verwaltungsdigitalisierung.

Für den Erfolg des Onlinezugangsgesetzes (OZG) ist es von entscheidender Bedeutung, dass Deutschland es schafft,

- die organisatorische Komplexität der Umsetzung zu reduzieren,
- eine einheitliche Architektur für die digitale Verwaltung zu entwickeln,
- grundlegende Basistechnologien flächendeckend bereitzustellen und
- die öffentliche IT-Landschaft wettbewerbsfreundlich zu standardisieren.

Der NKR hat sich in den letzten fünf Jahren ausführlich mit der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) beschäftigt und seine Einschätzungen u.a. im Monitor Digitale Verwaltung festgehalten. Zum vorliegenden Gesetzentwurf hatte der NKR seine Bewertung frühzeitig in einem Positionspapier zusammengefasst (siehe Anhang) und auch in seiner regulären Stellungnahme zum Gesetzentwurf wiederholt. In einer vom NKR durchgeführten Expertenanhörung wurden die Aussagen des Positionspapiers ganz überwiegend bestätigt.

2. Vorschläge zur Schärfung des OZG-Änderungsgesetzes

Im Folgenden werden ausgewählte Vorschläge aus dem Positionspapier des NKR weiter konkretisiert, indem spezifische Änderungen am vorliegenden Gesetzestext formuliert werden. Diese Textpassagen sind als sinngemäße Formulierungsvorschläge zu verstehen und nicht rechtsförmlich geprüft. Streichungen sind als solche gekennzeichnet, Änderungen bzw. Einfügungen sind *kursiv*. Zur Erhöhung der Verbindlichkeit wird mit Fristen gearbeitet, die hier sehr ambitioniert gewählt sind und durch [eckige Klammern] kenntlich gemacht werden.

2.1. Standardisierung, Basiskomponenten und Plattformverbund

Neben der Verpflichtung, nicht nur den Onlinezugang, sondern Verwaltungsverfahren durchgängig zu digitalisieren, sollte das OZG-Änderungsgesetz den ordnungspolitischen Rahmen für die Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland bereitstellen. Fundamentalstes Grundprinzip, das im OZG festgeschrieben werden sollte, ist die Vorgabe von Standards und Schnittstellen, die Verwendung gemeinsamer Basiskomponenten und die Errichtung eines auf abgestimmten Architekturvorgaben basierenden föderalen IT-Betriebsverbundes (Plattformverbund). Dass solche Festlegungen nur mittels Grundgesetzänderung möglich sein sollten, erschließt sich nicht. Nach Auffassung des NKR könnten bereits auf einfachgesetzlicher Ebene weitergehende Regelungen getroffen werden, als dies in der bisherigen Fassung des OZG-Änderungsgesetzes der Fall ist.

Auch bisher schon bestand die begrenzte, aber doch rechtlich abgesicherte Möglichkeit, dass der Bund Standards setzt und Basiskomponenten vorgibt. Von dieser Möglichkeit wurde bisher kein Gebrauch gemacht. Insofern bedarf es an dieser Stelle der stärkeren Verpflichtung und des Zulassens externer Impulse.

Nach Auffassung des NKR führt das EfA-Prinzip in seiner bisherigen Form nicht zu einem nachhaltigen Erfolg. Nicht EfA-Software mit unklaren Finanzierungen und komplizierten vergaberechtlichen Konstrukten sollte das Ziel sein, sondern einmal für alle entwickelte offene Standards und Schnittstellendefinitionen sowie Basiskomponenten. Diese würden es den föderal verteilten Akteuren ermöglichen, dezentral und eigenständig Lösungen zu be-

schaffen. Der Bund sollte sich auf die Bereitstellung des erforderlichen technischen Rahmens und auf solche IT-Komponenten konzentrieren, die in den meisten digitalen Angeboten gebraucht werden. Diese können durchaus dezentral entwickelt und betrieben werden.

Formulierungsvorschläge

Ergänzung in Überschrift zu § 1a und neue Absätze 3 bis 5 OZG-N

§ 1a Portal- und Plattformverbund für digitale Verwaltungsleistungen

...

(3) Die nach §1 benannten Stellen sind verpflichtet, ihre Verwaltungsleistungen durchgängig zu digitalisieren. Dies schließt die Bearbeitung innerhalb der Verwaltung ein. ~~Verwaltungsverfahren sind für~~ nach den Vorgaben des Digitalen Servicestandard für die digitale Abwicklung zu optimieren.

(4) Die nach §1 benannten Stellen sind verpflichtet, ihre informationstechnischen Systeme und IT-Komponenten auf Grundlage einheitlicher, verbindlicher Standards und Architekturvorgaben zu entwickeln und zu betreiben.

(5) Die nach §1 benannten Stellen sind verpflichtet, ihre informationstechnischen Systeme bis zum vierundzwanzigsten auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Kalendermonat zu einem Plattformverbund zu verknüpfen und dafür gemeinsam genutzte IT-Komponenten zu entwickeln und zu betreiben.

Streichung und Ergänzung in § 2 Absatz 6, neue Absätze 8 bis 10 OZG-N

§ 2 Begriffsbestimmungen

...

(6) „IT-Komponenten“ ~~im Sinne dieses Gesetzes~~ sind informationstechnische Systeme, IT-Anwendungen, Basisdienste, digitale Werkzeuge und die elektronische Realisierung von Standards, Schnittstellen und Sicherheitsvorgaben, ~~die für Etablierung, Weiterentwicklung und Betrieb des Portalverbundes und des Plattformverbundes die Anbindung an den Portalverbund, für den Betrieb des Portalverbundes und für die Abwicklung der Verwaltungsleistungen im Portalverbund~~ erforderlich sind.

...

(8) „Standards“ sind aufeinander abgestimmte fachunabhängige, fachübergreifende und fachspezifische Vorgaben und Normen zur Beschaffenheit von IT-Komponenten,

zu ihrer technischen und semantischen Kompatibilität sowie zu ihrem effizienten und sicheren Betrieb. Dies sind insbesondere Schnittstellen-, Daten-, Terminologie-, Transport-, Prozess- und Infrastrukturstandards. Standards werden als offene Standards in einem transparenten Prozess entwickelt, gepflegt und ohne Hürden öffentlich zugänglich gemacht. Abweichungen von etablierten Industriestandards sind nur im begründeten Einzelfall zulässig. Die Veröffentlichung erfolgt in strukturierter Form an zentraler Stelle und umfasst neben der jeweils aktuellen Fassung auch Vorgängerversionen. Neben der Dokumentation der Standards werden Referenzimplementierungen zur Verfügung gestellt.

(9) „Architekturvorgaben“ sind fachunabhängige und fachübergreifende Vorgaben, die den technischen, organisatorischen und strategischen Rahmen für Errichtung, Weiterentwicklung und Betrieb des Portalverbundes und des Plattformverbundes sowie der darin zu verwendenden IT-Komponenten und Standards festlegen. Diese Vorgaben enthalten Mindestanforderungen zur Verfügbarkeit, zu Datenschutz und IT-Sicherheit.

(10) Der „Plattformverbund“ ist die technische Verknüpfung und gemeinsame Nutzung von IT-Komponenten der nach §1 benannten Stellen, um Verwaltungsleistungen durchgängig digital bearbeiten, Daten einfach und sicher zwischen den nach §1 benannten Stellen austauschen und den Betrieb von IT-Komponenten arbeitsteilig, wirtschaftlich und in hoher Qualität sicherstellen zu können.

Streichung von § 3b OZG-N, weil dieser schon sinngemäß an anderer Stelle verwendet wird.

~~§ 3b Veröffentlichung von Standards (neu)~~

~~Das Bundesministerium des Innern und für Heimat oder die von ihm beauftragte Stelle veröffentlicht in strukturierter Form an zentraler Stelle im Anwendungsbereich des Onlinezugangsgesetzes von Bund und Ländern angewendete Standards. Zu Schnittstellen von IT-Komponenten sollen Spezifikationen und Dokumentationen in der jeweils aktuellen Fassung veröffentlicht werden.~~

Änderung Titel von § 4 und letzter Satz Absatz 1, Ersetzung Absatz 2 OZG-N

~~§ 4 Elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren Bereitstellung und Nutzung von IT-Komponenten; Verordnungsermächtigung~~

(1) Für die elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren, die der Durchführung unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Union, für die dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zusteht, oder die der Ausführung von Bundesgesetzen dienen,

wird die Bundesregierung ermächtigt, im Benehmen mit dem IT-Planungsrat durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Verwendung bestimmter IT-Komponenten nach § 2 Absatz 6 verbindlich vorzugeben. In der Rechtsverordnung kann auch die Verwendung von IT-Komponenten geregelt werden, die das jeweils zuständige Bundesministerium bereitstellt. Die Länder können von den in der Rechtsverordnung getroffenen Regelungen durch Landesrecht abweichen, soweit sie für den Betrieb im Portalverbund geeignete IT-Komponenten bereitstellen, *die den Standards und Architekturvorgaben entsprechen.*

(2) Das Bundesministerium des Innern und für Heimat wird ermächtigt, im Benehmen mit dem IT-Planungsrat durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates festzulegen, welche IT-Komponenten nach § 2 Absatz 6 für Errichtung, Betrieb und Anschluss an den Plattformverbund verbindlich zu verwenden sind. Die Länder können von den in der Rechtsverordnung getroffenen Regelungen durch Landesrecht nicht abweichen. Das Bundesministerium des Innern und für Heimat wird bis zum Ablauf des [sechsten] auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Kalendermonats die IT-Komponenten und den geplanten Zeitpunkt ihrer Fertigstellung benennen.

Ergänzung in Überschrift von § 6 und neue Absätze 5 bis 7 OZG-N

§ 6 Kommunikationsstandards; Verordnungsermächtigungen

...

(5) Für die durchgängige Digitalisierung von Verwaltungsverfahren sowie für die Etablierung und Weiterentwicklung des Portalverbundes und des Plattformverbundes nach § 1 legt das Bundesministerium des Innern und für Heimat im Benehmen mit dem IT-Planungsrat durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Standards und Architekturvorgaben fest, sofern der IT-Planungsrat diese nicht innerhalb von [sechs] Monaten nach Aufforderung durch das Bundesministerium des Innern und für Heimat selbst festgelegt hat. Das Bundesministerium des Innern und für Heimat ist verpflichtet, ein Standardsetzungsverfahren einzuleiten, wenn sich ein begründeter Bedarf ergibt. Standardisierungsbedarfe können von Jedermann benannt werden und werden zusammen mit der begründeten Entscheidung, ob ein Standardisierungsverfahren eingeleitet wird, elektronisch veröffentlicht.

(6) Das Bundesministerium des Innern und für Heimat benennt im Benehmen mit dem IT-Planungsrat bis zum Ablauf des [sechsten] auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Kalendermonats eine Stelle, die Standards und Referenzimplementierungen nach den Maßgaben von § 2 Absatz 8 und die Architekturvorgaben nach § 2 Absatz 9

entwickelt, pflegt und öffentlichen zugänglich macht. Die Kosten werden durch das Bundesministerium des Innern und für Heimat getragen.

(7) Das Bundesministerium des Innern und für Heimat legt im Benehmen mit dem IT-Planungsrat bis zum Ablauf des [neunten] auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Monats fest, welche Standards und Architekturvorgaben für die Errichtung und den Betrieb des Portalverbundes und des Plattformverbundes gelten und welche Stelle Aufbau und Betrieb des Plattformverbundes verantwortet.

2.2. Errichtung und Betrieb App-Store für Verwaltungsleistungen

Die Umsetzung des OZG ist ein in mehrfacher Hinsicht sehr komplexes Vorhaben mit unzähligen Akteuren auf allen Verwaltungsebenen. Diese Akteure sind angesichts der Menge zu erfassender Informationen und des Aufwandes bei der Beschaffung standardkonformer OZG-Software regelmäßig überfordert. Es braucht Hilfsmittel, um diese s.g. Transaktionskosten massiv zu senken. Ein Marktplatz, der individuellen Akteuren den Zugang zu solcher Software erleichtert und bestimmte technische und rechtliche Anforderungen (bspw. Datenschutz oder Sicherheitsvorgaben) schon im Vorfeld, d.h. „vor der Klammer“ abklärt, wäre eine große Hilfe. Hierfür braucht es gesetzlich abgesicherte Vorgaben für Ausgestaltung, Trägerschaft und Betrieb sowie die Stärkung der dafür prädestinierten FITKO. Diese Aufgabe sollte im Gesetz festgeschrieben werden. Mit klaren Zulassungskriterien kann ein solcher Marktplatz die Durchsetzung von Standards unterstützen.

Formulierungsvorschläge

Änderung in Überschrift § 1a und Ergänzung Absatz 6 OZG-N

§ 1a Portalverbund, Plattformverbund und App-Store für digitale Verwaltungsleistungen

...

(6) Bund und Länder errichten und betreiben einen App-Store für die Verwaltung, um den öffentlichen Stellen nach § 1 Absatz 1 und 2 die Beschaffung und Distribution von IT-Komponenten zu erleichtern.

Neuer Paragraph OZG-N

§ nn Errichtung und Betrieb eines App-Stores für digitale Verwaltungsleistungen

(1) Das Bundesministerium des Innern und für Heimat wird ermächtigt, im Benehmen mit dem IT-Planungsrat durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates bis zum Ablauf des [dritten] auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Monats festzulegen, welche Stelle Aufbau und Betrieb des App-Stores verantwortet. Die Stelle kann sich der Unterstützung Dritter bedienen.

(2) Das Bundesministerium des Innern und für Heimat wird ermächtigt, im Benehmen mit dem IT-Planungsrat durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates bis zum Ablauf des [neunten] auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Monats festzulegen, nach welchen Maßgaben Anbieter von IT-Komponenten und von IT-Serviceleistungen Angebote in den App-Store einstellen und nach welchen Maßgaben öffentlichen Stellen nach § 1 Absatz 1 und 2 diese Angebote abrufen können. Vorzusehen ist, dass gelistete Angebote den Standards und Architekturvorgaben nach § 6 und dem Servicestandard nach § 7 Absatz 2 entsprechen müssen.

(3) Öffentlichen Stellen nach § 1 Absatz 1 und 2, die IT-Komponenten über den App-Store beschaffen, erhalten einen Zuschuss in Höhe von 10 Prozent des Beschaffungswertes. Das Bundesministerium des Innern und für Heimat trägt die Kosten und wird ermächtigt, im Benehmen mit dem IT-Planungsrat durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates bis zum Ablauf des [neunten] auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Monats Regelungen zur Ausgestaltung dieses Fördersystems zu treffen.

2.3. Festlegung eines Digitalen Servicestandards

Im Rahmen der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes wurden mit dem Servicestandard ganzheitliche Qualitätsprinzipien für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen erarbeitet. Bislang ist der Servicestandard jedoch lediglich eine Empfehlung und Hilfestellung für die Entwicklung und Optimierung digitaler Verwaltungsangebote. Neben einer klaren Zielvorgabe ist eine konkrete gesetzliche Aufgabenbeschreibung nötig. Der Servicestandard sollte in der jeweils aktuellen Fassung verpflichtend vorgegeben werden. Die konkrete Ausgestaltung dieser Qualitätsvorgaben sollte auf dem Verordnungswege geregelt werden.

Formulierungsvorschläge

Ergänzung in § 2 um Absatz 11 OZG-N

§ 2 Begriffsbestimmungen

...

(11) Der „Digitale Servicestandard“ beinhaltet Vorgaben zur Qualität und Beschaffenheit einer digitalen Verwaltungsleistung und definiert Anforderungen an die Nutzerfreundlichkeit.

Änderung in § 7 Absatz 2 OZG-N

§ 7 Nutzerfreundlichkeit und Barrierefreiheit, Verordnungsermächtigung

(2) Das Bundesministerium des Innern und für Heimat wird ermächtigt, im Benehmen mit dem IT-Planungsrat durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates bis zum Ablauf des [zwölften] auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Monats Qualitätsstandards für die Beschaffenheit einer Verwaltungsleistung (Digitaler Servicestandard) festzulegen und ein Zertifizierungsverfahren zu bestimmen, das eine Verwaltungsleistung durchlaufen muss, bevor sie über im Portalverbund verfügbar gemacht wird. Die Qualitätsstandards nach Satz 1 enthalten Vorgaben, wie der Grad der Nutzerfreundlichkeit und Bedienbarkeit nach Absatz 1 zu messen und zu veröffentlichen ist.

2.4. Monitoring und Evaluierung

Wer wissen will, wie es um den Stand der Verwaltungsleistung in Deutschland bestellt ist, findet keine neutralen Informationen. Nötig ist ein ehrliches Monitoring über den Umsetzungs- und Nutzungsstand. Nur so lässt sich die Umsetzung des OZG wirksam steuern. Ein solches Monitoring ist zudem Grundlage für ein öffentliches Berichtswesen, das die politische Aufmerksamkeit und den Handlungsdruck aufrecht halten soll. Deshalb sollte der Bundestag einen jährlichen OZG-Umsetzungsbericht erhalten, der zudem die Bewertung eines unabhängigen Prüfers enthält. Die wichtigsten Indikatoren und die Datengrundlage für das Monitoring sollte deshalb schon jetzt verbindlich festgelegt werden.

Eine unabhängige Evaluierung des bisherigen OZG hat nicht stattgefunden. Damit die nun geplante Evaluation erfolgreich sein kann, muss jedoch das Ziel benannt werden, das der Evaluation zugrunde liegt, also die beabsichtigte Wirkung des Gesetzesvorhabens. Die Indikatoren und Daten des Monitorings könnten für die Evaluierung genutzt werden.

Formulierungsvorschläge

Ersetze Inhalt des § 12 OZG-N

§ 12 Monitoring und Evaluierung

~~Dieses Gesetz soll durch das Bundesministerium des Innern und für Heimat beginnend mit [Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes nach Artikel 4] fortlaufend gemonitort und alle drei Jahren evaluiert werden. Die Evaluationsberichte werden digital veröffentlicht.~~

(1) Das Bundesministerium des Innern und für Heimat ist verpflichtet, den Stand der Umsetzung dieses Gesetzes kontinuierlich zu monitoren und öffentlich, quartalsweise zu dokumentieren (Dashboard) und die Daten auch über eine offene Schnittstelle bereitzustellen. Länder und sonstige öffentlichen Stellen nach § 1 sind verpflichtet, die notwendigen Daten zuzuliefern.

(2) Mindestens zu dokumentieren sind:

- 1. kommunengenaue Aufschlüsselung, welche Verwaltungsleistung in welchem Reifegrad vorliegt*
- 2. geplanter Zeitpunkt der Änderung des Reifegrads*
- 3. neue oder gelöschte Verwaltungsleistungen durch Rechtsänderungen*
- 4. Anzahl der digital gestellten Anträge*
- 5. Abbruchrate der digitalen Anträge*
- 6. Grad der Nutzerfreundlichkeit und Bedienbarkeit gemäß Servicestandard nach § 7 Absatz 2*

(3) Das Bundesministerium des Innern und für Heimat wird ermächtigt, im Benehmen mit dem IT-Planungsrat durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates bis zum Ablauf des [sechsten] auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Monats festzulegen, wie die Daten nach Absatz 2 erhoben und technisch übermittelt werden sollen. Über Absatz 2 hinaus können weitere Daten festgelegt werden.

(4) Über den Stand der Umsetzung dieses Gesetzes berichtet die Bundesregierung jährlich dem Bundestag. Dieser Bericht beinhaltet die Bewertung eines unabhängigen Prüfers.

(5) Das Gesetz wird bis zum 31.12.2026 evaluiert.

2.5. Zusammenspiel Registermodernisierung: Once-Only-Klausel für alle Nachweisabrufe

Das OZG wird nur erfolgreich, wenn die Registermodernisierung erfolgreich ist. Selbst von den im Rahmen des Programms zur Registermodernisierung vorgesehenen 18 TOP-Registern, bringen nur 8 Register die technischen Voraussetzungen für einen automatisierten Datenabruf ohne zeitlichen Verzug mit. Die bisherige Formulierung im Gesetzesentwurf würde

deshalb häufig nicht greifen, die Bürgerinnen und Bürger müssten noch lange auf die Umsetzung von Once-Only warten. Weil die Bürgerinnen und Bürger über das Datenschutz-Cockpit nachvollziehen können, welche Daten zwischen Behörden übertragen wurden, müssen diese nicht zwangsläufig „live“ im Antragsprozess als Vorschau dargestellt werden. Das Gesetz enthält zudem weiterhin die Möglichkeit, dass ein Antragsteller die Nachweise auch selbst hochlädt, wenn keine direkte Datenübertragung zwischen Verwaltungen gewünscht ist.

Durch die Berücksichtigung auch asynchroner Verfahren wird die Registermodernisierung beschleunigt. Andernfalls müsste gewartet werden, bis entweder alle Register zur synchronen Datenlieferung befähigt wurden oder jeweils eine entsprechende Rechtsgrundlage im Fachrecht geschaffen wurde.

Formulierungsvorschläge

Artikel 2

Änderung des E-Government-Gesetzes

Streichung in § 5 Absatz 1 und Ergänzungen in Absatz 1 und Absatz 5 EGovG-N

§ 5 Nachweisabruf; Nachweiserbringung

(1) Wird ein antragsgebundenes Verwaltungsverfahren elektronisch durchgeführt, erfolgt die Nachweiserbringung auf elektronischem Wege nach Wahl des Antragstellers,

1. indem die nachweisanfordernde Stelle den jeweiligen Nachweis automatisiert bei der nachweisliefernden Stelle abrufen, sofern der jeweils erforderliche Nachweis des Antragstellers elektronisch vorliegt ~~und ohne zeitlichen Verzug automatisiert abgerufen werden kann~~, oder

2. indem der Antragsteller den jeweiligen Nachweis elektronisch einreicht.

Kann ein Nachweis nicht ohne zeitlichen Verzug abgerufen werden, gilt unbeschadet dessen der Zeitpunkt des Absendens durch den Antragsteller für die Berechnung von Fristen.

...

(5) Bevor die für die Entscheidung über den Antrag zuständige Behörde den abgerufenen Nachweis verwenden darf, um die antragsgebundene Verwaltungsleistung zu erbringen, hat der Antragsteller im Fall des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 1 die Möglichkeit,

den Nachweis vorab einzusehen, *wenn dieser ohne zeitlichen Vollzug automatisiert abgerufen werden kann*. Der Antragsteller kann entscheiden, ob der Nachweis für das Antragsverfahren verwendet werden soll. *Kann ein Nachweis nicht ohne zeitlichen Vollzug automatisiert abgerufen werden, kann der Antragstellende die übertragenen Daten im Datenschutzcockpit überprüfen.*

Anlage:

Positionspapier des Nationalen Normenkontrollrates zum Entwurf des OZG-Änderungsgesetzes (Februar 2023)



Positionspapier des Nationalen Normenkontrollrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften

Ernüchternde Bilanz des Onlinezugangsgesetzes

Das Onlinezugangsgesetz in seiner bisherigen Form hat zwar bewirkt, dass sich Bund, Länder und Kommunen intensiver als in den vielen Jahren zuvor mit der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen beschäftigen. In den fünf Jahren seiner Umsetzung ist es jedoch nicht ansatzweise gelungen, das im Onlinezugangsgesetz genannte Ziel einer deutschlandweit flächendeckenden Digitalisierung aller wesentlichen Verwaltungsleistungen zu erreichen.

So waren zum Ende der Umsetzungsfrist im Oktober 2022 erst 33 von 575 Verwaltungsleistungen flächendeckend verfügbar¹. Inzwischen sind weitere Bundesleistungen dazugekommen. Allerdings liegen die aus Anwendersicht bedeutsamen Leistungen ganz überwiegend bei Ländern und Kommunen und warten weiterhin auf die Umsetzung. 73 dieser Leistungen sind zudem laut Single-Digital-Gateway-Verordnung (SDG-Verordnung) der Europäischen Union bis 2023 zu digitalisieren; hier droht die nächste Frist gerissen zu werden.

Erkennbare Trendumkehr fehlt

Angesichts dieser ernüchternden OZG-Bilanz müssen die bisher gesammelten Erfahrungen und Erkenntnisse aus Sicht des Nationalen Normenkontrollrates (NKR) noch viel intensiver in das beabsichtigte OZG-Änderungsgesetz einfließen, als dies bisher der Fall ist. Zwar finden sich im Gesetzentwurf positive Ansätze, wie die Once-Only-Generalklausel oder die Festlegung auf ein bundesweit einheitliches Bürger- und Unternehmenskonto. An der Ziel-

¹ Vgl. [NKR \(2022\): Bürokratieabbau in der Zeitenwende – Bürger, Wirtschaft und Verwaltung jetzt entlasten.](#)

setzung und den grundlegenden Mechanismen und Strukturen der Verwaltungsdigitalisierung soll sich laut Entwurf jedoch nichts Maßgebliches ändern. Dabei lägen hier die größten Hebel für eine mutige und vor allem nachhaltige Trendumkehr bei der Verwaltungsdigitalisierung.

Aus Sicht des NKR ist eine solche Trendumkehr aus den folgenden Gründen dringender denn je:

- Nach der gerissenen OZG-Frist droht die nächste Fristverletzung bei der Umsetzung der SDG-Verordnung.
- Eine unzureichende Verwaltungsdigitalisierung führt zu fortschreitendem Vertrauensverlust in den Modernisierungswillen und die Handlungsfähigkeit von Verwaltung und Politik.
- Es droht die zunehmende Überforderung der Verwaltung bei der Erbringung von weiterhin analogen und unzureichend automatisierten Verwaltungsleistungen.
- Es werden weiterhin Personalressourcen in den Bereichen des Öffentlichen Dienstes gebunden, die viel eher für die Arbeit mit und an Menschen sowie in der Privatwirtschaft benötigt werden, insbesondere in Zeiten eines allerorten dramatisch zunehmenden Personal- und Fachkräftemangels.

Der NKR hat sich in den letzten fünf Jahren ausführlich mit der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) beschäftigt. Er hat sowohl in seinem Monitor Digitale Verwaltung² als auch im NKR-Jahresbericht 2022 Empfehlungen für ein OZG-Nachfolgegesetz ausgesprochen. Diese Empfehlungen hat der NKR im Lichte des vorliegenden Gesetzentwurfs aktualisiert und in diesem Positionspapier zusammengefasst.

Die Kernforderungen des NKR

1. Zielbild einer digitalen Verwaltung präzisieren und Verbindlichkeitsgrad der Umsetzung erhöhen – Fristen beibehalten und Rechtsanspruch einführen:

Neben der ambitionierteren Formulierung eines ganzheitlichen Zielbildes einer bis in das „Back-Office“ und die Fachverfahren digitalisierten Verwaltung braucht es nicht weniger, sondern mehr Verbindlichkeit bei der Umsetzung. Anstatt Umsetzungsfristen zu streichen, bedarf es eines klaren gesetzlichen Auftrages, was durch Bund, Länder und Kommunen bis wann zu realisieren ist. Der Umsetzungsstand muss kontinuierlich kontrolliert und der

² Vgl. [NKR \(2021\): Monitor Digitale Verwaltung #6](#).

Umsetzungserfolg ehrlich und öffentlich evaluiert werden. Zudem braucht es nicht nur einen Rechtsanspruch auf digitale Verwaltungsleistungen, sondern auch spürbare Konsequenzen bei Nichterfüllung des OZG, kombiniert mit Anreizen für gute Umsetzungsleistungen.

2. Zusammenspiel eines föderalen IT-Verbundes orchestrieren und föderale Arbeitsteilung neu aufsetzen – Standardisierung ist das A und O:

Das Einer-für-Alle (EfA)-Prinzip hat sich in Bezug auf die Erstellung von Softwareprodukten weder als erfolgreich, noch als nachhaltig erwiesen. Statt auf EfA-Software muss das Augenmerk auf EfA-Standards und EfA-Basiskomponenten gelenkt werden, um föderal verteilte IT-Systeme und Softwareprodukte interoperabel zu machen und einen innovationsförderlichen Wettbewerb im Bereich öffentlicher IT abzusichern. Hierauf muss sich der Ressourceneinsatz des Bundes richten, hierfür müssen ihm Entscheidungskompetenzen eingeräumt werden. Zudem muss das OZG ein viel größeres Augenmerk auf die bisher fehlenden architektonischen Grundlagen eines funktionierenden föderalen IT-Verbundes richten. Dies muss der eigentliche fachliche Kern des OZG sein.

3. Umsetzungsaufwand durch App-Store und Entwicklungsplattform senken – FITKO zur Digitalisierungsagentur ausbauen:

Die Umsetzung des OZG ist ein in mehrfacher Hinsicht sehr komplexes Vorhaben mit unzähligen Akteuren auf allen Verwaltungsebenen. Diese Akteure sind angesichts der Menge zu erfassender Informationen und des Aufwandes bei der Beschaffung standardkonformer OZG-Software regelmäßig überfordert. Es braucht Hilfsmittel, um diese s.g. Transaktionskosten massiv zu senken. Ein App-Store, der individuellen Akteuren den Zugang zu solcher Software erleichtert und bestimmte technische und rechtliche Anforderungen schon im Vorfeld, d.h. „vor der Klammer“ abklärt, wäre eine große Hilfe. Hierfür braucht es gesetzlich abgesicherte Vorgaben für Ausgestaltung, Trägerschaft und Betrieb sowie die Stärkung der dafür prädestinierten FITKO, die zu einer leistungsfähigen Digitalisierungsagentur nach internationalem Vorbild ausgebaut werden muss.

Die Anmerkungen und Vorschläge im Detail

1. Zielbild einer digitalen Verwaltung präzisieren und Verbindlichkeitsgrad der Umsetzung erhöhen

Der wichtigste Impuls bei der Verabschiedung des Onlinezugangsgesetzes bestand darin, eine klare quantitative und vor allem zeitliche Zielvorgabe zur Digitalisierung des Verwaltungszugangs festzuschreiben. Auch wenn diese Zielvorgabe zum Ende der gesetzten Frist überwiegend nicht erfüllt werden konnte, war sie trotzdem ein wichtiger Gradmesser und Motivator. Der Entwurf des OZG-Änderungsgesetzes hingegen sieht keinerlei zeitliche Vorgaben mehr vor. Stattdessen soll die weitere Umsetzung nun kontinuierlich evaluiert und transparent gemacht werden. Nach Auffassung des NKR kann die Lehre aus der bisher schleppenden OZG-Umsetzung jedoch nicht darin bestehen, auf eine Fristsetzung zu verzichten und die Umsetzung lediglich als Daueraufgabe zu titulieren. Gerade um aussagekräftig evaluieren und konsequent steuern zu können, bedarf es deutlich klarerer Zielvorgaben, Messgrößen und Transparenzbestimmungen. Zugleich müssen die zu erledigenden Aufgaben, die Verantwortlichkeiten der beteiligten Akteure und die Konsequenzen einer mangelhaften Umsetzung festgelegt werden.

Der NKR empfiehlt:

a) Ziel des Gesetzes klar formulieren – Wie sieht das Zielbild einer digitalen Verwaltung aus?

Im Gesetzesvorblatt ist von „Verstetigung neuer Strukturen der Bund-Länder-Zusammenarbeit“ die Rede. „Eine einfache, moderne und digitale Verfahrensabwicklung“ soll in den Blick genommen werden. Die „Entwicklung nutzerfreundlicher digitaler Services“ soll „weiter gefördert“, die Verwaltung „stetig modernisiert“ werden. Statt solcher Allgemeinplätze braucht es eine aussagekräftige Beschreibung des beabsichtigten Zielbildes digitaler Verwaltungsarbeit und der wesentlichen Maßnahmen, die dazu dienen, diesen Zielzustand zu erreichen. Ein solches Zielbild muss nach Auffassung des NKR einen ganzheitlichen Digitalisierungsansatz beinhalten, der über den Onlinezugang hinaus und bis in die Fachverfahren und internen Verwaltungsabläufe reicht. Zudem müssen die Bezüge zur Registermodernisierung, d.h. ein Bekenntnis zum Once-Only-Prinzip, sowie zu einer nutzerfreundlichen, automatisierungsförderlichen und prozessvereinfachenden Verwaltungsdigitalisierung aufgenommen werden.

b) Gesetzlichen Auftrag klar formulieren – Was soll bis wann in welcher Qualität erreicht werden?

Neben einer klaren Zielvorgabe ist eine konkrete gesetzliche Aufgabenbeschreibung nötig. Was heißt es konkret, Verwaltungsleistungen elektronisch anzubieten? Qualitätsmerkmale einer guten Verwaltungsdigitalisierung sind insbesondere anhand des OZG-Reifegradmodells zu definieren, ergänzt um Vorgaben für zu erreichende Servicelevel, Nutzungsquoten und Zufriedenheitswerte. Zugleich sollte definiert werden, welche Leistungen aufgrund welcher Dringlichkeitskategorien prioritär zu digitalisieren sind. Nicht alle denkbaren Verwaltungsleistungen sind zu digitalisieren, sondern die aus Nutzersicht wesentlichen. Die konkrete Ausgestaltung dieser Qualitäts- und Priorisierungsvorgaben sollte auf dem Verordnungswege geregelt werden. Hierfür sind Verordnungsermächtigungen für den Bund vorzusehen. Zudem sollte der Digitale Servicestandard für die OZG-Umsetzung verpflichtend werden, indem er den Rang einer Verwaltungsvorschrift erhält.³

c) Zuständigkeiten klar und transparent formulieren – Wer muss welchen Teil erledigen?

Die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen ist eine Mammutaufgabe mit vielen Einzelgewerken und Akteuren. Es muss transparent und verständlich geregelt werden, wer für welchen Teil verantwortlich ist. Diese Aufgabenverteilung muss den Prinzipien einer sinnvollen föderalen IT-Architektur folgen (vgl. Kapitel 2).

d) Angepasste Fristen – Bis wann soll es erreicht werden?

Da die Einzelgewerke aufeinander aufbauen bzw. voneinander abhängig sind, bedarf es einer klaren Schrittfolge in der Umsetzung. Gleichzeitig muss auch das Gesamtvorhaben mit einer zeitlichen Umsetzungsvorgabe versehen werden. Daher bedarf es nicht der ersatzlosen Streichung der alten Frist, sondern der Festlegung mehrerer neuer Fristen.

e) Umsetzungsstand monitoren, berichten, evaluieren – Wie erfolgt die Erfolgskontrolle?

Die bisherigen Dokumentationsformen der OZG-Umsetzung sind für Steuerungszwecke unzureichend. Nötig ist ein öffentlich zugängliches Monitoring, das kommunengenau aufschlüsselt, welche Verwaltungsleistung in welchem Reifegrad vorliegt. Sinnvoll

³ Vgl. www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/grundlagen/servicestandard/servicestandard-node.html sowie www.servicehandbuch.de.

wäre es auch, die Nutzungsquoten und Zufriedenheitswerte mit abzubilden. Diese Übersicht ist als Dashboard monatsaktuell bereitzustellen. Darüber hinaus muss Bundestag und Bundesrat jährlich Bericht erstattet werden. Dieser Bericht sollte die Evaluierung eines unabhängigen Prüfers beinhalten.

f) Rechtsansprüche einführen – Was passiert, wenn Fristen nicht gehalten werden bzw. der gesetzliche Auftrag nicht erfüllt wird?

Die Festlegung von Fristen dient zum einen dazu, Großvorhaben wie die Umsetzung des OZG greifbarer und damit planbarer zu machen. Zum anderen dienen Fristen aber auch als Ansporn, konsequent an der Umsetzung zu arbeiten und die notwendigen Ressourcen bereitzustellen. Angesichts des im internationalen Vergleich erheblichen Rückstands bei der Verwaltungsdigitalisierung muss der Umsetzungsdruck auf Bund, Länder und Kommunen erhöht werden. Jenseits von Transparenz- und Berichtspflichten ist es geboten, eine fortgesetzte Verfehlung der gesteckten Ziele mit spürbaren Konsequenzen zu versehen. Daher sollte ein Rechtsanspruch für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen auf digitale Verwaltungsleistungen unbedingt in das OZG aufgenommen werden. Zugleich sollte festgelegt werden, welche Konsequenzen die Nichterfüllung für die Verwaltung hat.

So ist es grundsätzlich denkbar, einen Schadensersatzanspruch einzuführen, wie er auch beim Rechtsanspruch auf einen Kitaplatz existiert. Denkbar sind auch – ggf. pauschale – Entschädigungen, wie sie aus dem Zivilrecht bei Leistungs- oder Zahlungsverzug bekannt sind (z.B. § 288 Absatz 5 Satz 1 BGB). Sofern hier ein juristisch tragfähiger und zugleich unbürokratischer Mechanismus gefunden werden könnte, sollte diese Art „spürbarer Konsequenzen“ ernsthaft in Erwägung gezogen werden. Zu beachten ist dabei, dass die staatlichen Stellen klar benannt werden, gegenüber denen ein möglicher Schadensersatzanspruch geltend gemacht werden kann und dass dabei nicht nur die kommunale Ebene in den Blick genommen wird, sondern auch die Landes- und Bundesebene für ihre Leistungsanteile verantwortlich gemacht werden kann.

g) Schnelle Umsetzung und hohe Servicegüte belohnen, Kooperation erleichtern – Welche positiven Anreize zur OZG-Umsetzung können gegeben werden?

Als Ergänzung zu negativen Konsequenzen sollten auch positive Anreize für eine zügige und gute OZG-Umsetzung gegeben werden. Dies könnten abgestufte finanzielle Zuschüsse sein, die bei vorzeitiger bzw. fristgerechter Umsetzung vom Bund an die

Länder (und Kommunen) gezahlt werden. Auch hohe Nutzungsquoten und Zufriedenheitswerte könnten finanziell belohnt werden. Gleichzeitig sollten Hindernisse, die einer engen Kooperation von Ländern und Kommunen möglicherweise noch im Wege stehen, abgebaut werden. Es sollte möglich sein, dass Kommunen die Erbringung von Verwaltungsleistungen durch andere Verwaltungsträger erledigen lassen können.

2. Zusammenspiel eines föderalen IT-Verbundes orchestrieren und föderale Arbeitsteilung neu aufsetzen

Die bisher zur Umsetzung des OZG gewählte Strategie hat sich nicht als leistungsfähig und erfolgreich herausgestellt. Sie bestand darin, sehr schnell in die Produktion von Onlineanwendungen einzusteigen und dabei arbeitsteilig vorzugehen. Einzelne Länder sollten Onlineservices entwickeln und anderen Ländern und Kommunen als s.g. Einer-für-Alle-Lösungen (EfA) zur Nachnutzung verfügbar machen. Zur Unterstützung dieses Prozesses hat der Bund erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen in Programmmanagement und Anschubfinanzierung investiert. Bei dieser Vorgehensweise wurde jedoch nur unzureichend bedacht, dass bundesweit einheitliche Softwarelösungen weder geeignet sind, die unterschiedlichen Bedarfe der Verwaltungen im föderalen Deutschland abzubilden, noch zu deren sehr heterogenen Betriebsumgebungen passen. Zudem birgt EfA-Software die Gefahr, innovationsförderlichen Wettbewerb unter den Softwareanbietern einzuschränken.

Stand heute warten Länder und Kommunen noch immer auf angekündigte EfA-Software. Sie haben keinen Überblick, welche Lösungen wann, in welcher Form und zu welchen Konditionen kommen und inwiefern diese mit den Erfordernissen vor Ort kompatibel sind. Wer nicht warten möchte, fängt selbst an, zu programmieren. Neue Inkompatibilitäten sind die Folge. Zugleich erreichen die verfügbaren EfA-Lösungen oft nicht die Reifegrade, die eine durchgehend digitale, nutzerfreundliche Onlineabwicklung von Verwaltungsleistungen verlangt. Hinzu kommt eine Vielzahl von Basiskomponenten, die in Ländern und Kommunen mehrfach entwickelt werden, nur bedingt kompatibel sind oder mit erheblichem Aufwand kompatibel gemacht werden müssen. Insgesamt fehlt es der OZG-Umsetzung bisher an einer konsequenten Orchestrierung durch ein nachvollziehbares Architekturmanagement, die Bereitstellung einheitlicher Basisinfrastrukturkomponenten und einer klaren Standardisierung von Servicegüte, Datenformaten und Schnittstellen.

Das OZG-Änderungsgesetz reagiert in Teilen auf diese Analyse. So soll in Zukunft nur noch das Bürgerkonto des Bundes zugelassen werden. Für bundesrechtlich normierte Verwaltungsleistungen soll ein „einfacher, länderübergreifender Datenaustausch“ festgeschrieben werden. Diese Festlegungen bleiben jedoch hinter dem zurück, was der NKR und ein großer Teil der Fach-Community als notwendig erachten und in Anlehnung an den s.g.

„Government as a Platform“ Ansatz vorschlagen. Demnach wäre es die Aufgabe des Bundes, einheitliche Architektur- und Standardisierungsvorgaben zu machen (Ordnungsrahmen) und wichtige Basisinfrastrukturkomponenten bereitzustellen (Bürger- und Unternehmenskonto, eID, Datenaustauschinfrastruktur, Bezahlungsfunktionen, Cloud-Infrastruktur). Im Kern sollte das OZG also definieren, welche Aufgabenbereiche es gibt, welche Verwaltungsebene für welches Teilgewerk verantwortlich ist und wem welche Entscheidungs- und Steuerungskompetenzen zustehen (Governance). Dies sollte im OZG-Änderungsgesetz klar definiert werden.

Der NKR empfiehlt:

a) Klares Architekturmanagement-Mandat für den Bund – Wer macht was?

Bisher wurde einfach „drauflos digitalisiert“. Es ist nicht definiert worden, welche Komponenten, Services und Funktionen in welcher Form für die Umsetzung des OZG bzw. die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen notwendig sind. Dies ist Aufgabe eines Architekturmanagements. Die Zuständigkeit für das Architekturmanagement sollte dem Bund zugewiesen werden, der hierzu im Benehmen mit dem IT-Planungsrat Festlegungen treffen dürfen sollte und gleichzeitig verpflichtet werden müsste, dies zu tun. Die architektonischen Festlegungen sollten dem Ansatz „Government as a Platform“ folgen und genau definieren, welche Teilgewerke von welcher Verwaltungsebene am besten umgesetzt werden können. Dabei ist zu fragen, was dezentral und was besser zentral erledigt werden sollte. Nachfolgende Festlegungen zu notwendigen Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Ländern sollten bereits jetzt getroffen und im OZG festgeschrieben werden. Zu prüfen wäre, inwiefern im OZG ein allgemeines Gebot aufgenommen werden kann, bei der Digitalisierung von Verwaltungsverfahren immer auch eine Prozess- und Zuständigkeitsanalyse vorzunehmen, mit der Maßgabe, all jene Prozessschritte und zugehörige Digitalisierungskomponenten zu identifizieren, die auf Bundes-, mindestens aber auf Landesebene konzentriert und zur verbindlichen Nutzung durch andere Verwaltungen im OZG-Verbund bereitgestellt werden sollten.

b) Klares Standardisierungsmandat für den Bund – EfA-Standards und -Schnittstellen statt EfA-Software!

Fundamentalstes architektonisches Grundprinzip, das im OZG festgeschrieben werden sollte, ist die Vorgabe von Standards und Schnittstellen. Diese müssen vom Bund im Benehmen mit dem IT-Planungsrat entwickelt, aber zentral und deutschlandweit verbindlich vorgegeben werden. Etabliert und im OZG konstituiert werden muss ein

Standardisierungsregime, bei dem der Bund die Pflicht (und nicht die bisher ungenutzte Möglichkeit) hat, folgendes sicherzustellen: Dezentrale IT-Systeme müssen nach einheitlichen Standards entwickelt werden, um leichter betrieben, weiterentwickelt und ausgetauscht werden zu können. Zudem müssen IT-Systeme mit den Anforderungen des Portalverbundes kompatibel sein, Basiskomponenten integrieren und Daten ohne Probleme austauschen können. Die Berücksichtigung dieser Standards muss bei Softwareentwicklungen und Beauftragungen durch die öffentliche Hand verpflichtend berücksichtigt werden. Der Digitale Servicestandard bildet hierfür den Rahmen und sollte zur Grundlage eines Service-Audit-Systems werden, bei dem nur solche OZG-Services bzw. Softwareprodukte Zugang zum Portalverbund erhalten, die in einem Audit-Prozess ihre Standardkonformität unter Beweis gestellt haben⁴. Zur Standardkonformität gemäß Digitalem Servicestandard gehören nicht nur technische Aspekte, sondern auch Anforderungen an Barrierefreiheit und Nutzerfreundlichkeit.

c) Leistungsfähige Standardisierungsorganisation aufbauen – FITKO und KoSIT zur Digitalisierungsagentur ausbauen!

Ein Standardisierungs- und Auditierungsregime auf diesem industriellen Niveau erfordert eine professionelle und leistungsstarke Organisation. Die Koordinierungsstelle für IT-Standards sollte in die Föderale IT Kooperation FITKO integriert und beides zusammen zu einer Digitalisierungsagentur ausgebaut werden. Zurzeit ist Fachpersonal für konzeptionelle, planerische und operative Aufgaben im Kontext OZG über viele Ressorts und Ebenen verstreut. Eine Digitalisierungsagentur – wie sie in vielen führenden Digitalnationen anzutreffen ist – würde hier Abhilfe schaffen und sollte – ausgehend von internationalen Vergleichswerten – einen Personalstamm von einigen hundert Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aufweisen. Die bisherige Konstituierung der FITKO via Staatsvertrag ist ein sehr schwerfälliges System, das durch klare gesetzliche Regelungen und Finanzierungsgrundlagen abgelöst werden sollte. Der FITKO sollte die Aufgabe zukommen, den Digitalen Servicestandard zu betreuen und in einem System von Service-Audits bundesweit Geltung zu verschaffen. Die FITKO sollte auch einen IT-Marktplatz (App-Store für die Verwaltung) verantworten, der die Durchsetzung von Standards unterstützt (vgl. Kapitel 3). Zusätzlich erwogen werden sollte, nicht nur die Arbeitsweise der FITKO, sondern auch die des IT-Planungsrates gesetzlich und nicht per Staatsvertrag zu regeln. Ziel sollte es sein, die Mehrheitsentscheidungen zu vereinfachen; derzeit werden Beschlüsse nur bei Zustimmung des Bundes und einer

⁴ Vgl. [NKR \(2021\): Begleitstudie zum digitalen Servicehandbuch.](#)

Mehrheit von elf Ländern gefasst, welche mindestens zwei Drittel ihrer Finanzierungsanteile nach dem Königsteiner Schlüssel abbildet.

d) Konzeption und Betrieb von Basisinfrastrukturen durch den Bund – EfA-Basisinfrastruktur statt EfA-Software!

In gleicher Weise wie bei der Standardsetzung gehört es zum ordnungspolitischen Auftrag des Bundes, bestimmte, verpflichtend zu verwendende Basisinfrastrukturen bereitzustellen bzw. deren Bereitstellung zu orchestrieren. Dies geht über die Verwendung des Bürgerkontos Bund hinaus und betrifft weitere Komponenten, wie z.B. Verwaltungsportal, 115-Hotline, Cloud-Betriebsplattform(-Verbund), Datenaustausch-Infrastrukturen, Bezahlungsfunktionen, Register und Verzeichnisdienste. Dabei ist es Aufgabe des Architekturmanagements zu klären, welche Komponenten in welcher Ausprägung, Redundanz und Verfügbarkeit durch wen zu betreiben sind. Diese Basisinfrastrukturkomponenten bilden im Zusammenspiel mit Architekturmanagement und Standardisierungsregime den s.g. Plattformkern eines föderalen, nach den Prinzipien eines professionellen IT-Managements wohlstrukturierten IT-Verbundes. Auf diesem stabilen Plattformkern können sich Software-Lösungen aller Art sehr frei und agil entwickeln, ohne im Chaos zu enden.

3. Umsetzungsaufwand durch App-Store und Entwicklungsplattform senken

Um die Entwicklung und Verbreitung standardkonformer Software zu unterstützen, den Anbieterwettbewerb zu fördern und zugleich die Aufwände der Verwaltung zu senken, hatte der NKR 2021 einen App-Store für die öffentliche Verwaltung vorgeschlagen. Der App-Store sollte eine Distributionsplattform sein, die es insbesondere den Kommunen erleichtert, OZG-Softwarelösungen zu beschaffen, im besten Fall sogar als Open-Source. Durch einen einfachen Überblick geeigneter Lösungen, die bereits durch den App-Store-Betreiber auf Vorgaben des Vergaberechts, des Datenschutzes, der IT-Sicherheit sowie des Digitalen Servicestandards überprüft worden sind, sollten die Orientierungs- und Beschaffungsaufwände der Verwaltung massiv gesenkt werden. In Form des „FIT-Stores“ und des zwischenzeitlich pilothaft aufgesetzten „OZG-Marktplatzes“ wurden die NKR-Vorschläge bereits aufgegriffen. Beide Ansätze sollten weiter zusammengeführt und als fester Bestandteil der Umsetzungsstruktur im OZG verankert werden.

Der NKR empfiehlt:

a) App-Store rechtlich absichern

Der App-Store wäre als Distributionsplattform für standardkonforme OZG-Software eine wichtige Hilfestellung für Kommunen und andere OZG-Umsetzer. Seine Ausgestaltung sollte gesetzlich definiert werden. Wer ist abrufberechtigt? Wie wird ein diskriminierungsfreier Zugang für Softwareanbieter gewährleistet? Seine volle Entlastungswirkung kann der App-Store nur entfalten, wenn gelistete Angebote bereits eine Vorprüfung durchlaufen haben und bestimmte Anforderungen erfüllen, die sonst durch jede abrufende Stelle selbst abgeprüft werden müssten.

b) Entwicklungsplattform bereitstellen

Um standardkonforme OZG-Software leichter entwickeln zu können, benötigen öffentliche und private IT-Entwickler einfachen Zugang zu Spezifikationen sowie Testumgebungen, mit denen sich die Anforderungen des föderalen OZG-Verbundes nicht nur in der Theorie, sondern „am lebenden Objekt“ umsetzen lassen können. Erste Ansätze für ein solches Vorgehen werden im Kontext des Basisdienstes FIT-Connect erprobt und sollten in einen generellen Ansatz überführt und im OZG rechtlich abgesichert werden.

c) FITKO als Trägerin des App-Stores und der Entwicklungsplattform festlegen

Während der Betreiber des App-Stores und der Entwicklungsplattform ein beauftragter Dritter sein kann, sollte die Verantwortung und Trägerschaft bei der öffentlichen Hand liegen. Die FITKO ist dafür die am besten geeignete Stelle. Sie sollte die Kompetenz erhalten, die skizzierten Vorprüfungen für zu listende Softwareprodukte durchzuführen bzw. über ein vorgelagertes Zertifizierungssystem zu orchestrieren. Im Ergebnis soll die FITKO dafür sorgen, dass gelistete Produkte die technischen und rechtlichen Anforderungen erfüllen und Standards beachten, die im OZG-Kontext vorgegeben wurden (vgl. Kapitel 2). Als Aufsicht führendes Gremium für den App-Store sollte der IT-Planungsrat benannt werden.

d) Subventionierung für Softwareprodukte, die über den App-Store beschafft werden

Anstatt Geld des Bundes und der Länder in die konkrete Entwicklung von EfA-Software zu investieren, sollten diese Mittel all jenen zu Gute kommen, die standardkonforme Software bereitstellen bzw. im App-Store abrufen. Verwaltungen, die ihre Software

über den App-Store beschaffen, sollten – zumindest übergangsweise – einen Zuschuss erhalten. Dies würde auch zur Akzeptanz des App-Store beitragen und seine Nutzung fördern.

e) Nutzungszwang für den App-Store regeln

Um die intendierten Ziele schnell zu erreichen, werden freiwillige, ggf. auch subventionierte, Nutzungsszenarien ggf. nicht ausreichen. Deshalb wäre zu erwägen, einen Nutzungszwang vorzusehen und alle OZG-Beteiligten zu verpflichten, OZG-Software nur über den App-Store zu beschaffen.

Stellungnahme

im Rahmen der öffentlichen Anhörung
des Ausschusses für Inneres und Heimat
des Deutschen Bundestages
am 09. Oktober 2023

Gesetzentwurf der Bundesregierung „**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften zur Digitalisierung der Verwaltung**“ (BT-Drucksache 20/8093)

Antrag der Fraktion der CDU/CSU „**Mehr Tempo bei digitaler Verwaltung: Onlinezugangsgesetz fortführen, Nutzungslücken schließen, Rechtsanspruch einführen**“ (BT-Drucksache 20/4313)

Es bedarf leistungsfähigerer Umsetzungsstrukturen als bisher - mit einem Fokus auf der Ende-zu-Ende-Digitalisierung und dem Digital-Only-Prinzip sowie einem Rechtsanspruch auf digitale Verwaltungsleistungen, einer Verzahnung zwischen OZG und Registermodernisierung sowie mehr Finanzierungssicherheit für Bund, Länder und Kommunen.

Der Bitkom begrüßt die Bemühungen zur Weiterentwicklung des Onlinezugangsgesetzes. Der vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung und der Antrag der Fraktion der CDU/CSU adressieren einige wichtige Handlungsfelder auf dem Weg hin zu einer digitalen und modernen Verwaltung, u.a. die Stärkung zentral bereitgestellter und gemeinsam genutzter Basiskomponenten (insb. Nutzerkonto Bund, Postfach). Auch die Pläne zur Anwendung des EfA-Prinzips bei datenschutzrechtlichen Prüfungen werden sich positiv auf den flächendeckenden Rollout digitaler Verwaltungsleistungen auswirken.

Dennoch liegen bei einigen zentralen Punkten aus Sicht der digitalen Wirtschaft noch Nachbesserungsbedarfe vor. Diese werden nachfolgend skizziert und mit konkreten Vorschlägen zur Anpassung des Gesetzentwurfes versehen:

Rechtsanspruch auf digitale Verwaltungsleistungen einführen.

Häufig genutzte Verwaltungsleistungen sollten beim Rollout priorisiert und in der Fläche bis zu einem Stichtag verfügbar gemacht werden. Dafür benötigt es zum einen eine stets aktuell gehaltene Liste der priorisierten Verwaltungsleistungen und zum anderen einen Rechtsanspruch bzw. Aufwendungsersatzanspruch. Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, dass offensichtlich nur so der Umsetzungsdruck wirksam erhöht werden kann. Im Antrag der Fraktion der CDU/CSU wird ein Rechtsanspruch der Bürgerinnen und Bürger ab dem Jahr 2025 vorgeschlagen. Wir empfehlen den Rechtsanspruch mehrstufig auszugestalten und mit der Bereitstellungsfrist besonders wichtiger und häufig genutzter Verwaltungsleistungen zu verknüpfen (ab Verkündung des Gesetzes: neu hinzukommende Verwaltungsleistungen werden standardmäßig (auch) digital angeboten | ab 2025: Prio-Leistungen | fünf Jahre nach Verkündung des Gesetzes: alle Leistungen). Es muss sichergestellt sein, dass sich der Rechtsanspruch nicht nur auf Leistungen für Bürgerinnen und Bürger bezieht, sondern auch die unternehmensnahen Verwaltungsleistungen umfasst.

Fristen sind gut, deren Einhaltung noch besser: Ein Rechtsanspruch erhöht den Umsetzungsdruck bei der Verwaltungsmodernisierung.

Wie muss der Gesetzestext geändert werden, um das Ziel zu erreichen?

- **Leistungen priorisieren, Fristen setzen und gleichzeitig einen Rechtsanspruch einführen:**
§ 2 OZG neu - Recht auf digitale Verwaltung

„Jeder hat das Recht nach Maßgabe des § 1 (1) OZG über das Internet mit den Behörden zu kommunizieren und ihre Dienste in Anspruch zu nehmen. Er kann verlangen, dass Verwaltungsakte nach Maßgabe § 9 OZG ihm gegenüber digital bekannt gegeben werden. Dies gilt ab dem 01. Januar 2025 für die folgenden Leistungen:

[Empfehlung: Benennung der 15 von der Bundesregierung priorisierten Leistungen, vgl. Kabinettsbeschluss „Eckpunkte für eine moderne und zukunftsgerichtete Verwaltung“]

Ab Ablauf des fünften auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Kalenderjahres gilt dies für die übrigen Verwaltungsleistungen. Jede ab Verkündung dieses Gesetzes hinzugekommene Verwaltungsleistung wird standardmäßig digital angeboten.“

Brückenschlag zur Registermodernisierung gesetzlich verankern.

Eine Konzentration auf die Frontend-Digitalisierung von Verwaltungsleistungen ist nicht ausreichend. Es ist deshalb ein wichtiger Schritt, dass im OZG-Änderungsgesetz zumindest für die Leistungen des Bundes verpflichtende Vorgaben hinsichtlich einer Ende-zu-Ende-Digitalisierung verankert werden sollen (neuer § 6 EGovG). Der im Gesetzentwurf vorgesehene Umsetzungszeitraum von fünf Jahren könnte sicherlich ambitionierter gewählt sein.

Für eine durchgehend digitale Bearbeitung ist ein sicherer und schneller Datenaustausch zwischen den Behörden von zentraler Bedeutung (insbesondere zur Realisierung des Once-Only-Prinzips). Fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes sollen Verwaltungsleistungen für Unternehmen ausschließlich digital angeboten werden (Digital-Only-Prinzip, vgl. neuer § 1a OZG). Das ist der richtige Weg. Allerdings gilt auch: Die digitalen Leistungen müssen funktionieren und den Unternehmen muss durch die Nutzung ein Mehrwert entstehen, sonst droht ein massiver Vertrauensverlust in den Wirtschaftsstandort Deutschland. Die Einführung des Digital-Only-Prinzips erfordert deshalb zunächst die konsequente Umsetzung des Once-Only-Prinzips, um bürokratische Aufwände durch die wiederholte Eingabe von Unternehmensdaten ausschließen zu können. Konkret bedeutet dies: Es wird keine erfolgreiche OZG-Umsetzung geben, wenn sich die Registermodernisierung verzögert.

Durch die Festlegung eines verbindlichen Zeitpunkts, zu dem Nutzerinnen und Nutzer der Verwaltung keine Daten mehr angeben müssen, die bereits in Registern vorliegen, kann der bürokratische Aufwand auf beiden Seiten reduziert werden. Außerdem gibt ein verbindlicher Umsetzungszeitraum mehr Planungssicherheit. Diese Ziele sind könnten durch die nachfolgende Ergänzung am Gesetzentwurf adressiert werden:

Wie muss der Gesetzestext geändert werden, um das Ziel zu erreichen?

- **Der Umsetzung des Once-Only-Prinzips eine Frist setzen und dadurch den Umsetzungsdruck bei der Registermodernisierung hoch erhalten: § 1b OZG (neu)**

„Ab Ablauf des dritten auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Kalenderjahres haben Nutzer einen Anspruch darauf, dass sie die für die Durchführung von Verwaltungsverfahren erforderlichen Daten nicht selbst bereitstellen müssen, soweit diese in den vom IT-Planungsrat mit Beschluss 2021/05 bestimmten wichtigsten Registern gespeichert sind. Ab Ablauf des fünften auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Kalenderjahres gilt dieser Anspruch für alle Register nach § 1 des Registermodernisierungsgesetzes (RegMoG).“

Einsatz von eIDAS-Instrumenten ermöglichen und Zugang zur digitalen Verwaltung nutzerzentriert weiterentwickeln.

Nutzerinnen und Nutzer können im Alltag zwischen verschiedenen Identifizierungsmethoden wählen. Auch bei der Nutzung von digitalen Verwaltungsleistungen sollten bei Bedarf unterschiedliche Identifizierungsmethoden angeboten werden, um einen niedrighwelligen und sicheren Zugang zur digitalen Verwaltung zu fördern und dadurch die Akzeptanz sowie die Nutzungszahlen digitaler Verwaltungsleistungen zu erhöhen. Beispiele wie die *Einmalzahlung200* und der *Kulturpass* zeigen: Es kann zweckmäßig sein den Bürgerinnen und Bürgern verschiedene Möglichkeiten der Authentifizierung anzubieten, um kurzfristig eine möglichst große Zahl an Nutzerinnen und Nutzern zu erreichen. Deshalb muss es möglich sein, dass auch zukünftig für bestimmte Verwaltungsleistungen bei Bedarf neben dem elektronischen Personalausweis weitere Identifizierungsmittel entsprechend der eIDAS-Verordnung genutzt werden können. Die Festlegung eines entsprechenden Vertrauensniveaus

Den Unternehmen muss durch die Nutzung digitaler Leistungen ein echter Mehrwert entstehen, sonst droht ein massiver Vertrauensverlust in den Wirtschaftsstandort Deutschland.

Wir brauchen beides: Stärkung des elektronischen Personalausweises sowie die Nutzung weiterer eIDAS-Instrumente.

für digitale Services sollte dabei nicht pauschal für alle Leistungen, sondern anhand transparenter Kriterien erfolgen. Auch der Bundesrat regt an, bei dem Nachweis der Identität einer Person technologieoffener zu sein und auch Identifizierungsmittel zuzulassen, die das Sicherheitsniveau „substantiell“ im Sinne von Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung (EU) 910/2014 erreichen. So kann einer „Überidentifizierung“ entgegengewirkt werden.

Neben der Bereitstellung von verschiedenen Identifizierungsmethoden wird die Attraktivität, Akzeptanz und die Nutzerfreundlichkeit der digitalen Verwaltungsleistungen gesteigert, indem verschiedene bereits etablierte Paymentmethoden zur Verfügung stehen.

Bescheide ohne Siegel und Signaturen sind gegenüber Dritten außerhalb des Nutzerkontos ohne jeglichen Nutzen (insb. bei einer gerichtlichen Überprüfung). Daher sollte die Pflicht zur standardmäßigen elektronischen Siegelung aller OZG-Bescheide eingeführt werden.

Wie muss der Gesetzestext geändert werden, um das Ziel zu erreichen?

■ **Verschiedene Identifizierungsmethoden sowie Vertrauensniveaus ermöglichen: § 3 (4) OZG**

„Der Nachweis der Identität des Nutzers erfolgt

1. im Bürgerkonto durch einen elektronischen Identitätsnachweis nach § 18 des Personalausweisgesetzes, nach § 12 des eID-Karte-Gesetzes oder nach § 78 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes oder durch ein anderes elektronisches Identifizierungsmittel, welches nach Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG (ABl. L 257 vom 28.8.2014, S. 73) mit dem Sicherheitsniveau „hoch“ im Sinne des Artikels 8 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 anerkannt worden ist **oder durch ein sicheres Verfahren nach Artikel 24 Absatz 1 Unterabsatz 2 Buchstabe d) der Verordnung (EU) Nr. 910/2014, dessen Konformität von einer akkreditierten Konformitätsbewertungsstelle bestätigt wurde, bzw. ein vergleichbares Verfahren mit gleichwertigem Sicherheitsstandard**, und

2. im einheitlichen Organisationskonto

a) bis zum Ablauf des [einsetzen: Angaben des Tages und des Monats des Inkrafttretens dieses Gesetzes nach Artikel 9 sowie der Jahreszahl des fünften auf das Inkrafttreten des Gesetzes folgenden Jahres] durch ein sicheres Verfahren nach § 87a Absatz 6 der Abgabenordnung **oder durch ein sicheres Verfahren nach Artikel 24 Absatz 1 Unterabsatz 2 Buchstabe d) der Verordnung (EU) Nr. 910/2014, dessen Konformität von einer akkreditierten Konformitätsbewertungsstelle bestätigt wurde, bzw. ein vergleichbares Verfahren mit gleichwertigen Sicherheitsstandard** oder durch ein anderes elektronisches Identifizierungsmittel, welches nach Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 mindestens mit dem Sicherheitsniveau „substantiell“ im Sinne des Artikels 8 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 anerkannt worden ist,

b) nach Ablauf des [einsetzen: Angaben des Tages und des Monats des Inkrafttretens dieses Gesetzes nach Artikel 9 sowie der Jahreszahl des fünften auf das Inkrafttreten des Gesetzes folgenden Jahres] durch ein elektronisches Identifizierungsmittel auf dem Sicherheitsniveau „hoch“ im Sinne des Artikels 8 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 **oder**

durch ein sicheres Verfahren nach Artikel 24 Absatz 1 Unterabsatz 2 Buchstabe d) der Verordnung (EU) Nr. 910/2014, dessen Konformität von einer akkreditierten Konformitätsbewertungsstelle bestätigt wurde, bzw. ein vergleichbares Verfahren mit gleichwertigen Sicherheitsstandard.

Satz 1 gilt nur, sofern nichts anderes bestimmt ist.

- **Mehr als eine Paymentmethode anbieten: §4 (1) EGovG**

„Fallen im Rahmen eines elektronisch durchgeführten Verwaltungsverfahrens Gebühren oder sonstige Forderungen an, muss die Behörde die Einzahlung dieser Gebühren oder die Begleichung dieser sonstigen Forderungen durch Teilnahme an **verschiedenen einem** im elektronischen Geschäftsverkehr üblichen, **zeitgemäßen, barrierefreien** und hinreichend sicheren Zahlungsverfahren ermöglichen.“

- **Siegelungen und Signaturen by default: § 9a (6) OZG**

„Eine durch Rechtsvorschrift angeordnete Schriftform kann bei elektronischen Verwaltungsakten oder sonstigen elektronischen Dokumenten der Behörde, die an das Postfach eines Nutzerkontos übermittelt werden, auch dadurch ersetzt werden, dass diese mit dem qualifizierten elektronischen Siegel der Behörde versehen werden. **Wenn eine Erklärung beweissicher außerhalb der Nutzerkonten eingesetzt werden kann, müssen Behörden ihren Bescheid mit einer qualifizierten elektronischen Signatur oder einem qualifizierten elektronischen Siegel bereitstellen.**“

Generell gilt: Grundlagen durch ausreichende Finanzierung sicherstellen

Der aktuelle Haushaltsentwurf 2024 sieht deutliche finanzielle Einsparungen im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung vor. Außerdem fehlt weiterhin das im Koalitionsvertrag angekündigte Digitalbudget. Es ist derzeit nicht klar ersichtlich mit welchen finanziellen Mitteln die im OZG-Änderungsgesetz vorgesehenen Investitionen sowie die laufenden Kosten zukünftig durch die verschiedenen Ressorts realisiert werden sollen. Laufende OZG-Umsetzungsprojekte drohen aus finanziellen Gründen gestoppt zu werden. Auch deshalb ist eine Verankerung von Rechtsansprüchen auf digitale Verwaltungsleistungen so wichtig.

Es empfiehlt sich zudem die Orientierung an den „Dresdner Forderungen“, damit sich die Kommunen bei der Verwaltungsdigitalisierung auf ihre Kernaufgaben konzentrieren können. Die rechtlichen und organisatorischen Grundlagen zur Erfüllung dieses Ziels müssen gelegt werden, der politische Wille, die Kommunen zu unterstützen, muss klar erkennbar sein.

Bitkom vertritt mehr als 2.200 Mitgliedsunternehmen aus der digitalen Wirtschaft. Sie generieren in Deutschland gut 200 Milliarden Euro Umsatz mit digitalen Technologien und Lösungen und beschäftigen mehr als 2 Millionen Menschen. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig, kreieren Content, bieten Plattformen an oder sind in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 82 Prozent der im Bitkom engagierten Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, weitere 8 Prozent kommen aus dem restlichen Europa und 7 Prozent aus den USA. 3 Prozent stammen aus anderen Regionen der Welt. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem leistungsfähigen und souveränen Digitalstandort zu machen.

Herausgeber

Bitkom e.V.
Albrechtstr. 10 | 10117 Berlin

Ansprechpartner

Marc Danneberg | Bereichsleiter Public Sector
T 030 27576-526 | m.danneberg@bitkom.org

Esther Steverding | Referentin Public Sector
T 030 27576-216 | e.steverding@bitkom.org

Verantwortliches Bitkom-Gremium

AK Digitale Verwaltung

Copyright

Bitkom 2023

Diese Publikation stellt eine allgemeine unverbindliche Information dar. Die Inhalte spiegeln die Auffassung im Bitkom zum Zeitpunkt der Veröffentlichung wider. Obwohl die Informationen mit größtmöglicher Sorgfalt erstellt wurden, besteht kein Anspruch auf sachliche Richtigkeit, Vollständigkeit und/oder Aktualität, insbesondere kann diese Publikation nicht den besonderen Umständen des Einzelfalles Rechnung tragen. Eine Verwendung liegt daher in der eigenen Verantwortung des Lesers. Jegliche Haftung wird ausgeschlossen. Alle Rechte, auch der auszugsweisen Vervielfältigung, liegen beim Bitkom oder den jeweiligen Rechteinhabern.

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 Sachverständs 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 entschiebe, 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



BfDI

Der Bundesbeauftragte
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)303 H

Prof. Ulrich Kelber
Bundesbeauftragter
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

POSTANSCHRIFT Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
Postfach 1468, 53004 Bonn

Stellvertretender Vorsitzender
des Ausschusses für Inneres und Heimat
des Deutschen Bundestages
Herrn Prof. Dr. Lars Castellucci

- Nur per E-Mail -

HAUSANSCHRIFT Graurheindorfer Straße 153, 53117 Bonn

FON (0228) 997799-5000

E-MAIL Referat21@bfdi.bund.de

INTERNET www.bfdi.bund.de

DATUM Bonn, 06.10.2023

GESCHÄFTSZ. 21-501-2/008#0140-OZGÄndG

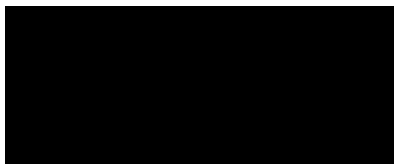
**Bitte geben Sie das vorstehende Geschäftszeichen
bei allen Antwortschreiben unbedingt an.**

BETREFF **Stellungnahme zum Entwurf eines OZG-Änderungsgesetzes**
ANLAGEN Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Prof. Dr. Castellucci,

anliegend übersende ich meine Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften zur Digitalisierung der Verwaltung mit der Bitte um Berücksichtigung.

Mit freundlichen Grüßen



Ulrich Kelber



BfDI

Der Bundesbeauftragte
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

Bonn, den 06.10.2023

Stellungnahme

des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

zur öffentlichen Anhörung

des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages

am 09.10.2023

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften zur Digitalisierung der Verwaltung – OZG-Änderungsgesetz (BT-Drs. 20/8093)

unter Berücksichtigung
der Stellungnahme des Bundesrates
und der Gegenäußerung der Bundesregierung



1. Definition „länderübergreifender Onlinedienst“

Zu Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe d (§ 2 Absatz 8 Satz 1, 2 und 3 OZG-E);
Nr. 10 der Stellungnahme des Bundesrates

Eine Definition, wann ein Onlinedienst ein "länderübergreifender" Dienst ist, fehlt derzeit. Eine Begriffsbestimmung erscheint mit Blick auf die vom Bundesrat dargestellten Konstellationen (Stellungnahme d. Bundesrates, Nr. 10) jedenfalls im Begründungstext empfehlenswert, wenn § 8a OZG-E als Regelung über die Verarbeitung personenbezogener Daten ausschließlich auf länderübergreifende Onlinedienste anwendbar sein soll mit der Folge, dass die Norm als Rechtsgrundlage für lediglich auf Landesebene angebotene Onlinedienste ausscheidet und daher auf landesrechtliche Rechtsgrundlagen abzustellen ist.

2. Einführung eines zentralen Bürgerkontos

Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 3 Abs. 1 OZG-E)

Unter Fortfall landeseigener Bürgerkonten soll nur noch ein zentrales, vom Bund bereitgestelltes Bürgerkonto angeboten werden, womit Identifizierung und Authentifizierung für die Inanspruchnahme von Verwaltungsleistungen bundesweit zentralisiert würden. Hierdurch würde die Inanspruchnahme von Verwaltungsleistungen aller Bürgerinnen und Bürger über sämtliche Verwaltungsträger hinweg verfolg- und auswertbar und ein Einblick in die Nutzung von OZG-Leistungen der gesamten Bevölkerung ermöglicht.

Um möglichen Begehrlichkeiten einer solchen zentralen Datenschnittstelle und Gefahren für die Grundrechte des Einzelnen entgegenzuwirken, sollte das Konzept dezentraler Bürgerkonten beibehalten werden. Zu hohen Anforderungen an Interoperabilität und damit der Überforderung der kommunalen Ebene wird durch die Entwicklung länderstandardisierter IT-Komponenten durch Verwaltungsvereinbarung des Bundes und der Länder begegnet (Föderiertes Identitätsmanagement Interoperabler Nutzerkonten – FINK).

3. ELSTER-Softwarezertifikate als Identifizierungsmittel im Bürgerkonto

Zu Artikel 1 Nummer 3, 14 (§ 3 Abs. 4 Nr. 1, § 13 Abs. 2 OZG-E); Nr. 16 der Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Nach dem Gesetzentwurf sollen ELSTER-Softwarezertifikate als Identifizierungsmittel im Bürgerkonto für Verwaltungsleistungen, die nur ein Vertrauensniveau „substantiell“ erfordern, jedenfalls bis 30.06.2026 genutzt werden können. Diese Frist soll durch das Bundesministerium des Innern und für Heimat und das Bundesministerium der Finanzen im Wege der Rechtsverordnung unbeschränkt verlängert werden können.



ELSTER-Zertifikate sind aber nicht als Identifizierungsmittel für das Sicherheitsniveau substantiell nach Art. 8 Abs. 2 lit. b Verordnung (EU) 910/2014 (eIDAS-Verordnung) notifiziert. Eine gesetzlich angeordnete Anerkennung als Identifizierungsmittel mit dem Sicherheitsniveau substantiell im OZG ist daher abzulehnen, soweit ELSTER die entsprechenden Anforderungen an ein Identifizierungsmittel mit diesem Sicherheitsniveau faktisch nicht erfüllt. Nicht mehr vertretbar erscheint insbesondere die Verordnungsermächtigung in § 13 Abs. 2 Satz 3 OZG-E, wonach die Frist unbegrenzt verlängert werden kann. Die Notwendigkeit einer Fristverlängerung erschließt sich auch deshalb nicht, weil Bürger/-innen unter anderem mit der eID-Funktion des Personalausweises bereits jetzt flächendeckend über ein sicheres Identifizierungsmittel verfügen. § 13 Abs. 2 OZG-E sollte wie folgt geändert werden:

„(2) Bis zum 30. Juni 2026 kann der elektronische Identitätsnachweis im Bürgerkonto außerdem für bestehende elektronische Verwaltungsleistungen, für die höchstens das Vertrauensniveau „substantiell“ erforderlich ist, durch ein sicheres Verfahren nach § 87a Absatz 6 der Abgabenordnung oder durch ein anderes elektronisches Identifizierungsmittel, welches nach Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 mindestens mit dem Sicherheitsniveau „substantiell“ im Sinne des Artikels 8 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 anerkannt worden ist, erfolgen. Bis zum 30. Juni 2026 werden die nach § 87a Absatz 6 der Abgabenordnung in der Steuerverwaltung bis einschließlich 31. Dezember 2019 eingesetzten sicheren Verfahren bundesweit zum Nachweis der Identität auf dem Vertrauensniveau „substantiell“ anerkannt. Das Bundesministerium des Innern und für Heimat und das Bundesministerium der Finanzen werden ermächtigt, durch gemeinsame Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, eine von Satz 2 abweichende Frist festzulegen.“

4. ELSTER-Softwarezertifikate als Identifizierungsmittel im Organisationskonto

Zu Artikel 1 Nummer 3, 14 (§ 3 Abs. 4 Nr. 2, § 13 Abs. 3 OZG-E); Nr. 34 der Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Nach dem Gesetzentwurf sollen ELSTER-Softwarezertifikate als Identifizierungsmittel im Organisationskonto für eine Übergangsfrist von fünf Jahren zugelassen werden (§ 3 Abs. 4 Nr. 2 OZG-E). Die Frist soll nach dem Gesetzentwurf in der Fassung, wie sie in der Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrats vorgeschlagen wird, durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat und das Bundesministerium der Finanzen unbeschränkt verlängert werden können (§ 13 Abs. 5 OZG-E). Behörden sollen von der zwingenden Nutzung des Unternehmenskontos absehen können, wenn im Einzelfall ein höheres Vertrauensniveau erforderlich ist (§ 13 Abs. 3 OZG-E).



Wie dargestellt erfüllt das ELSTER-Verfahren jedoch nicht die Mindestanforderungen an ein geeignetes, sicheres Identifizierungsmittel. Eine Verordnungsermächtigung, wonach die Fünfjahresfrist unbegrenzt verlängert werden kann, ist erst recht nicht zu rechtfertigen. Stattdessen sollten die Anstrengungen, ein geeignetes, sicheres Identifizierungsmittel zu entwickeln, intensiviert werden. Da im Organisationskonto teils sensible personenbezogene Daten verarbeitet werden, beispielsweise Gesundheitsdaten wie Angaben zu Schwerbehinderung oder Schwangerschaft von Beschäftigten, sollten Behörden zudem *verpflichtet* werden, von der Nutzung des Unternehmenskontos abzusehen, wenn ein höheres Sicherheitsniveau erforderlich ist. In solchen Fällen ist für eine abweichende Ermessensentscheidung der Behörde kein Raum. Vielmehr würde eine solche Entscheidung gegen Art. 32 DSGVO verstoßen, indem Unternehmen zur Nutzung des Organisationskontos gezwungen werden, obwohl eine hinreichend sichere Identifizierung der Nutzer nicht möglich ist.

§ 13 Abs. 3 OZG-E sollte wie folgt gefasst werden:

*„(3) Abweichend von § 3 Absatz 3 ~~kann~~ **hat** eine öffentliche Stelle bis zum Ablauf der Frist nach § 3 Absatz 4 Nummer 2 Buchstabe a von der Verwendung des einheitlichen Organisationskontos **abzusehen**, wenn für die Inanspruchnahme einer elektronischen Verwaltungsleistung und die sonstige elektronische Kommunikation ausnahmsweise ein höheres Vertrauensniveau erforderlich ist.“*

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Ergänzung der Norm um § 13 Abs. 5 OZG-E ist abzulehnen.

Nach Ablauf der Übergangsfrist sind zudem die vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik in der technische Richtlinie TR-03107-1 „Elektronische Identitäten und Vertrauensdienste im E-Government: Vertrauensniveaus und Mechanismen“ festgelegten Vorgaben zu erfüllen. Dies sollte in den Begründungstext aufgenommen werden.

5. Sicherheitsvorgaben für Nutzerkonto und bidirektionales Postfach

Zu Art. 1 Nr. 2 lit. c, d (§ 2 Abs. 5, 7 OZG-E)

Mit den De-Mail-Diensten existieren bereits funktional vollwertige elektronische Kommunikationsdienste mit Vorgaben für eine sichere, datenschutzgerechte Ausgestaltung und den Betrieb dieser Dienste. Vergleichbare Anforderungen an das Postfach des Nutzerkontos wie auch an das Nutzerkonto selbst fehlen im OZG. Ein solches Postfach bedarf aber nicht nur wegen der Übertragung teils sensibler personenbezogener Daten hinreichender Vorgaben zu Datenschutz und Datensicherheit. Es muss ein mit einem De-Mail-Konto und damit der Technischen Richtlinie BSI TR-01201 vergleichbares Sicherheitsniveau bieten, das an den Stand der Technik angepasst wurde (vertrauenswürdige IT-Basisinfrastruktur, sicherer Betrieb eines Postfach- und Versanddienstes, vertrauenswürdiges Account-Management,



sichere Dokumentenablage, Identitätsbestätigungsdienst, Erfüllung allgemeiner Anforderungen an die Informationssicherheit). Zusätzlich sollte eine Ende-zu-Ende-Verschlüsselung gesetzlich vorgeschrieben werden. Eine Ergänzung entsprechender gesetzlicher Vorgaben wird empfohlen.

6. Freiwillige Nutzung des Postfachs

Zu Art. 1 Nr. 2 lit. d) (§ 2 Abs. 7 OZG-E)

Dass die Nutzung des Bürgerkontos auch weiterhin freiwillig sein soll, ist zu begrüßen (§ 3 Abs. 1 Satz 2 OZG-E). Für die Nutzung des Postfachs fehlt eine vergleichbare Vorgabe, so dass Bürger/-innen gezwungen werden können, die Korrespondenz im elektronischen Verfahren über das Postfach des Nutzerkontos abzuwickeln und dort eingehende Behördenmitteilungen gegen sich gelten zu lassen. In § 2 Abs. 7 OZG-E sollte daher der in der derzeit geltenden Fassung des OZG enthaltene Satz wieder aufgenommen werden:

„Die Nutzung des Postfachs ist für die Nutzer freiwillig.“

Soll die Nutzung des Postfachs entgegen der hier empfohlenen Regelung verpflichtend sein, bedarf es einer entsprechend eindeutigen gesetzlichen Regelung.

7. Ersetzung des Begriffs „Einwilligung“ durch „auf Veranlassung“

Der in der DSGVO legaldefinierte Begriff der Einwilligung soll an verschiedenen Stellen durch das Tatbestandsmerkmal „auf Veranlassung“ des Nutzers bzw. der Nutzerin ersetzt werden. Zwar ist die Begründung, dass eine begriffliche Anpassung angezeigt ist, weil es sich hier nicht um eine datenschutzrechtliche Einwilligung in Form eines Erlaubnistatbestands handele, zutreffend.

Die sprachliche Anpassung darf jedoch nicht zu einer inhaltlichen Absenkung der freien Entscheidungsrechte der Bürgerinnen und Bürger führen, beispielsweise indem Betroffene faktisch zur Nutzung bestimmter Dienste oder Funktionen gezwungen werden. Es sollte daher zumindest in der Begründung klargestellt werden, dass das Tatbestandsmerkmal „auf Veranlassung“ des Nutzers bzw. der Nutzerin dahin auszulegen ist, dass die Person auf der Grundlage umfassender Informationen und in Kenntnis der daraus folgenden Datenverarbeitungsvorgänge frei darüber entscheiden können muss, ob sie von dem betreffenden Angebot Gebrauch macht oder eine Leistung oder Funktion nutzt.



„Die Datenverarbeitung darf nur nach entsprechender freiwilliger Willensäußerung des Nutzers in Form eines aktiven Handelns (z. B. Ankreuzen eines Feldes oder Anklicken einer Schaltfläche mit Zustimmungserklärung) erfolgen. Die jeweiligen Verarbeitungszwecke sowie Inhalt und Umfang der Datenverarbeitung sind dem Nutzer vorab transparent zu machen.“

8. Zu Art. 1 Nr. 10 (§ 8a OZG-E)

Die geplanten Änderungen in § 8a Abs. 1 und Abs. 2 OZG-E sind zu begrüßen. Nach § 8a Abs. 3 Satz 3 OZG-E ist eine längere als 30 Tage andauernde Aufbewahrung von zwischengespeicherten Daten des Nutzers durch den Onlinedienst nur noch ausnahmsweise zulässig. Diese Regelung ist aus Gründen der Datenminimierung und der klaren Zweckbestimmung aber nicht ausreichend. Ich schlage daher folgende Neuformulierung vor.

„(3) [...] vorab zu informieren. ~~Davon unabhängig sind längerfristige Speicherungen von Daten im Onlinedienst ausnahmsweise zulässig, wenn dies für die Erfüllung der durch den Antragsassistenten erfassten Zwecke erforderlich ist. Eine Zwischenspeicherung von Daten im Onlinedienst ist ausschließlich für die Erfüllung eigener Zwecke zulässig. Eine längerfristige Speicherung ist nur dann ausnahmsweise zulässig, wenn dies zwingend erforderlich ist.~~“

9. Zu Art. 1 Nr. 13 (§ 10 OZG-E) Datenschutzcockpit

Das Datenschutzcockpit droht auf halber Strecke stehen zu bleiben und wird sein umfassendes Transparenzversprechen in Bezug auf die digitalisierte Verwaltung in seiner jetzigen Form nicht einlösen können. Die Bestandsdatenauskunft ist nicht nur bei den Registern selbst relevant, sondern bei allen öffentlichen Stellen, die auf Grundlage dieses Gesetzes in Zukunft die IDNr. für OZG-Leistungen verarbeiten werden. Insofern ist § 10 Abs. 2 OZG anzupassen.

In der Entwurfsfassung des § 10 OZG-E besteht ein Dissens zwischen Absatz 1 und Absatz 2 der Norm. Der Gesetzgeber hat bei der Formulierung des § 10 Abs. 2 OZG-E im Rahmen des Gesetzes zur Regelung des Erscheinungsbilds von Beamtinnen und Beamten sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften nicht auf ausreichende Konsistenz zu § 10 Abs. 1 OZG-E geachtet. Mit dem genannten Gesetz bezweckte der Gesetzgeber eine begrüßenswerte Erweiterung des Transparenzanspruchs des Datenschutzcockpits. In seiner aktuellen Ausgestaltung ist jedoch unklar, an wen sich welche Aspekte des gesetzlichen Transparenzauftrags richten (Register bzw. Nicht-Register; beides öffentliche Stellen im Sinne des § 10 Abs. 1 OZG). Insbesondere vor dem Hintergrund der Regelungen des Art. 2 Änderungsbefehl Nr. 8 (§ 5 EGovG-E) sowie des Entschließungsantrags 20(4)258 vom 19.06.2023 erscheint eine Klarstellung notwendig, dass auch nicht-registerführende Stellen von der Bestandsdatenauskunft gemäß § 10 Abs. 2 OZG-E erfasst sind. Ich schlage daher folgende Formulierung vor:



„(2) Im Datenschutzcockpit werden nach Maßgabe von Absatz 4 Satz 3 ausschließlich Protokolldaten nach § 9 des Identifikationsnummerngesetzes einschließlich der dazu übermittelten Inhaltsdaten sowie die Bestandsdaten der Register **öffentlicher Stellen im Sinne des Absatzes 1** angezeigt. [...]“

10. Zu Art. 2 Nr. 8 (§ 5 EGovG-E) Once-Only-Klausel

Auch die Regelungen der Once-Only-Generalklausel werden dem Transparenzanspruch des Datenschutzcockpits und des Entschließungsantrags 20(4)258 vom 19.06.2023 nicht gerecht. Obwohl § 9 IDNrG als auch § 10 Abs. 1 OZG bereits jetzt aufgrund klarer gesetzgeberischer Vorstellungen auf die Transparenzmachung durch alle öffentlichen Stellen ausgerichtet sind, fehlt eine entsprechende Verpflichtung dieser Stellen zum Anschluss an das Datenschutzcockpit. Die aktuelle Regelung des § 2 Nr. 3 IDNrG verpflichtet nur die Register selbst sich an das Datenschutzcockpit anzubinden. Die Generalklausel muss also um eine Anschlusspflicht für alle öffentliche Stellen, die in Zukunft die IDNr. verarbeiten werden, ergänzt werden. Die Transparenz hat der IDNr. zu folgen.

Die Regelung des § 5 EGovG-E bedarf insofern einer grundsätzlichen Ergänzung. Mit der Once-Only-Regelung soll der Verwaltung in elektronischen, antragsbasierten Verfahren erlaubt werden, hierfür notwendige Nachweise (z. B. Geburtsurkunde im Elterngeldverfahren) von einem Register direkt abzurufen, so dass der Verwaltung bereits vorliegende Nachweise vom Bürger nicht mehrfach in verschiedenen Verfahren eingereicht werden müssen. Der Gesetzgeber hat Maßnahmen zu implementieren, die die Transparenz der Datenverarbeitung, Kontrolle durch den Betroffenen und die Schaffung struktureller Hemmnisse vor zweckändernden Datenverarbeitungen sicherstellen. Dies ist mit Blick auf die Bedeutsamkeit dieser Regelung für die Zukunft der Verwaltungsdigitalisierung besonders wichtig.

Dabei wiegt das Fehlen der Verpflichtung der nicht-registerführenden Stellen zum Anschluss an das Datenschutzcockpit besonders schwer. Dies ist ein deutlicher Bruch zu den Zielsetzungen des Identifikationsnummerngesetzes (IDNrG), die vor allem mit Blick auf die Regelung des § 10 Abs. 1 OZG alle Übermittlungen über das Datenschutzcockpit transparent und nachvollziehbar machen wollte. Die ohnehin kritische Bewertung der Verfassungsmäßigkeit des IDNrG verschärft sich hierdurch nochmals gravierend. Ich schlage daher folgende Ergänzung durch einen neuen Absatz vor:

„Öffentliche Stellen, die Nachweise im Sinne des Abs. 2 abrufen oder erbringen, haben natürlichen Personen die Übermittlung und den Bestand ihrer Daten digital über eine zentrale



Stelle transparent zu machen (Datenschutzcockpit) soweit hierfür die Identifikationsnummer nach § 1 des Identifikationsnummerngesetzes Verwendung findet.“

Ein weniger gravierendes, aber dennoch bestehendes Problem ist die Regelung zur datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit in § 5 Abs. 1 Satz 3 EGovG-E (siehe auch die Begründung auf S. 64 f des Entwurfs). Bei der Regelung ist unklar, was eigentlich der Regelungszweck sein soll. Der gesetzliche Auftrag des Onlinedienstes ist der Abruf von Nachweisen bei einer anderen öffentlichen Stelle. Der gesetzliche Auftrag des Registers ist es, die Anfrage des Onlinedienstes zu prüfen, freizugeben und die entsprechenden Nachweise zu übermitteln. An diesen gesetzlichen Aufträgen orientiert sich auch die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit im Sinne des Art. 4 Nr. 7 DS-GVO. Beide entscheiden innerhalb ihres gesetzlichen Auftrags über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung. Es ist also auch ohne weitere Regelung klar, dass das Register im Rahmen seiner Verantwortlichkeit nicht die materielle Richtigkeit der Anfrage durch den Onlinedienst zu prüfen hat. Bestenfalls ist die geplante Regelung insofern deklaratorisch. **Sie sollte daher vollständig gestrichen werden.**

11. Datenverarbeitung im Verwaltungsportal des Bundes

Zu Art. 2 Nr. 11 Buchst. c und d (§ 9b Abs. 3 und 4 EGovG-E)

Die Befugnisse zur Verarbeitung personenbezogener Daten von Bürgerinnen und Bürgern im Verwaltungsportal des Bundes soll mit der vorgeschlagenen Änderung nicht mehr nur auf die Speicherung und Bereitstellung von Antragsdaten an die zuständige Fachbehörde beschränkt sein.

Die für die Erbringung einer Verwaltungsleistung erfolgende Speicherung von Verfahrensdaten wird aber weiterhin primär im jeweiligen Fachverfahren bzw. bei der zuständigen Fachbehörde erfolgen. Das Verwaltungsportal dient insoweit nur als Datendrehscheibe. Damit es nicht zu einer unzulässigen, weil nicht erforderlichen doppelten Datenhaltung einerseits zentral im Verwaltungsportal des Bundes, andererseits im Fachverfahren bei der zuständigen Fachbehörde kommt, sind Verfahrensdaten im Verwaltungsportal zu löschen, sobald sie erfolgreich an die Fachbehörde übermittelt worden sind, es sei denn der Nutzer wünscht eine längere Speicherung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Verwaltungsportal teils besondere Kategorien personenbezogener Daten – und damit sensible Informationen – auf einer zentralen Plattform verarbeitet werden. Um den mit einer solchen zentralen Datenspeicherung verbundenen Eingriff auf das zwingend notwendige Maß zu begrenzen, bedarf es hinreichender gesetzlicher Vorgaben zur Speicherdauer.

Ich schlage daher in Anlehnung an die bestehende Regelung folgende Änderungen an § 9b EGovG-E vor:



„(1) Die für die Zwecke nach § 9a Absatz 3 erforderlichen personenbezogenen Daten dürfen im Verwaltungsportal des Bundes *verarbeitet* **erhoben und an die zuständige Behörde übermittelt** werden. **Hierzu dürfen die Daten im Verwaltungsportal gespeichert werden, soweit dies erforderlich ist, um der zuständigen Behörde den Antrag über einen sicheren Übermittlungsweg zum Abruf bereitzustellen. Sobald die zuständige Behörde den Antrag aus dem Verwaltungsportal des Bundes abgerufen hat, sind die Antragsdaten unverzüglich aus dem Verwaltungsportal des Bundes zu löschen. Ruft die zuständige Behörde den Antrag nicht innerhalb von 12 Monaten nach der Antragstellung ab, so sind die Stamm- und Verfahrensdaten vorbehaltlich einer Speicherung nach Absatz 2 zu löschen. Nimmt der Antragsteller den Antrag zurück, sind die Antragsdaten unverzüglich aus dem Verwaltungsportal des Bundes zu löschen.** Dies gilt auch für die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten im Sinne des Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2016/679 [...].“

Absatz 3 Satz 3 sollte wie folgt gefasst werden:

„Nach der Übermittlung des Online-Formulars an die zuständige Behörde zwischengespeicherte Verfahrensdaten sind zu löschen, wenn diese für die Zwecke nach Absatz 2 nicht mehr erforderlich sind oder der Nutzer diese erkennbar nicht mehr weiterverwenden möchte, **spätestens jedoch nach Ablauf von 2 Jahren nach der erstmaligen Speicherung.** Der Nutzer ist vorab über eine automatische Löschung der Verfahrensdaten zu informieren.“

12. Änderung des IT-Netz-Gesetzes

Zu Artikel 3 Nr. 1 (§ 3 IT-NetzG-E)

In § 3 Abs. 1 IT-NetzG soll für den Anwendungsbereich des OZG eine Möglichkeit geschaffen werden, neben dem Verbindungsnetz auch „andere Netze des Bundes“ für den Datenaustausch zwischen Bund und Ländern nutzen zu können. Die Öffnungsklausel ist in Bezug auf das Sicherheitsniveau (und damit auch in Bezug auf Sicherheit der zwischen Bund und Ländern ausgetauschten personenbezogenen Daten) zu unbestimmt. Andere Regelungen, etwa Vorgaben im Bereich der Registermodernisierung, verweisen wiederum auf das IT-NetzG, um das notwendige Sicherheitsniveau für den Austausch festzulegen.

Ich schlage daher vor, § 3 Abs. 1 und 2 IT-NetzG-E wie folgt zu konkretisieren, um ein dem Verbindungsnetz vergleichbares Sicherheitsniveau festzuschreiben:

„(1) Der Datenaustausch zwischen dem Bund und den Ländern erfolgt über das Verbindungsnetz. Im Anwendungsbereich des Onlinezugangsgesetzes kann der Datenaustausch auch



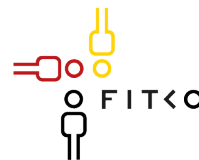
über andere Netze des Bundes **erfolgen**, ~~die einen dem beabsichtigten Datenaustausch entsprechenden IT-Sicherheitsstandard aufweisen, erfolgen~~ **die Anforderungen gemäß § 4 Absatz 1 erfüllen**, erfolgen.

In § 3 Abs. 2 IT-NetzG-E wird das Bundesministerium des Innern und für Heimat ermächtigt, zusätzlich nutzbare Netze und deren IT-Sicherheitsstandards per Rechtsverordnung festzulegen. Auch dies muss anhand nachvollziehbarer Kriterien und technischer Bewertungen erfolgen. Ich empfehle daher eine vorherige Beteiligung des BSI. Absatz 2 sollte um folgenden Satz ergänzt werden:

„Die Einhaltung der Anforderungen nach Absatz 1 ist vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik festzustellen.“

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)303 I



FITKO | Zum Gottschalkhof 3 | 60594 Frankfurt

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Ihre Ansprechperson:

Jörg Kremer
Kommissarischer Leiter
Leitung | Föd. IT-Architekturmanagement,
Projekte und Standards
+49 (69) 401270-103
joerg.kremer@fitko.de

Aktenzeichen: [xxx]

Frankfurt am Main, 8. Oktober 2023

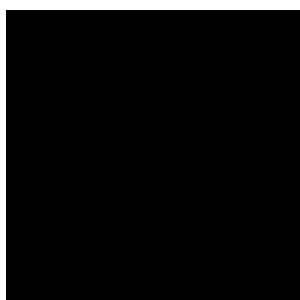
Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Online-Zugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften zur Digitalisierung der Verwaltung (BT-Drucksache 20/8093) und zum Antrag der Fraktion der CDU/ CSU „Mehr Tempo bei digitaler Verwaltung: Onlinezugangsgesetz fortführen, Nutzungslücken schließen,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

Sehr geehrter Herr stellvertretender Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

aufgrund Ihrer Einladung vom 02.10.2023 darf ich Ihnen beigefügt meine Stellungnahme zu dem im Betreff genannten Gesetzesentwurf übersenden.

Ich hoffe, die aufgeführten Punkte können einen Beitrag zu den parlamentarischen Diskussionen leisten.

Mit freundlichen Grüßen



Jörg Kremer
(Kommissarischer Leiter)

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Online-Zugangsgesetzes 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:

Das vorliegende Änderungsgesetz enthält einige wichtige Änderungen gegenüber dem Onlinezugangsgesetz. Dennoch gibt es nach Meinung der FITKO Optimierungspotentiale, die noch gehoben werden könnten. Dementsprechend werden Empfehlungen zu Identifizierungs- und Authentifizierungsverfahren, dem Einsatz von Open Source-Software sowie dem Aspekt der Kommunikation der Verwaltung mit Bürgerinnen und Bürgern formuliert.

Daneben soll an dieser Stelle auf einen weiteren Aspekt hingewiesen werden, der neben den gesetzlichen Änderungen ebenfalls unbedingt Beachtung finden sollte.

Die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung stellt einen umfassenden Veränderungsprozess dar, dessen Steuerung bislang unterschätzt wurde. Ein solcher Veränderungsprozess muss durch strukturelle Veränderungen initiiert und gezielt gesteuert werden.

Die derzeit praktizierten Entscheidungsprozesse stammen aus einer Zeit, in der Digitalisierung noch keine wahrnehmbare Rolle gespielt hat. Für diese Zeit waren diese Prozesse passend und zielführend.

Die Digitalisierung verändert die Geschwindigkeit von Veränderungen enorm. Vor etwa zwei Jahren beispielsweise waren KI-Anwendungen zwar im Gespräch, echte Nutzungsszenarien gerade in der öffentlichen Verwaltung jedoch in scheinbar weiter Ferne. ChatGPT hat dies in kürzester Zeit geändert. Gleiches gilt, wenn auch nicht in dieser ausgeprägten Form, für Cloud-Technologien: Was vor drei Jahren noch „State of the Art“ war, ist es heute nicht mehr bzw. gibt es heute Lösungen, die vor wenigen Jahren keine Rolle spielten.

In dieser Zeit stoßen etablierte Governanceprozesse an ihre Grenzen: Sie können mit der Geschwindigkeit der Digitalisierung und der sich daraus ergebenden Entscheidungsbedarfe oft nicht mithalten.

Um daher die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung gezielt zu verbessern, müssen die grundlegenden Governancestrukturen überarbeitet werden. Die Änderung des Onlinezugangsgesetzes ist wichtig für die Behandlung der Symptome – die Ursachen kann es nicht beseitigen.

Empfehlungen zu einzelnen gesetzlichen Vorschriften

Zu §3 Abs. 1

Mit dem Gesetzesentwurf wird das Nutzerkonto Bund (BundID) verpflichtend für die Identifizierung und Authentifizierung natürlicher Personen bei der Inanspruchnahme von Verwaltungsleistungen vorgeschrieben (§ 3 Abs. 1). Eine Nutzung der eID-Funktion ohne BundID, wie es bisher möglich war, ist demnach nicht mehr möglich. Lediglich der Nachweis der Identität des Nutzers im Bürgerkonto selbst erfolgt mittels eID (§ 3 Abs. 4 Nr. 1).

Dabei ist problematisch, dass die BundID eine zentral betriebene Komponente ist. Beeinträchtigungen im Betrieb der BundID haben mit dieser Neuregelung zwangsläufig Auswirkungen auf alle Verwaltungsleistungen im Portalverbund. Im Falle eines Ausfalls der BundID wären deutschlandweit keine Verwaltungsleistungen mehr nutzbar. Zudem ist die dezentrale, direkte Nutzung der eID-Funktion des elektronischen Personalausweises (ePA) durch die zuständige Fachbehörde auch unter Datenschutzaspekten deutlich näher am Stand der Technik anzusehen (Art. 25 DSGVO: Datenschutz durch Technikgestaltung; Privacy-by-Design-Ansatz), da hierbei keine Metadaten über Identifizierungs- und Authentifizierungsvorgänge an zentraler Stelle anfallen. Die aktuelle Umsetzung der BundID erlaubt technisch hingegen eine Profilbildung über alle Identifizierungs- und Authentifizierungsvorgänge aller Bürger:innen in allen Verwaltungsleistungen, die nur durch juristische Mittel unterbunden werden kann.

Die folgende Formulierung könnte das Problem lösen:

„Die Identifizierung und Authentifizierung der Nutzer im Sinne des § 2 Absatz 4 Nummer 1 für die Inanspruchnahme elektronischer Verwaltungsleistungen im Portalverbund erfolgt, soweit nicht durch Bundesgesetz etwas anderes bestimmt ist, über ein zentrales Bürgerkonto, das der Bund bereitstellt, [und / oder] nach einem der in Absatz 4 Nummer 1 genannten Verfahren.“

Zu §4 Abs. 3

Die Formulierung „dort, wo es technisch möglich und wirtschaftlich ist“ lässt einen breiten Interpretationsspielraum. Die Neuregelung zielt lediglich auf den Einsatz von Open-Source-Software, nicht jedoch auf die Lizenzierung der IT-Komponenten unter einer freien Softwarelizenz selbst, ab.

Die folgende Formulierung könnte das Problem lösen:

„Bei der Bereitstellung der IT-Komponenten im Sinne des Absatzes 1 soll unter einer freien Softwarelizenz lizenzierte Software vorrangig vor solcher Software eingesetzt werden, deren Quellcode nicht öffentlich zugänglich ist oder deren Lizenz die Verwendung, Weitergabe und Veränderung einschränkt. Eigenentwicklungen sind unter einer freien Softwarelizenz zu veröffentlichen.“

§8 Abs. 3 und 5

Grundsätzlich werden die Neuregelungen begrüßt, insb. die bidirektionale Kommunikation über das Postfach sowie die Neuregelung zur Kommunikation mit den Nutzern über dritte Kommunikationsmittel.

Wünschenswert wäre noch eine Öffnungsklausel für andere Kommunikationsdienste, die nicht auf einer E-Mail-Adresse oder Telefonnummer basieren (technologieoffenheit).

Der folgende Formulierungsvorschlag könnte das Problem lösen (§8 Abs. 3):

„Zur Kommunikation mit dem Nutzer können zusätzlich folgende Daten verarbeitet werden: Anrede, weitere Anschriften, De-Mail-Adresse oder vergleichbare Adresse eines Zustelldienstes eines anderen EU-/EWR-Staates nach der Verordnung (EU) Nr. 910/2014, E-Mail-Adresse, Telefon- oder Mobilfunknummer, Nutzerkennungen weiterer Kommunikationsinfrastrukturen im Einklang mit den Vorgaben nach der Verordnung (EU) Nr.2016/679.“

§9

Die aktuelle Regelung über die Bekanntgabe eines Verwaltungsaktes schreckt vor der Nutzung eines Nutzerkontos ab. Aufgrund der Regelung, dass der Verwaltungsakt am dritten Tag nach der Bereitstellung zum Abruf als bekannt gegeben gilt, führt bei Nutzern zu der Annahme, ihr Postfach ständig im Blick haben zu müssen, um z.B. keine wichtigen Fristen zu versäumen. Diese Verpflichtung könnte zu einer geringen Akzeptanz des Postfachs führen.

Der folgende Vorschlag könnte das Problem lösen:

Die Regelung sollte ersetzt werden durch die Regelung des § 41 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG).

§9a Abs. 5

Die Vorschrift ermöglicht eine schriftformersetzende Wirkung eines Identitätsnachweises über ein Nutzerkonto. Sie schließt eine schriftformersetzende Wirkung der eID-Funktion ohne Nutzung der BundID aus. Wünschenswert wäre, die schriftformersetzende Wirkung auch auf die direkte, dezentrale Nutzung der eID-Funktion durch die zuständige Fachbehörde auszudehnen.

Der folgende Formulierungsvorschlag könnte das Problem lösen:

„Hat der Nutzer über ein in § 3 Absatz 4 genanntes Verfahren den Identitätsnachweis erbracht und gibt er über ein Verwaltungsportal mittels Online-Formular eine Erklärung ab, für die durch Rechtsvorschrift die Schriftform angeordnet ist, so wird dadurch zugleich die Schriftform ersetzt.“

§13 Abs. 2

Die Nutzung des ELSTER-Zertifikates auf dem Vertrauensniveau „substantiell“ wird bis zum 30.06.2026 verlängert. Gleichzeitig werden das Bundesministerium des Innern und für Heimat sowie das Bundesministerium für Finanzen ermächtigt, diese Frist erneut beliebig zu verlängern. Dies schwächt die Nutzung des elektronischen Personalausweises. Bürgerinnen und Bürger verlangen jedoch eine von Seiten des Staates zur Verfügung gestellte digitale Identität, die höchsten Sicherheitsanforderungen genügt.

Dass darüber hinaus auch weitere Identifikations- und Authentifizierungslösungen angeboten werden können, erscheint sinnvoll. Dazu müssen diese die jeweiligen, für das beabsichtigte Einsatzszenario relevanten Anforderungen des gewünschten Sicherheitsniveaus, technisch und organisatorisch erfüllen.

Folgender Vorschlag könnte das Problem lösen:

Angesichts der noch nicht sehr weit verbreiteten Nutzung des elektronischen Personalausweises erscheint es zunächst sinnvoll, ELSTER als eine weitere Identifikationslösung vorzusehen. Eine weitere Fristverlängerung zur Nutzung des ELSTER-Zertifikates für das Vertrauensniveau „substantiell“ über den 30.06.2026 hinaus sollte jedoch entfallen.



Gutachterliche Stellungnahme für den Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages

Sachverständigen-Anhörung am 9. Oktober 2023 zum
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes
sowie weiterer Vorschriften zur Digitalisierung der Verwaltung

BT-Drucks. 20/8093

Prof. Dr. Annette Guckelberger

mit Unterstützung von

Frau Dr. Gina Reisen-Starosta

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich möchte mich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum genannten Gesetzentwurf bedanken. Aufgrund der Komplexität der Materie sowie der Kurzfristigkeit der Anfrage um eine Stellungnahme beschränkt sich diese nach kurzen allgemeinen Ausführungen auf diejenigen Vorschriften, die für die Beurteilung des Gesetzesvorhabens besonders relevant erscheinen. Datenschutzrechtliche Fragen bleiben ausgeklammert.

A. Allgemeines

Die Digitalisierung der Verwaltung wird über diverse Gesetze vorangetrieben. Der Bund hat 2017 abgestützt auf seine Gesetzgebungskompetenz aus Art. 91c Abs. 5 GG für den übergreifenden informationstechnischen Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern das Onlinezugangsgesetz (OZG) erlassen. Abweichend von der für die Verwaltungsverfahrensgesetze von Bund und Ländern praktizierten Simultangesetzgebung hat er bereits 2013 das E-



Government-Gesetz des Bundes (EGovG) erlassen, das einerseits Vorschriften für alle von diesem Gesetz erfassten Behörden und andererseits nur für solche des Bundes enthält. Wegen der beschränkten Gesetzgebungskompetenz des Bundes haben die Länder eigene E-Government-Gesetze erlassen. Vereinzelt wurde dabei bestimmt, dass das EGovG Bund nur für die Ausführung von Bundesrecht im Auftrag des Bundes, im Übrigen das EGovG des Landes gilt. Überdies finden sich für das elektronische Verwaltungshandeln bedeutsame Rechtsvorschriften in den Verwaltungsverfahrensgesetzen von Bund und Ländern.

Das **OZG** stellt **nur eines von mehreren für die Digitalisierung der Verwaltung bedeutsamen Gesetzen** dar. Angesichts des Rückstands Deutschlands in europäischen und internationalen Vergleichsstudien zur Digitalisierung der Verwaltung setzte man hohe Erwartungen in das OZG 1.0. Nach dessen § 1 Abs. 1 OZG sollten bis Ende 2022 rund 575 Verwaltungsleistungen auch elektronisch über zu einem Portalverbund verknüpfte Verwaltungsportale von Bund und Ländern abrufbar sein. Inzwischen hat sich gezeigt, dass dieses Ziel deutlich verfehlt wurde.

Der bislang bestehende OZG-Rechtsrahmen hinsichtlich der für den Portalverbund benötigten Infrastrukturen war unzulänglich, um ein klares Ziel einer bundesweiten Portalverbundstruktur vorzugeben. Durch den Gesetzentwurf zum OZGÄndG kommt der Bund erneut seinem sich aus **Art. 91c Abs. 5 GG** ergebenden **Regelungsauftrag** nach, indem er dort erneut **Vorgaben für die Portalverbundinfrastruktur** trifft, etwa durch Regelungen zur Bereitstellung eines Bürgerkontos samt Postfach durch den Bund oder eines Suchdienstes. Dies ist zu begrüßen, auch wenn damit partiell der Rückbau von bereits geschaffener Infrastruktur verbunden sein kann. § 9a Abs. 2–4 OZGÄndG-E könnte Vorbildwirkung entfalten. Es lässt sich das ebenenübergreifende Bestreben erkennen, die Entwicklung auf Basis des Plattformgedankens voranzutreiben. Da mit dem Erlass des **OZG 1.0** gewisse **Pfadabhängigkeiten** geschaffen wurden, leuchtet es ein, dass das bisherige Konzept des Portalverbunds fortgeführt wird. Leider ist seit Einführung des **Art. 91c Abs. 5 GG** die **Reichweite der sich daraus für den Bund ergebenden Gesetzgebungskompetenz** für den übergreifenden informationstechnischen Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern **umstritten**. Dies erschwert nicht nur die Gesetzgebung, sondern wirkt sich auch auf die Umsetzung des OZG abträglich aus.

Die von dem OZGÄndG ausgehenden Impulse sind mit Blick auf die **Unionsebene** zu betrachten. Als Mitgliedstaat der Europäischen Union ist Deutschland in den unionalen Rechtsrahmen eingebunden und beteiligt sich auch an europäischen Vergleichsstudien, u.a. auch zur digitalen Verwaltung. Aufgrund der Single Digital Gateway-Verordnung 2018/1724 (SGD-VO) müssen



auch in Deutschland die dort genannten Leistungen bis Dezember 2023 elektronisch über Verwaltungsportale angeboten werden. In seinem Sonderbericht elektronische Behördendienste für Unternehmen aus dem Jahr 2022 (ERH 2022/24) kam der Europäische Rechnungshof (ERH) zu dem Ergebnis, dass Deutschland in diesem Bereich weniger Fortschritte etwa im Vergleich zu Ungarn und Luxemburg vorweisen konnte. Damit die unionalen Maßnahmen zur Forcierung des E-Governments in den Mitgliedstaaten besser greifen, empfahl der ERH der Kommission eine bessere Steuerung der Digitalisierung durch die Festlegung wesentlicher Leistungsindikatoren für jedes Digitalziel in Durchführungsrechtsakten, die Festlegung von Zielpfaden, eine engere Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten für die Verwirklichung der einzelnen Digitalziele sowie Verbesserungen bei der Überwachung, etwa durch jährliche Fortschrittsberichte. Für ein Gelingen der Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland ist eine **klare Ziel- bzw. Architekturvorstellung von Bund und Ländern** samt deren kommunaler Ebene für eine planvolle und organisierte Verwirklichungspolitik unerlässlich. Diesen Prozess kann das **OZG** nur als **abstrakt-generelles Rahmengesetz** steuern. Daneben sind begleitende Umsetzungsprogramme mit einem hohen Konkretisierungsgrad auf Gegenstands- und Zeitebene notwendig. Es bedarf der Unterfütterung durch Strategien und Rechtsvorschriften. Bund und Länder sollten möglichst an einem Strang ziehen. Wegen der unterschiedlichen Kompetenzen von Bund und Länder sind **auch die Länder in der Verantwortung**, sich untereinander unter Einbeziehung der kommunalen Ebene zu koordinieren, sowie in ihrem Zuständigkeitsbereich die erforderlichen Regelungen zu erlassen.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass durch den Bundesgesetzgeber trotz kompetenzrechtlich bedingtem Fokus auf dem Frontend (Stichwort: Online-Dienste) die Vorstellung einer durchgängigen, medienbruchfreien elektronischen Verwaltungsleistung vorgezeichnet wird.

B. Zum geplanten OZG-Änderungsgesetz (OZGÄndG-E)

I. § 1 OZGÄndG-E Anwendungsbereich

In § 1 OZGÄndG-E wird der **Anwendungsbereich des Gesetzes klarer und umfassender** geregelt. Nach Absatz 1 adressiert das OZG die unmittelbare und mittelbare Verwaltung von Bund und Ländern. Dieser umfassende Ansatz ist vom Kompetenzrahmen gedeckt, sodass der Bund seinem Regelungsauftrag aus Art. 91c Abs. 5 GG nachkommt. Dieser ist in Bezug auf den übergreifenden informationstechnischen Zugang zu den Verwaltungsleistungen weit angelegt. Die erst **spät erfolgende ausdrückliche Ausdehnung des Anwendungsbereichs** schafft aber infolge der **gesteigerten Komplexität** möglicherweise neue Hürden für eine zügige und erfolgreiche Realisierung des Portalverbunds. Da in § 1 Abs. 1 OZGÄndG-E von öffentlichen



Stellen und nicht von den in § 2 Abs. 9 OZGÄndG-E legaldefinierten Behörden die Rede ist, kann man mit guten Gründen überlegen, **Beliehene** im Wege der Auslegung unter den im OZG nicht legaldefinierten Begriff der öffentlichen Stellen zu subsumieren, weil man den Begriff der öffentlichen Stellen als den weiteren Oberbegriff verstanden wissen will. In anderen Gesetzen, etwa in § 2 Abs. 4 S. 2 BDSG oder in § 6 Abs. 1d S. 2 AO, wird dagegen explizit geregelt, dass eine nicht-öffentliche Stelle eine öffentliche Stelle im Sinne des jeweiligen Gesetzes ist, wenn sie hoheitliche Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt.

Sowohl der Wortlaut des Art. 91c Abs. 5 GG (der übergreifende informationstechnische Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern) als auch das dahinterstehende Leitbild eines umfassenden One-Stop-Shop der Verwaltung sprechen gegen die Herausnahme einzelner Verwaltungsbereiche oder gar der gesamten Abgabenordnung aus dem Portalverbund. Durch diesen soll gerade vermieden werden, dass Privatpersonen den Einstieg zu bestimmten Verwaltungsleistungen nur über ein bestimmtes Portal erlangen können (Gedanke der Nutzerfreundlichkeit). Abgesehen von § 1 Abs. 2 OZGÄndG-E **scheinen weitere Ausnahmeregelungen**, die über den allgemein geltenden Unmöglichkeitstatbestand hinausgehen, **kontraintuitiv**. Diese könnten den Eindruck der Vollständigkeit bzw. bei Ausgestaltung als Regelbeispiele Rechtfertigungsbedürfnisse hervorrufen, so dass die bislang angenommenen ungeschriebenen Ausnahmen nicht mehr zum Tragen kommen könnten bzw. Auslegungsstreitigkeiten den Umsetzungsprozess erschweren.

II. § 1a OZGÄndG-E Portalverbund für digitale Verwaltungsleistungen

1. § 1a Abs. 1 OZGÄndG-E

a) Keine pauschale Umsetzungsfrist

Die ursprünglich in § 1 Abs. 1 OZG an zentraler Stelle enthaltene Hauptverpflichtung findet sich nunmehr in § 1a Abs. 1 OZGÄndG-E, wobei die bereits am 31.12.2022 abgelaufene Umsetzungsfrist gestrichen wurde. Neu hinzugefügt wird ein zweiter Satz, wonach bestimmte Verwaltungsleistungen (Ausführung von Bundesgesetzen auf dem Gebiet der Wirtschaft und ausschließlich für Nutzer nach § 2 Abs. 4 Nrn. 2, 3 = juristische Personen und Vereinigungen, soweit ihnen ein Recht zustehen kann) bis zum Ablauf von fünf Jahren ausschließlich elektronisch angeboten werden sollen. Diese Soll-Vorschrift des Satzes 2 ist mit einer Fristvorgabe versehen und zielt perspektivisch auf die Abschaffung der Vorhaltung eines zusätzlichen analogen Zugangs zur Verwaltung ab.



Auf den ersten Blick könnte beim Vergleich zur Vorgängerbestimmung der Eindruck hervorgerufen werden, dass die staatlichen Stellen bei der Realisierung des Satzes 1 mangels Fristvorgabe selbst über den Zeitraum der Digitalisierung des Zugangs disponieren dürfen. Dem steht jedoch die **Gesetzesbindung der Verwaltung** entgegen, welche die schnellstmögliche Umsetzung eines funktionierenden Portalverbunds gebietet und dass Satz 2 anders als Satz 1 die ausschließliche Verengung des Zugangs zur Verwaltung über die Verwaltungsportale bezweckt. Im Hinblick auf die weitgehende Verfehlung der mit der bisherigen Pauschalfrist verfolgten Ziele und der damit verbundenen großen Ernüchterung bestehen aber Zweifel an der Eignung einer weiteren Pauschalfrist als effektiven Motivationsfaktor. Der Blick auf die abgelaufene Umsetzungsfrist in § 1 Abs. 1 OZG zeigt, dass die Vorgabe einer einheitlichen Frist für eine Vielzahl von Verwaltungsleistungen, deren Digitalisierung unterschiedlich schwierig ist, nicht sinnvoll ist. Das drohende Enddatum (Dezember 2022) hat eher zu weiteren Inseln der Digitalisierung beigetragen, weil man zumindest irgendwelche Fortschritte in dieser Hinsicht vermelden wollte. Aus diesem Grund ist es nachvollziehbar, von einer Pauschalfrist in § 1a Abs. 1 S. 1 OZGÄndG-E abzusehen. Es ist aber unerlässlich, sich **auf einer anderen Ebene auf einen klaren Zeitplan für die Digitalisierung der Verwaltungsleistungen zu verständigen**, möglicherweise mit unterschiedlichen Fristen je nach Art der Verwaltungsleistungen. Nur so kann sichergestellt werden, dass das angestrebte Projekt des Portalverbunds zeitnah umgesetzt und dieser von den Privatpersonen wegen der Zugänglichkeit zu zahlreichen Verwaltungsleistungen angenommen und genutzt wird. Derartige Festlegungen schaffen frühzeitige Erkenntnisgewinne und Raum für flexible Nachjustierungen. Sie tragen dazu bei, dass die Verantwortlichkeiten für die (Nicht-)Erreichung bestimmter Digitalisierungsziele klar sind und die staatlichen Ressourcen entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eingesetzt werden.

Langfristig ist die Einräumung eines **subjektiven Onlinezugangsrechts** insbesondere auf dem Gebiet der Leistungsverwaltung sinnvoll. Dafür muss aber zuerst das dafür erforderliche Fundament in infrastruktureller und organisationsrechtlicher Hinsicht bereitstehen und eine sichere Umgebung zusammen mit den erforderlichen Verfahrensrechten etabliert worden sein. Nur dann können Bürger und Unternehmen tatsächlich eine echte Subjektstellung einnehmen. Aufgrund des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers und der nach wie vor zahlreichen Lücken bei der Digitalisierung des Zugangs zu einer Vielzahl von Verwaltungsleistungen erscheint es momentan wenig sinnvoll, jedermann ein subjektives Recht auf einen solchen Zugang einzuräumen, das aber in weitem Maße ins Leere läuft. Die meisten Personen, die auf eine bestimmte



Verwaltungsleistung angewiesen sind, werden im Zweifel den anderen Zugangskanal zur Verwaltung verwenden, anstelle ihr subjektives Recht auf Onlinezugang gerichtlich durchzusetzen. Aus Sicht der Berechtigten wäre nicht nur ein subjektives Recht auf Onlinezugang zur Verwaltung, sondern ein Anspruch auf medienbruchfreie elektronische Abwicklung der Verwaltungsleistungen wünschenswert. Es läge nahe, ein solches Recht vergleichbar dem § 71e VwVfG – ggf. unter Ausgestaltung oder Modifikation der bestehenden Rechte im Hinblick auf den digitalen Verfahrensrahmen und unter Berücksichtigung der Grundrechte – in den Verwaltungsprozessgesetzen zu verorten.

Stattdessen sollte der **Fokus verstärkt auf die Steuerung der Umsetzung des Zugangs und die Überwachung** gelegt werden (s. dazu bei § 12 OZGÄndG-E).

b) Digital Only für die Privatwirtschaft

Infolge von § 1a Abs. 1 S. 2 OZGÄndG-E „sollen“ Verwaltungsleistungen bei der Ausführung von Bundesgesetzen auf dem Gebiet des Rechts der Wirtschaft und bezogen auf bestimmte Nutzer spätestens bis zum Ablauf von fünf Jahren ausschließlich elektronisch angeboten werden (Motive: Digitalisierung ist im Bereich der Wirtschaft fortgeschrittener, geringere Probleme des digital divide, Kostenreduzierung für beide Seiten, Wirtschaftsstandort Deutschland). Hiervon kann jedoch nach Satz 3 **bei berechtigtem Interesse des Nutzers abgewichen** werden. Herkömmlicherweise wird der Begriff des „berechtigten Interesses“, der über den Terminus des rechtlichen Interesses hinausgeht, weit verstanden. Nach den Materialien sollen die Personen in begründeten Einzelfällen analogen Zugang zur Verwaltung erhalten, etwa wenn gesetzliche Vorschriften oder eine wirtschaftliche oder faktische Unmöglichkeit der digitalen Abwicklung entgegenstehen.

An dieser Stelle kommen in Bezug auf das Verhältnis von § 1a Abs. 1 S. 2 und S. 3 OZGÄndG-E Fragen auf. Nach den Materialien soll in Fällen, in denen ein Verwaltungsverfahren bzw. bestimmte Verfahrensschritte **aus rechtlichen Gründen nicht digital abgewickelt** werden können, ein solches berechtigtes Interesse vorliegen. Hier liegt aus meiner Sicht **aber eher eine Ausnahme von dem ausschließlich digitalen Angebot** nach Satz 2 als über das Merkmal des berechtigten Interesses des Nutzers in Satz 3 nahe, da bei letzterem an individuelle Bedürfnisse angeknüpft wird. Da Satz 2 das ausschließlich digitale Angebot und auch § 1a Abs. 1 S. 1 OZGÄndG-E allgemein den elektronischen Zugang zu den Verwaltungsleistungen betrifft, tut man sich schwer, wenn in Satz 3 auf das berechtigte Interesse „des“ Nutzers statt auf das **abstrakte Nutzerinteresse** abgestellt wird.



Nach der Gesetzesbegründung wird mit § 1a Abs. 1 S. 2 OZGÄndG-E keine Einräumung eines subjektiven Rechts für bestimmte Nutzer angestrebt. Der auf das berechtigte Interesse „des“ Nutzers abstellende Satz 3 lässt sich aber nach der Schutznormtheorie durchaus als subjektivrechtliche Regelung verstehen und ist von der Intention her zu begrüßen. Es **fragt** sich jedoch, ob eine solche Regelung im OZG **systematisch an der richtigen Stelle** ist und nicht besser in den Verwaltungsverfahrens- bzw. E-Government-Gesetzen verortet werden sollte.

Da ein Ausfall der Internets oder andere technische Probleme immer auftreten können, wird man wohl bei einer realistischen Betrachtung **für Notfälle immer ersatzweise einen analogen bzw. anderen Zugang zu den Verwaltungsleistungen aufrechterhalten** müssen. Dies bestätigt auch ein vergleichender Blick auf die prozessrechtlichen Regelungen zur Nutzungspflicht elektronischer Dokumente (z.B. § 55d VwGO).

Weil es sich bei der Frist in § 1a Abs. 1 S. 2 OZGÄndG-E um eine Maximalfrist handelt, wird in **Satz 4** vorgegeben, dass bei einem vor Ablauf dieses Zeitraums erfolgenden ausschließlichen elektronischen Angebots darüber an geeigneter Stelle und mit angemessenem Vorlauf digital zu informieren ist. Verstöße hiergegen können wiederum zu einem berechtigten Interesse i.S.d. § 1a Abs. 1 S. 3 OZGÄndG-E führen. Sinn und Zweck dieser Vorschrift ist es, die Nutzer solcher Verwaltungsleistungen **frühzeitig über die Verengung des Zugangs in Kenntnis** zu setzen, was uneingeschränkt zu begrüßen ist. Allerdings ist schon jetzt zu prognostizieren, dass die Auslegung des angemessenen Vorlaufs zu Unsicherheiten in Bezug auf das Merkmal des berechtigten Interesses in Satz 3 führen kann. Das Merkmal „an geeigneter Stelle“ kann nicht verhindern, dass die Nutzer Überlegungen dazu anstellen und möglicherweise umständlich recherchieren müssen, ob eine solche Bekanntmachung erfolgt ist. Deshalb sollte **Satz 4 konkretisiert** werden.

2. § 1a Abs. 2 OZGÄndG-E

Die Regelung in § 1a Abs. 2 OZGÄndG-E, wonach die Länder zur Schaffung der technischen und organisatorischen Voraussetzungen insbesondere für die Anbindung der Gemeinden und Gemeindeverbände verpflichtet sind, betont die Verantwortung der Länder für das Gelingen des Portalverbands und ist zu befürworten. Dadurch wird auch ein **Gesetzgebungsauftrag für die Länder** begründet. Die Inpflichtnahme der Länder kann sich letztlich auch für vergaberechtliche Fragestellungen als nützlicher Rechtfertigungsboden für § 108 Abs. 6 GWB erweisen.



3. § 1a Abs. 3 OZGÄndG-E

Der von Bund bereitzustellende Suchdienst ist ein nützliches Tool für einen verbesserten Zugang zu den Verwaltungsleistungen im Portalverbund. Damit kommt der Bund seinem originären Regelungsauftrag aus Art. 91c Abs. 5 GG nach.

II. § 2 OZGÄndG-E Begriffsbestimmungen

In systematischer Hinsicht könnte überlegt werden, die Begriffsumschreibung der IT-Komponenten in Absatz 5 zu verankern. Das Nutzerkonto würde dann in Absatz 6, das Postfach in Absatz 7 und die Onlinedienste in Absatz 8 geregelt sein, die allesamt IT-Komponenten darstellen.

Wenn in § 2 Abs. 2 OZGÄndG-E die Begrifflichkeit der „**elektronischen Verwaltungsleistungen**“ eingeführt wird, muss darauf geachtet werden, diese Begrifflichkeit **durchgängig** im OZG zu verwenden, etwa auch bei der Legalumschreibung des Nutzerkontos in § 2 Abs. 5 OZG.

Die Erweiterung der Nutzerkonten zur Ermöglichung der bidirektionalen Kommunikation ist sinnvoll.

Die Anpassung der **Definition des Organisationskontos** an § 3 UBRegG führt zu einer **Erweiterung des Anwenderkreises**. Da es bei Erlass des OZG im Jahre 2017 dieses Gesetz noch nicht gab, liegt eine solche Anpassung nahe. Weil die Änderung der Legaldefinition auch das Verhältnis zwischen Bürger- und Organisationskonto verändert, sei nur darauf hingewiesen, dass auch aus Akzeptanzgründen der Anwenderkreis der Konten **langfristig gleich bleiben** sollte.

Die Aufnahme einer Begriffsumschreibung des Onlinedienstes ist zu begrüßen, da damit die zentralen Funktionalitäten der Portalverbundes gegenständlich werden. Man könnte überlegen, an späterer Stelle bei § 8a OZGÄndG-E das erwogene Adjektiv „länderübergreifend“ aus Gründen der Rechtssicherheit zu konkretisieren.

III. § 3a OZGÄndG-E

1. Zentrales Bürgerkonto (Abs. 1)

In Zukunft wird auch das **Bürgerkonto vom Bund zentral bereitgestellt** werden. Die dafür angeführten praktischen Gründe sind überzeugend. Aus finanziellen Gründen hätte eine solche Architekturentscheidung bereits zu einem früheren Zeitpunkt erfolgen sollen. Es ist jedoch zu erwarten, dass der nunmehr umfassende zentrale Ansatz angesichts der Bedeutung der Nutzerkonten für den bundesweiten Portalverbund mit klaren Funktionalitäten und aus einer einheitlichen Hand dessen Errichtung Anschub verleihen wird. Trotz der Übergangsregelung in § 13



Abs. 1 OZGÄndG-E sind perspektivisch bereits betriebene Landeskonto einzustellen und müssen sich Nutzer ein neues Bürgerkonto einrichten, sollten solche bereits eingerichtet worden sein.

2. Verwendungspflicht für öffentliche Stellen (Abs. 3)

Zwischen der Pflicht der öffentlichen Stellen zur Verwendung und zur Anbindung des Organisationskontos besteht ein Unterschied. Eine verpflichtende Verwendung eines Organisationskontos ist mit Vorteilen für die Interoperabilität verbunden.

3. Nachweis der Identität des Nutzers (Abs. 4)

Künftig sollen die Mittel zur Identifizierung der Nutzer im Bürger- und Organisationskonto verengt werden. Im **Bürgerkonto** soll grundsätzlich die **Identifizierung über die eID-Funktion** des Personalausweises erfolgen (weitere Mittel: eID-Karte und eID nach § 78 Abs. 5 AufenthG, anderes elektronisches Identifizierungsmittel nach der eIDAS-Verordnung auf dem Sicherheitsniveau hoch). Damit wird der **Ansatz der Ausrichtung des Identifizierungsmittels anhand von Vertrauensschutzniveaus aufgegeben** und es werden sämtliche Verwaltungsleistungen dem Vertrauensniveau „hoch“ unterstellt. **§ 13 Abs. 2 OZGÄndG-E** sieht jedoch als **Übergangsregelung** vor, dass noch bis zum 30.6.2026 die **Identifizierung über ELSTER** für Verwaltungsleistungen erfolgen kann, die höchstens das Vertrauensniveau substantiell erfordern. In dieser Übergangsphase ist weiterhin eine Kategorisierung erforderlich. Überdies sieht § 13 Abs. 2 S. 3 OZGÄndG-E die Möglichkeit vor, durch Rechtsverordnung eine davon abweichende und damit durchaus längere Frist festzulegen. Bei Organisationskonten soll die Identifizierung ebenfalls noch eine gewisse Zeitspanne über ELSTER erfolgen, danach nur noch durch ein Identifizierungsmittel auf dem Sicherheitsniveau „hoch“. Begründen lässt sich diese Beschränkung mit der Erwägung, dass die Reduzierung der Identifizierungsmöglichkeiten zu mehr Übersichtlichkeit führt und sich letztlich im Nutzerkonto deutlich einfacher abbilden lässt. Überdies entfällt auch der im Vorfeld anfallende Kategorisierungsaufwand entsprechend der Einordnung der Verwaltungsleistungen nach dem Vertrauensniveau. Die Nutzerfreundlichkeit bei Verwendung nur eines ganz bestimmten Identifizierungsmittels steigt auf die Dauer gesehen infolge des Gewöhnungseffekts. Diese Neuerung kann ferner für den an anderer Stelle geregelten Schriftformersatz von Bedeutung sein. Als Nachteile einer solchen Verengung lassen sich nennen, dass derartige Einengungen sich abträglich auf die Bereitschaft zur Nutzung des Nutzerkontos auswirken können. Es wird sicherlich viele Bürger geben, die inzwischen mit



ELSTER aufgrund der Abgabe der Steuererklärung vertraut sind, und dieses Identifizierungsmittel im Vergleich zur eID-Funktion des Personalausweises schätzen. Letztere wurde zwar vom Gesetzgeber forciert, ist aber noch immer nicht in der breiten Masse angekommen.

Es sollte gut überlegt werden, ob bereits zum jetzigen Zeitpunkt eine Verengung der Identifizierungsmittel vorgenommen werden sollte. Zwar hängt diese Verengung auch mit ungelösten Fragen in Bezug auf ELSTER zusammen. Bislang gibt es eine ganze **Reihe von Verwaltungsleistungen, die nicht mehr nutzbar** wären, wenn ELSTER als Identifizierungsmöglichkeit nicht mehr zur Verfügung stehen würde. Damit geht die Gefahr einher, dass sich die Anzahl der über den Portalverbund online zugänglichen Verwaltungsleistungen deutlich verzögert. Sich von einem Identifizierungsmittel zu verabschieden, obwohl man die Verordnungsermächtigung zur Fristverlängerung für notwendig erachtet, weil nicht absehbar ist, ob ELSTER bis dahin auf dem Vertrauensniveau „substanziell“ der eIDAS-Verordnung anerkannt sein wird, stellt sich möglicherweise als voreilig dar, da man eine solche Anerkennung für nicht ausgeschlossen hält. Vor dem Hintergrund der geplanten Novellierung der eIDAS-Verordnung – angedacht ist die Implementierung einer EUid-Brieftasche – erscheint eine jetzige Zurückführung der Identifizierungsmittel in zentralen OZG-Vorschriften nur schwer nachvollziehbar. Dies hindert aber die mit der Digitalisierung der Verwaltungsleistungen betrauten Stellen nicht daran, die mit ELSTER verbundenen Unsicherheiten in ihre Erwägungen einzubeziehen. Die jetzt angedachte Lösung, eine **Frist für den Ausstieg aus ELSTER zu normieren, die aber durch Rechtsverordnung weiter nach hinten verschoben werden kann, vermag weder eine Planungssicherheit** zu erzeugen noch den **während der Übergangsregelung bestehenden Kategorisierungsaufwand** zu nehmen.

IV. Beratungsangebot im Portalverbund, § 3a OZGÄndG-E

Die Regelung, nach der Bund und Länder für die Nutzer im Portalverbund eine allgemeine fachunabhängige, barrierearme Beratung für die Abwicklung ihrer elektronischen Verwaltungsleistungen über die Verwaltungsportale bereitstellen, dient der Nutzerfreundlichkeit und steigert die Bereitschaft zur Inanspruchnahme von Verwaltungsleistungen über die Verwaltungsportale. Damit wächst der Portalverbund um ein wichtiges ebenübergreifendes Zugangsfunktionstool an, welches auf Basis der Behördennummer 115 implementiert werden soll. So können die Nutzer u.a. auch Hilfestellungen beim Zugang zu den Verwaltungsleistungen erlangen. Da barrierearm nicht dasselbe wie barrierefrei bedeutet, ist zu überlegen, ob nicht aus rechtlichen Gründen auch die Barrierefreiheit in § 3a Abs. 1 S. 1 OZGÄndG-E aufgegriffen werden müsste.



V. Veröffentlichung von IT-Standards, § 3b OZGÄndG-E

Die Veröffentlichung von IT-Standards ist zu begrüßen. § 3b S. 1 OZGÄndG-E statuiert dazu eine uneingeschränkte Verpflichtung. Möglicherweise könnte man den derzeit vage umschriebenen Veröffentlichungsort „an zentraler Stelle“ zur Förderung der Auffindbarkeit der Standards konkretisieren. Satz 2 ist etwas eingeschränkter formuliert. Bei Schnittstellen von IT-Komponenten „sollen“ Spezifikationen und Dokumentationen in der jeweils aktuellen Fassung veröffentlicht werden. Erklären lässt sich dies mit dem dafür angegebenen Grund des Geheimnisschutzes.

VI. Open-Source-Software, § 4 Abs. 3 OZGÄndG-E

Der Vorrang der Open-Source-Software dient der Stärkung der digitalen Souveränität des Staates und ist begrüßenswert. Allerdings ist die Vorschrift nur als „Soll-Regelung“ ausgestaltet und wird von der Einschränkung „wo es technisch möglich und wirtschaftlich ist“ abhängig gemacht. Aufgrund dieser Einschränkung und der Ausgestaltung als Soll-Regelung stellt sich die **Frage nach der Notwendigkeit gleich zweier Relativierungen.**

VII. Nutzerfreundlichkeit und Barrierefreiheit, § 7 OZGÄndG-E

§ 7 Abs. 1 OZGÄndG-E ist uneingeschränkt zu begrüßen. Dies gilt vor allem für die Aufnahme der Richtlinie der intuitiven Benutzung. Absatz 2 zur Barrierefreiheit dient der Konkretisierung des Merkmals der Nutzerfreundlichkeit. Eine weitere Konkretisierung der Nutzerfreundlichkeit ist angesichts des klaren Leitbilds nicht zwingend.

VIII. Einwilligungsfiktion gem. § 9 Abs. 1a OZGÄndG-E

§ 9 Abs. 1a OZGÄndG-E enthält eine **Sonderregelung für Nutzer des einheitlichen Organisationskontos.** Bei diesen wird die **Einwilligung mit der Bekanntgabe nach Absatz 1 fingiert**, allerdings ist in Halbsatz 2 eine Opt-Out-Regelung im Rahmen der Inanspruchnahme einer elektronischen Verwaltungsleistung vorgesehen. Über dieses Opt-out-Recht müsste dann aber auch hinreichend aufgeklärt werden. Durch diese Neuerung soll diese Art der Bekanntgabe von Verwaltungsakten bei einem bestimmten Nutzerkreis forciert werden. Dadurch kommt es zu einer unterschiedlichen Behandlung der Nutzer von Bürger- und Organisationskonten, die wegen Art. 3 Abs. 1 GG der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedarf. Da bei der Bekanntgabevorschrift des § 9 Abs. 1 OZG nicht ausgeschlossen werden kann, dass ein Verwaltungsakt nach Satz 3 für seinen Adressaten an dem dritten Tag nach seiner Bereitstellung im Postfach als bekannt gegeben gilt, obwohl ihn die vorgeschriebene Benachrichtigung zur Bereitstellung zum Abruf nicht erreicht hat, ist die Opt-out-Klausel auch aus verfassungsrechtlichen Gründen



sinnvoll. Eine **Ausweitung der Regelung auf andere Nutzergruppen ist zum jetzigen Zeitpunkt abzulehnen**. Gem. § 9 Abs. 2 OZG sollten erst die Erfahrungen der Praxis mit der neuen Bekanntgabeform bis zum 10.12.2025 ausgewertet werden. Ursprünglich ging man davon aus, dass die Vorschrift nicht vorher geändert werden soll. Bei Einfügung des Absatzes 1a sollte geklärt werden, ob die Berichtspflicht in Absatz 2 nicht in dieser Hinsicht angepasst werden sollte.

IX. Grundsätze der elektronischen Abwicklung über Verwaltungsportale, Schriftformersatz, § 9a OZGÄndG-E

Aus § 9a Abs. 1 OZGÄndG-E ergibt sich, dass die Anwendung der Absätze 2–4 nur unter folgenden Voraussetzungen in Betracht kommt: Elektronische Verwaltungsleistung, Durchführung von Rechtsakten der EU mit Gesetzgebungskompetenz des Bundes oder Ausführung von Bundesgesetzen und Nutzung eines Verwaltungsportals. Die Begrenzung erfolgt aufgrund der beschränkten Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

Laut den Materialien handelt es sich bei § 9a Abs. 2–4 OZGÄndG-E um **Ordnungsvorschriften, mit denen Anforderungen an die Infrastruktur festgelegt** werden: Die Nutzer müssen Gelegenheit zur Überprüfung ihrer gesamten Erklärung auf Vollständigkeit und Richtigkeit haben, vor der Abgabe übereilter Erklärungen gewarnt werden und nach der Abgabe ihrer Erklärung eine Kopie davon erhalten. Hierbei handelt es sich jedenfalls um Infrastrukturvorgaben, sodass diese Funktionalitäten im Anwendungsbereich in den Online-Diensten zu implementieren sind. Stellt man ausschließlich auf den Gesetzeswortlaut ab („dem Nutzer“, „der Nutzer“) lassen sich diese Vorschriften, die ja auch den Interessen der Nutzer dienen, unter Heranziehung der Schutznormtheorie auch als subjektive öffentliche Recht auffassen.

In **Absatz 5** wird sodann der **Schriftformersatz** geregelt. Dabei stellt sich die Frage, ob sich der Schriftformersatz nur auf die in Absatz 1 genannten Rechtsakte bezieht, oder viel weiter angedacht ist. Für eine **enge Lesart** können kompetenzrechtliche Erwägungen angeführt werden sowie, dass die auf die in Absatz 1 genannten Rechtsakte bezogenen Anforderungen, insbesondere der bezweckte Schutz vor Übereilung, wichtige Bausteine für den Schriftformersatz bilden.

Insgesamt spricht aber mehr dafür, dass **nach dem Willen des Gesetzgebers der Schriftformersatz immer dann** greifen soll, wenn ein Nutzer über sein Nutzerkonto nach § 3 Abs. 4 OZGÄndG-E den Identitätsnachweis erbringt und mittels Online-Formular eine Erklärung über ein Verwaltungsportal abgibt. Dafür lässt sich anbringen, dass sich § 9a Abs. 1 OZGÄndG-E nach seinem Wortlaut nur auf die Absätze 2–4 bezieht, nicht jedoch auf die nachfolgenden



Absätze. Wenn die Absätze 2–4 nach den Materialien nur reine Ordnungsvorschriften sind, wird damit zum Ausdruck gebracht, dass man in deren Einhaltung gerade kein unerlässliches Erfordernis für einen möglichen Schriftformersatz sieht. Folgt man dieser Sichtweise, dann würde bei Vorliegen der Anforderungen in § 9a Abs. 5 OZGÄndG-E auch ein sich aus dem Landesrecht ergebendes Schriftformerfordernis ersetzt. Betrachtet man die Materialien, könnte dieses Anliegen mit Gesetzgebungskompetenz des Bundes mit Art. 91c Abs. 5 GG, möglicherweise auch unter Rekurs auf eine Annexkompetenz dazu, die aber bislang in den Materialien so nicht erwähnt wird, abgestützt werden. Hinter einem solchen weiten Verständnis könnte die Erwägung des Bundes stehen, dass die Portalstruktur eine zwingende Voraussetzung für den übergreifenden informationstechnischen Zugang zu den Verwaltungsleistungen ist. Da die Nutzer sich über das vom Bund bereitgestellte Nutzerkonto für die diversen Verwaltungsleistungen identifizieren müssen, ist es aus Nutzersicht nur schwer nachvollziehbar, wenn je nach Verwaltungsleistung und einschlägigem Recht der Schriftformersatz nochmals anderweitig geregelt werden müsste.

Angesichts der Beschränkung in § 9a Abs. 1 OZGÄndG-E wäre es wichtig, sich auch während des Gesetzgebungsprozesses noch einmal mit der **Reichweite des Schriftformersatzes in Absatz 5** zu befassen. Diese **Klarheit** ist einerseits aus Gründen der Rechtsanwendung notwendig und andererseits, weil andernfalls die Landesgesetzgeber über den Erlass vergleichbarer Regelungen für ihren Zuständigkeitsbereich befinden müssten. Unabhängig von der Frage nach der engen oder weiten Lesart des Absatzes 5 führt eine solche Schriftformersatzregelung dazu, dass bei solchermaßen über das Nutzerkonto abgegebenen Erklärungen das Schriftformerfordernis zukünftig keine Probleme mehr bereiten würde. Wie aus den Materialien ersichtlich ist, würde es sich hierbei um eine gegenüber den zurzeit maßgeblichen § 3a Abs. 2 S. 4 Nr. 1, S. 5 VwVfG speziellere Vorschrift handeln. Zur besseren Erschließung der Rechtslage könnte es sinnvoll sein, eine solche, das Verhältnis der Normen betreffende Regelung, z.B. in das VwVfG aufzunehmen. Um der zunehmend unübersichtlichen Rechtszersplitterung im Bereich der digitalen Verwaltung zu begegnen, liegt es nahe, entsprechend dem Prinzip der Simultangesetzgebung die für die Beteiligten zentralen Regelungen in den Verwaltungsverfahrensgesetzen auszugestalten.

Die Ermöglichung zur Ersetzung der Schriftform durch ein qualifiziertes elektronisches Behördensiegel scheint mir sinnvoll.



X. Monitoring und Evaluierung, § 12 OZGÄndG-E

§ 12 OZGÄndG-E schreibt vor, dass das Bundesministerium des Innern und Heimat fortlaufend ein Monitoring zu den Vorschriften dieses Gesetzes durchführt und dieses Gesetz alle drei Jahre evaluiert, wobei die Evaluationsberichte digital zu veröffentlichen sind. Ferner sei auf die schon vor einiger Zeit eingeführte, aller die Bundesregierung betreffende Berichtspflicht gegenüber dem Bundestag und Bundesrat in § 9 Abs. 2 OZG hingewiesen.

Der **Gesetzeswortlaut des § 12 OZGÄndG-E** bezieht sich **nur auf die OZG-Vorschriften**.

Im Vergleich dazu verlangt § 6 Abs. 2 EGovG-E die Evaluierung der Umsetzung und Auswirkungen der Ende-zu-Ende-Digitalisierung und die Vorlage des Evaluierungsberichts an den Bundestag. § 12 OZGÄndG-E ist sehr zurückhaltend formuliert und scheint sich nicht auf die Umsetzung der OZG-Vorschriften zu beziehen.

Da in § 1a Abs. 1 S. 1 OZGÄndG-E keine konkreten Fristen für die Digitalisierung der Verwaltungsleistungen festgelegt wurden und auch kein subjektives öffentliches Recht auf Zugang zu diesen über den Portalverbund (und kein Entschädigungsanspruch) vorgesehen ist, ist es dringend erforderlich, das **Monitoring und die Evaluierung zu schärfen**. Nur so kann gewährleistet werden, dass Deutschland bei seinem Rückstand in Sachen Verwaltungsdigitalisierung nicht noch mehr in Rückstand gerät. Ich halte es daher für unerlässlich, **bei § 12 OZGÄndG-E die Umsetzung des OZG einzubeziehen**.

Bei der Ausgestaltung der Regelung könnte man sich z.B. an Praktiken aus dem Bereich des Klimaschutzrechts orientieren. Danach wäre jährlich über die Umsetzung des OZG zu berichten. Diese Berichterstattung sollte sich auf den Bundestag – möglicherweise auch den Bundesrat – beziehen, um diese über die Herausforderungen bei der Digitalisierung der Verwaltung zu informieren. So können rechtzeitig Überlegungen zu Lösungsansätzen angestellt werden.

Die Evaluierung könnte man auf das OZG als solches beziehen.

Überdies sollten Umsetzungsberichte und Evaluierung veröffentlicht werden, um Informations- und Transparenzpflichten zu erfüllen.

Es liegt nahe, die Kriterien für die Berichterstattung zu konkretisieren, und dabei eine unabhängige Stelle einzubeziehen, um etwaige „Beschönigungen“, wie es sie in der Vergangenheit beim OZG-Dashboard gegeben hat, zu vermeiden. Im Übrigen sei auf die Berichterstattung im Hinblick auf Art. 8 Richtlinie 2016/2102 hingewiesen.



C. Zum geplanten Änderung des E-Government-Gesetzes (EGovG-E)

I. Siegeldienst, § 2a EGovG-E

Bei Etablierung eines zentralen Siegeldienstes ist auf die **Einhaltung der Anforderungen der eIDAS-Verordnung** zu achten. Nach Art. 3 Nr. 24 ist Siegelersteller eine juristische Person, die ein elektronisches Siegel erstellt. Gem. Art. 36 lit. c wird das fortgeschrittene und damit auch das qualifizierte elektronische Siegel unter Verwendung von elektronischen Siegelerstellungsdaten erstellt, die der Siegelersteller mit einem hohen Maß an Vertrauen unter seiner Kontrolle zum Erstellen elektronischer Siegel verwenden kann. Jedenfalls bei Fernsignaturen ist anerkannt, dass diese Daten nicht vor Ort vorliegen müssen. Außerdem sind bei qualifizierten elektronischen Siegeln die Anforderungen des Anhangs 3 zu beachten. Die Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben wird voraussichtlich dazu führen, dass der zentrale Siegeldienst Vertrauensdiensteanbieter oder zumindest ein vergleichbarer Aufwand wie für die Einrichtung eines solchen erforderlich wird. Nur am Rande sei darauf hingewiesen, dass der Bund bereits über einen Vertrauensdiensteanbieter verfügt.

II. Once-Only-Prinzip gem. § 5 EGovG-E Bund

Das Once-Only-Prinzip in § 5 EGovG-E beruht nach Absatz 1 Satz 1 auf einer Wahlmöglichkeit für die Antragsteller. Jedoch werden diese aufgrund der einschränkenden Voraussetzungen in Nr. 1 in der Anfangszeit nur selten ihr Wahlrecht auch tatsächlich ausüben können, weil die Voraussetzungen der Nr. 1 ausgehend von den aktuellen Gegebenheiten kaum erfüllt sein werden. Wegen des beschränkten Anwendungsbereichs des EGovG des Bundes bedarf es weiterer Maßnahmen zur **Umsetzung des Once-Only-Prinzips im Landesrecht**.

III. Ende-zu-Ende-Digitalisierung, § 6 EGovG-E Bund

§ 6 Abs. 1 EGovG-E Bund bezieht sich nur auf den Bund. Dieser wird verpflichtet, für seine wesentlichen elektronischen Verwaltungsleistungen spätestens bis zum Ablauf von fünf Jahren eine vollständig elektronische Abwicklung sicherzustellen. Die **gesetzliche Fristvorgabe** erzeugt einen Handlungsdruck, da die Erreichung der Ziele dieser Vorschrift überprüfbar ist. Allerdings wird die Verpflichtung des Bundes auf „wesentliche“ elektronische Verwaltungsleistungen beschränkt. Damit wird eine **Priorisierung** bezweckt. Zur Erschließung des Merkmals **„wesentlich“ als unbestimmter Rechtsbegriff** finden sich Erläuterungen in den Materialien (Nutzungszahlen, Einsparungs- und Beschleunigungspotenzial, Mehrwert, politische Bedeutung der Verwaltungsleistung). Ausweislich der Materialien sollen aus dieser Regelung keine subjektiven Rechte für Dritte folgen. Wenn sich der Bund zum Ziel setzt, bis zum Ablauf von spätestens fünf Jahren die Verwaltungsverfahren vollständig elektronisch abzuwickeln, sollte



man **perspektivisch auch über Nachjustierungen bei der Ausgestaltung der Rechtsstellung des Bürgers und anderer Beteiligter** nachdenken. Auch wenn § 6 Abs. 1 EGovG-E die Intention zugrunde liegt, dass die Digitalisierung wichtiger Verwaltungsleistungen positive Effekte für die Adressaten der Leistungen und die Verwaltung zeitigen wird, darf diese Bestimmung nicht als ein Verbot der Ende-zu-Ende-Digitalisierung bloß einfacher Verwaltungsleistungen verstanden werden.

Für die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder sieht Absatz 3 eine Ermächtigung für das BMI vor. Dieses kann durch Rechtsverordnung bestimmen, dass Verwaltungsleistungen vollständig elektronisch abzuwickeln sind. Dazu bedarf es neben dem Einvernehmen des für das jeweilige Bundesgesetz zuständigen Bundesministeriums der Zustimmung des Bundesrates sowie der zu begrüßenden vorherigen Anhörung der kommunalen Spitzenverbände. Aufgrund dieser auch dem Verfassungsrecht geschuldeten Anforderungen wird eine solche Abstimmung einige Zeit dauern. Zwar deuten die systematische Verortung sowie die Gesetzesmaterialien darauf hin, dass auch mit dieser Verordnungsermächtigung eine Konzentration auf wesentliche Verfahren bezweckt wird. Zur **Ausräumung von Unklarheiten** hätte man auch im Hinblick auf **Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG** in Absatz 3 den Terminus „wesentliche Verwaltungsleistungen“ verwenden können. Die Ermächtigung wird man wohl dahingehend verstehen dürfen, dass in der Verordnung auch Zeitvorgaben in Bezug auf die Ende-zu-Ende-Digitalisierung der einzelnen Verwaltungsleistungen vorgesehen werden dürfen. Auch insoweit würde sich eine Konkretisierung der Ermächtigung anbieten. Im Übrigen ist von der Verordnungsermächtigung im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben Gebrauch zu machen.

Es wäre sinnvoll, wenn **auch die Länder in ihrem Zuständigkeitsbereich** die vollständig elektronische Abwicklung von Verwaltungsleistungen forcieren würden. Beispielsweise findet sich in Art. 19 Abs. 1 BayDiG eine solche Regelung und gestaltet Art. 20 BayDiG die digitalen Verfahren als Regelfall aus.

D. Fazit

Das Gesetz zur Änderung des OZG und weiterer Vorschriften zur Digitalisierung der Verwaltung enthält einen Schritt in die richtige Richtung, um die Verwaltungsdigitalisierung weiter voranzutreiben. Damit die Vorschriften tatsächlich ihre Schlagkraft entfalten können, sollten diese an einzelnen Stellen konkretisiert und sollte insbesondere § 12 OZGÄndG-E nachgeschärft werden. Auch die Länder müssen ihre Hausaufgaben machen, sich untereinander koordinieren und in ihrem Zuständigkeitsbereich die notwendigen Digitalisierungsvorschriften erlassen.

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 UBRegG (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 OZGÄnG 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.

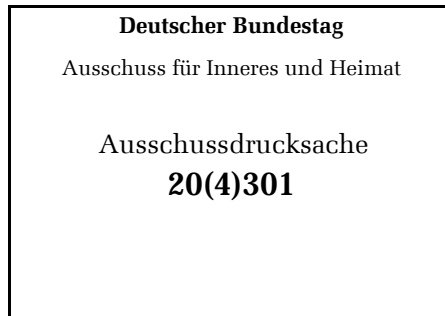
Ende-zu-Ende Abwicklung von Verwaltungsleistungen

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.

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.



Stellungnahme des AOK-Bundesverbandes Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat am 09.10.2023

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften zur Digitalisierung der Verwaltung (OZG-ÄndG)
Bundestags-Drucksache 20/8093**

Stand: 29.09.2023

AOK-Bundesverband
Rosenthaler Str. 31
10178 Berlin
Tel: 030 34646-2299
info@bv.aok.de

**AOK-Bundesverband
Die Gesundheitskasse.**

Inhaltsverzeichnis

I. Zusammenfassung.....	3
II. Stellungnahme zu einzelnen Regelungen des Gesetzentwurfs.....	6
Artikel 1 Änderungen des Onlinezugangsgesetzes.....	6
Nr.1, § 1 Anwendungsbereich.....	6
Nr. 1 § 1a Portalverbund für digitale Verwaltungsleistungen.....	7
Nr. 2 § 2 Begriffsbestimmungen.....	8
Nr. 3 § 3 Nutzerkonten, Identifizierung und Authentifizierung.....	9
Nr. 3 § 3a Beratungsangebot im Portalverbund.....	11
Nr. 3 § 3b Veröffentlichung von Standards.....	12
Nr. 4 § 4 Elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren.....	13
Nr. 6 § 6 Kommunikationsstandards	14
Nr. 7 § 7 Nutzerfreundlichkeit und Barrierefreiheit	15
Nr. 8 § 8 Rechtsgrundlagen der Datenverarbeitung in Nutzerkonten und zu Identifizierungszwecken	16
Nr. 9 § 8a Rechtsgrundlage der Datenverarbeitung in einem Onlinedienst	18
Nr. 10 § 9 Bekanntgabe des Verwaltungsaktes.....	19
Nr. 11 § 9a Grundsätze der elektronischen Abwicklung über Verwaltungsportale.....	20
Nr. 12 § 10 Datenschutzcockpit.....	21
Nr. 14 § 13 Übergangsregelungen zu § 3.....	22
Artikel 2 Änderung des E-Government Gesetzes.....	23
Nr. 8 § 5 Nachweisabruf, Nachweiserbringung	24
Nr. 8 § 6 Ende-zu-Ende-Digitalisierung	26
Artikel 3 Änderung des Gesetzes über die Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes	27
Nr. 1 § 3 Datenaustausch	27
Artikel 4 Änderung des SGB I.....	28
§36a Elektronische Kommunikation.....	28

I. Zusammenfassung

Mit dem Onlinezugangsgesetz (OZG) wurde 2017 das Ziel verfolgt, Prozesse der öffentlichen Verwaltung des Bundes und der Bundesländer zu digitalisieren. Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen sollen so schnell, effizient und nutzerfreundlich Verwaltungsleistungen in Anspruch nehmen können. Bund, Länder und Kommunen wurden daher verpflichtet, bis Ende 2022 ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch anzubieten. Mit dem geplanten OZG-Änderungsgesetz soll diese Umsetzung verwaltungsübergreifend beschleunigt werden.

Das Ziel der Modernisierung, Digitalisierung und Vernetzung des Verwaltungshandelns wird von der AOK-Gemeinschaft ausdrücklich unterstützt und befürwortet. Die gesetzlichen Kranken- und Pflegekassen, so auch die AOKs, verfügen bereits heute über etablierte, vordigitale, vernetzte Kommunikationsprozesse mit ihren Kunden. Diese umfassen eine Vielzahl von Verwaltungsleistungen sowohl im bilateralen Verhältnis mit ihren Versicherten in Bezug zu Antragsstellung und Übermittlung von elektronischen Daten/Informationen (z. B. bei der Krankmeldung oder der Beantragung/ Überprüfung der Familienversicherung) als auch im Verhältnis zu Unternehmen und Leistungserbringern über diverse Datenaustausch-/abrufverfahren (z. B. Arbeitgebbermeldeverfahren für Beschäftigte (DEÜV)). Damit interagieren sowohl die Versicherten als auch die übrigen Kunden mit ihrer jeweiligen AOK bereits heute unmittelbar auf digitalem Weg. Diese etablierten Strukturen gilt es zu erhalten.

Für einen Teil der GKV-Leistungen besteht für Versicherte bereits heute die Möglichkeit, den Zugangsweg über das im Rahmen des OZG geschaffene Bundesportal zu wählen. Grundlage hierfür ist ein vom Bundesministerium für Gesundheit (BMG) definierter Leistungskatalog (Leika). Durch Verlinkung zu den entsprechenden Leistungen ist hier eine Verbindung zu den Portalen der Kassen gewährleistet. Damit wurden sowohl der Leistungskatalog als auch der Anschluss an das Bundesportal von den Kranken-/Pflegekassen fristgerecht umgesetzt.

Bei der Auswahl der Leistungen muss unbedingt der Nutzen sowie die Verständlichkeit für die Versicherten/Bürger und für die Verwaltung im Vordergrund stehen, damit das Portal am Ende eine hohe Akzeptanz erfährt. Daher muss zwingend eine direkte Einbindung der Krankenkassen in die Ausgestaltung der Prozesse und die Auswahl der Leikas erfolgen.

Neben den bestehenden, gut funktionierenden und vielfach genutzten Kommunikationswegen wird durch das OZG ein zusätzlicher Kanal für Versicherte/Bürger und Unternehmen/Organisationen geschaffen, sich an „ihre“ Kranken-/Pflegekasse zu wenden. Im Sinne einer modernen, nutzerfreundlichen und effektiven Verwaltung ist dieses Vorhaben grundsätzlich nachvollziehbar und zu begrüßen.

Der Gesetzentwurf des OZG-Änderungsgesetzes sieht vor, die Kranken- und Pflegekassen zu einer unmittelbaren Anbindung unter Nutzung des angebotenen Postfaches an das Bürger-/Organisationskonto zu verpflichten. Problematisch an dieser Stelle ist, dass das für eine solche Anbindung erforderliche Schutzniveau zum Schutz der in den Verfahren tangierten Sozial-/Gesundheitsdaten mit der derzeiti-

gen Ausgestaltung nicht gewährleistet wird. Das Vorhaben konterkariert damit sowohl den Datenschutz als auch das über viele Jahre aufgebaute Vertrauen in die sicheren digitalen Angebote der Kranken- und Pflegekassen. Vor diesem Hintergrund steht die AOK-Gemeinschaft dieser Direktanbindung zum jetzigen Zeitpunkt sehr kritisch bis ablehnend gegenüber.

Da die AOK-Gemeinschaft bereits einen hohen Digitalisierungsgrad aufweist, sollte eine direkte Anbindung der Kranken- und Pflegekassen an das Bundesportal erst zu einem späteren Zeitpunkt weiter diskutiert werden. Zuvor sind die Kranken- und Pflegekassen zwingend in die Abstimmungsprozesse einzubinden, damit sie ihre Expertise und ihre Erfahrungen und die GKV-spezifischen Belange einbringen können. Hierzu gehört beispielsweise die Sicherstellung des bereits angesprochenen notwendigen hohen Schutzniveaus für die Sozialdaten, die weitere Nutzung der bis 2024 bereitzustellenden digitalen Identitäten oder bereits vorhandene Prozesse mit Verwaltungen. Im Sinne der Nutzerfreundlichkeit (Once only) und des Investitionsschutzes ist eine Einbindung der Kranken- und Pflegekassen unerlässlich und dient dem übergeordneten Ziel, bisher aufgebaute und für die Funktionalität des Systems der sozialen Sicherung notwendigen Prozesse nicht zu konterkarieren.

Zielführend im Sinne des OZG ist auch die perspektivische Einführung eines Online-dienstes. Dieser unterstützt das elektronische Ausfüllen von Formularen für Verwaltungsleistungen, die Vorlage dieser Daten an die zuständige Verwaltung und die Übermittlung der elektronischen Unterlagen an die Nutzenden. Neben dem Informationsaustausch ist auch eine automatisierte Weitergabe von Informationen zwischen den beteiligten Behörden vorgesehen. Abweichend von den Prozessen der öffentlichen Verwaltung ist die damit einhergehende Vereinheitlichung von Formularen in Bezug auf die Anbindung der Kranken-/Pflegekassen allerdings unter wettbewerblichen Gesichtspunkten zu betrachten.

Nicht nachvollziehbar ist hingegen die vorgesehene Regelung, dass zukünftig ausschließlich per Rechtsverordnung der Bundesregierung festgelegt werden soll, welche Verwaltungsleistungen zu digitalisieren sind. Die Kranken- und Pflegekassen weisen bereits einen sehr hohen Digitalisierungsgrad der Verwaltungsvorgänge und Verwaltungsleistungen für ihre Kunden auf und bauen diesen stetig aus. Zudem gehen die Beratungspflichten der Kranken- und Pflegekassen über ein bloßes Angebot von Onlineservices hinaus. Den Bedürfnissen der Versicherten und den Besonderheiten der AOKs/der verschiedenen Kassenarten mit einer Bestimmung umzusetzender Verwaltungsleistungen per Rechtsverordnung in keinsten Weise Rechnung getragen. Daher darf die Autonomie der Selbstverwaltung bei Onlineangeboten nicht durch Rechtsverordnungen eingeschränkt werden, sondern die Entscheidung über die Digitalisierung weiterer Leistungen muss in der Entscheidungshoheit der GKV in Verbindung mit der Behemsherstellung mit dem BMG verbleiben.

Die AOK-Gemeinschaft unterstützt eine gemeinsame Nutzung von Bürger-/Organisationskonten unter der Voraussetzung, dass

- die digitalen Identitäten erhalten bleiben und genutzt werden können,
- eine Verknüpfung mit den Nutzerkonten der Kranken- und Pflegekassen erfolgen kann,
- bestehende Prozesse nicht konterkariert werden,
- die Servicequalität erhalten bleibt,

- ein hohes Schutzniveau bei der Weiterleitung vom Bürgerportal zu den Leistungsangeboten der Kassen gewährleistet wird (Once only),
- die Wettbewerbsfähigkeit der Kranken-/Pflegekassen nicht beeinträchtigt wird und
- die technischen Voraussetzungen mit einem vertretbaren Aufwand umzusetzen sind.

II. Stellungnahme zu einzelnen Regelungen des Gesetzentwurfs

Artikel 1 Änderungen des Onlinezugangsgesetzes

Nr.1, § 1 Anwendungsbereich

I Inhalt

Der Anwendungsbereich des Onlinezugangsgesetzes wird auf alle Verwaltungsleistungen der öffentlichen Stellen des Bundes sowie der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, der Länder, einschließlich der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts erweitert.

II Stellungnahme AOK

Mit der Ausweitung des Gültigkeitsbereiches sind auch die gesetzlichen Kranken- und Pflegekassen sowie die gesamte Sozialversicherung unmittelbar vom OZG betroffen. Nachvollziehbar ist, dass auch im Bereich des OZG Klarheit für die praktische Umsetzung geschaffen wird. Eine vergleichbare Regelung gibt es bereits in § 1 Abs. 1 EGovG.

Nr. 1 § 1a Portalverbund für digitale Verwaltungsleistungen

I Inhalt

Bund und Länder werden verpflichtet, ihre Verwaltungsdienstleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Diese Portale sollen zu einem Portalverbund verknüpft werden, um einen medienbruch- und barrierefreien Zugang für die Nutzenden zu garantieren.

Mittels eines Suchdienstes im Verwaltungsportal des Bundes sollen Leistungen, die im Portalverbund angeboten werden, vereinfacht gefunden werden können.

II Stellungnahme AOK

Grundsätzlich spricht nichts gegen einen derartigen Portalverbund für digitale Verwaltungsleistungen. Allerdings bedarf es hier einer genauen Definition der in den Portalverbund einzubeziehenden Verwaltungsportale. Zudem bedarf es einer stringenteren gesetzlichen Regelung, unter welchen Voraussetzungen, in welcher Form und unter Berücksichtigung welcher Standards die existierenden Portale zu vernetzen sind. Dabei sind auch die Besonderheiten aller Beteiligten zu berücksichtigen. Für die verschiedensten Prozesse der Kranken- und Pflegekassen (GKV) existieren derartige Vorgaben, wie z. B. für den Betrieb der Telematikinfrastuktur (TI), der elektronischen Patientenakten (ePA), diverser Datenabruf-/Austauschverfahren, usw. Hier hat die GKV bereits einen hohen Standard in Verbindung mit entsprechenden digitalen Identitäten und Authentifizierungslösungen geschaffen und etabliert, die zudem ein hohes Schutzniveau für die hochsensiblen Sozialdaten bieten. Dieser Standard darf durch den Portalverbund und die Verpflichtung, digitale Verwaltungsleistungen über die Bürger-/Organisationskonten anzubieten bzw. in Anspruch zu nehmen, nicht konterkariert werden.

Gleichartige Standards/Vorgaben sollten daher auch für Bundes- und Landesverwaltungen gelten bzw. geschaffen werden.

Daneben wird davon ausgegangen, dass Versicherte der GKV auch in naher Zukunft eher die Plattformen der Kranken-/Pflegekassen, das heißt, der AOK-Gemeinschaft nutzen werden und nicht unbedingt die Verwaltungsportale von Bund und Ländern.

Die Schaffung eines Portalverbundes wird unter den beschriebenen Prämissen unterstützt.

Nr. 2 § 2 Begriffsbestimmungen

I Inhalt

Es erfolgt die Definition zentraler Komponenten wie „Nutzerkonto“, „Postfach“, „Onlinedienst“ sowie „Behörde“.

II Stellungnahme AOK

Mit der vorgesehenen Ergänzung des Wortes „Elektronische“ in § 2 Absatz 3 sollen mit der Formulierung „elektronische Verwaltungsleistung“ die Verwaltungsleistungen beschreiben werden, die digital angeboten werden sollen. In der Folge sollte deshalb im weiteren Sprachgebrauch des Gesetzesentwurfes konsequent von „elektronischen Verwaltungsleistungen“ gesprochen werden. Andernfalls kann auch gänzlich auf die Ergänzung verzichtet werden.

Nr. 3 § 3 Nutzerkonten, Identifizierung und Authentifizierung

I Inhalt

Die Identifizierung und Authentifizierung für die Inanspruchnahme digitaler Verwaltungsleistungen im Portalverbund erfolgt über das zentrale Bürgerkonto. Der Identitätsnachweis der Nutzenden wird mittels Personalausweis, eID, Aufenthaltstitel oder eines anderen, in der EU anerkannten, elektronischen Identifizierungsmittels erbracht. Die Nutzung dieses Kontos ist für Bürgerinnen und Bürger freiwillig.

Öffentliche Stellen, die Verwaltungsleistungen im Portalverbund anbieten, müssen verpflichtend das einheitliche Organisationskonto nutzen. Die Identifizierung erfolgt hier durch ein sicheres Verfahren nach § 87a Abs. 6 der Abgabeordnung oder ein anderes in der EU anerkanntes elektronisches Identifizierungsmittel. Fünf Jahre nach Inkrafttreten muss ein elektronisches Identifizierungsmittel mit dem Schutzniveau „hoch“ genutzt werden.

II Stellungnahme AOK

Grundsätzlich erfolgt die Kommunikation und die Bereitstellung von Verwaltungsleistungen der Kranken-/Pflegekassen über die eigenen Portale, die sogenannten Online-Geschäftsstellen. So hält die AOK-Gemeinschaft derartige digitale Angebote sowohl für ihre Versicherten als auch für ihre Firmenkunden vor.

Um für diese Online-Angebote eine sichere Identifizierung/Authentifizierung mit dem für Sozialdaten erforderlichen Schutzniveau sicherzustellen, haben die Kranken-/Pflegekassen entsprechende digitale Identitäten und Authentifizierungsmöglichkeiten geschaffen. Fraglich ist daher, wie sich die Nutzerkonten des Bundes (Bürgerkonten und Organisationskonten) mit diesen digitalen Identitäten und dem dazu aufgebauten Identitätsmanagementsystem verknüpfen lassen und das notwendige hohe Schutzniveau erhalten bleibt.

Ermöglicht werden soll, dass Nutzer Angaben zu gestellten Anträgen nach Antragsstellung korrigieren, ergänzen und Nachfragen zum Verfahrensstand stellen können. Umgekehrt sollen Behörden Nachfragen über das Nutzerkonto an den Nutzer stellen können. Die Kommunikation ist dabei auf einen konkreten Vorgang bezogen. Die Nutzerkonten sollen schrittweise zu einem vollumfänglichen Kommunikationsmittel ausgebaut werden.

Im Falle der Kommunikation mit den Kranken-/Pflegekassen (Stichwort: Verlinkung der Leikas) erfolgt die Identifizierung/Authentifizierung derzeit erst nach Absprung aus dem Bundesportal. Wird diese Variante beibehalten, kann der Schutz der Sozialdaten mit dem Schutzniveau hoch weiterhin problemlos sichergestellt werden. Mit der nun vorgesehenen Anbindung und dem Festhalten am OnceOnly-Prinzip ist bereits beim Aufruf von Verwaltungsleistungen der Kranken-/Pflegekassen über das Bundeskonto das notwendige Schutzniveau zu gewährleisten. Nur damit kann die

avisierte Nutzerfreundlichkeit geboten werden. Die Sicherstellung der Interoperabilität und des notwendigen Schutzniveaus kann nicht ausschließlich die Aufgabe der die Leistung anbietenden Verwaltung, hier der Kranken-/Pflegekassen, sein. Eine gemeinsame Lösung, die allen Belangen des Datenschutzes Rechnung trägt, ist für den Erfolg der Bürger- und Organisationskonten sowie des Portalverbundes unabdingbar.

Auch vor dem Hintergrund, dass die Kranken-/Pflegekassen bereits erhebliche Mittel aufgebracht haben, müssen die bereits bestehenden Funktionalitäten und Portale im Sinne des Investitionsschutzes erhalten bleiben.

Nr. 3 § 3a Beratungsangebot im Portalverbund

I Inhalt

Bund und Länder stellen eine fachunabhängige und barrierearme Beratung für die Wahrnehmung der elektronischen Verwaltungsleistungen zur Verfügung. Diese hierfür eingesetzte Stelle darf die für die Erfüllung der Aufgaben benötigten Daten verarbeiten.

II Stellungnahme AOK

Die Kranken-/Pflegekassen stellen ihren Kunden bereits heute ein umfangreiches abgestimmtes und spezifisches Informations- und Beratungsangebot zur Verfügung, das weit über das hier beschriebene Ansinnen (allgemeine fachunabhängige, barrierearme Beratung) hinausgeht. Dieses Angebot muss vor dem Hintergrund des gesetzlichen Auftrages und der sehr fachspezifischen Sachverhalte ausschließlich der GKV vorbehalten bleiben. Eine Einbindung der GKV-Verfahren in die allgemeine Beratung scheidet daher aus.

Nr. 3 § 3b Veröffentlichung von Standards

I Inhalt

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat oder die von ihm beauftragte Stelle veröffentlicht in strukturierter Form digital an zentraler Stelle die im Anwendungsbereich des Onlinezugangsgesetzes von Bund und Ländern angewendeten Standards.

II Stellungnahme AOK

Die Regelung wird grundsätzlich begrüßt, allerdings sind mit Blick auf die technische Umsetzung und die dabei zu harmonisierenden technischen Strukturen von Verwaltung und GKV entsprechend ausreichende Umsetzungsfristen einzuplanen, da Änderungen hier in der Regel hochkomplexe IT-Projekte bedingen. Diese können im Bereich der GKV schnell Kosten verursachen, die Beitragssatzrelevanz nach sich ziehen und die zudem in den gebotenen Haushaltsplanungen noch nicht berücksichtigt wurden.

Nr. 4 § 4 Elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren

I Inhalt

Bei der Bereitstellung der IT-Komponenten soll dort, wo es technisch möglich und wirtschaftlich ist, Open-Source-Software vorrangig eingesetzt werden.

II Stellungnahme AOK

Der wirtschaftliche Umgang mit Investitionen ist zwar wünschenswert, jedoch birgt die Nutzung von Open-Source-Software anderweitige Schwierigkeiten. Zu nennen ist hier die meist schleppende oder gar fehlende Aktualisierung bzw. Anpassung an neuartige Technologien und Hardware.

Ferner gehören die Kranken-/Pflegekassen in großem Umfang zur kritischen Infrastruktur, so dass sie entsprechende Richtlinien des BSI zu Sicherheitsstandards einhalten müssen. In Anbetracht dieser Tatsache ist die Nutzung von Open-Source-Software eher problematisch.

Nr. 6 § 6 Kommunikationsstandards

I Inhalt

Für die Anbindung von Verwaltungsverfahren legt das Bundesministerium des Innern und für Heimat durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die technischen Kommunikationsstandards fest.

II Stellungnahme AOK

Im Rahmen der Festlegung von Standards für die entsprechenden Verwaltungsverfahren sind die Betroffenen frühzeitig einzubinden. Entsprechende Fristen für die Umsetzung der Kommunikationsstandards müssen zudem berücksichtigt werden (siehe auch Stellungnahme zu Artikel 1 Nr. 3, § 3b - Veröffentlichung von Standards).

Nr. 7 § 7 Nutzerfreundlichkeit und Barrierefreiheit

I Inhalt

Durch geeignete Maßnahmen stellen der Bund und die Länder die Nutzerfreundlichkeit sowie die intuitive Bedienbarkeit des Zugangs zu elektronischen Verwaltungsleistungen sicher.

II Stellungnahme AOK

Die Regelung wird begrüßt.

Nr. 8 § 8 Rechtsgrundlagen der Datenverarbeitung in Nutzerkonten und zu Identifizierungszwecken

I Inhalt

Der Abschnitt schafft eine Rechtsgrundlage zur Datenverarbeitung in den Nutzerkonten sowie zu Identifizierungszwecken. Elektronische Dokumente können damit zukünftig auf Veranlassung des Nutzers hin an das Nutzerkonto übertragen, gespeichert und dort verarbeitet werden.

Auch eine dauerhafte Speicherung der Identitätsdaten ist zulässig, sofern diese jederzeit durch den Nutzer wieder gelöscht werden können.

II Stellungnahme AOK

Der AOK-Bundesverband lehnt die Anbindung der Portale der Kranken- und Pflegekassen an das Bürgerportal grundsätzlich ab (siehe Postfachfunktion).

Sofern an dem Vorhaben festgehalten wird, sind entsprechende Voraussetzungen zu schaffen:

- Die Kranken-/Pflegekassen müssen ebenfalls entsprechende Informationen aus dem Nutzerkonto und zu den Identitäten verarbeiten dürfen. Nach unserem Verständnis zählen zu diesen Daten auch die Einwilligungserklärungen, Zustellungsinformationen (Historie) usw. Daher ist es notwendig, dass diese Aufgabe in die Liste der Zwecke in § 284 Abs. 1 SGB V aufgenommen wird, zu denen die Kranken-/Pflegekassen nach § 67 Abs. 2 SGB X Sozialdaten erheben und speichern dürfen.
- Um die Navigation aus den Nutzerkonten des Bundes zu den Anwendungen der Kranken-/Pflegekassen zu ermöglichen, muss über alle Beteiligten hinweg ein einheitlicher Identifier geführt werden. Diese Zuordnungskriterien sind verpflichtend, z. B. in die Versichertenstammdaten der Kranken-/Pflegekassen aufzunehmen und über ein geeignetes sicheres Verfahren eineindeutig und aktuell den Kranken-/Pflegekassen zur Verfügung zu stellen. Nur damit kann eine eineindeutige Identifikation und Zuordnung der Daten sichergestellt werden. Den Verfahrensbeteiligten muss zudem eine ausreichende Frist eingeräumt werden, damit sie bereits vorhandene Identitäten/Stammdaten entsprechend ergänzen können. Außerdem sollten die Voraussetzungen des Registermodernisierungsgesetzes (RegMoG) erfüllt sein (z. B. BürgerID als Identifier für das Bürgerkonto), damit das hohe Schutzniveau bei der Identifizierung/Authentifizierung über das Bürger-/Organisationskonto für die hier betroffenen Sozialdaten sichergestellt werden kann. Nur so kann bei Vorhandensein eines Kontos gewährleistet werden, dass bei OZG-Verfahren mit Kranken-/Pflegekassenbezug ein Wechsel (Once only) zwischen den verschiedenen Konten möglich ist und die Bürger aus der digitalen Identität des Gesundheitswesens in das Bürgerkonto wechseln können und umgekehrt.

Zur Vervollständigung der Identitätsmerkmale kann idealerweise auch die Krankenversicherungsnummer nach § 290 SGB V in die Liste der in § 8 Nr. 1 OZG aufgezählten Daten aufgenommen werden.

- Ferner sollten die Kranken-/Pflegekassen Daten der Bürger-/Organisationskonten verfahrensbezogen nutzen bzw. Daten einstellen können.

Nr. 9 § 8a Rechtsgrundlage der Datenverarbeitung in einem Onlinedienst

I Inhalt

Zur Unterstützung bei der Inanspruchnahme einer elektronischen Verwaltungsleistung können die erforderlichen Daten zukünftig in einem Onlinedienst zwischengespeichert werden. Die Daten sind in der Regel nach dem Ablauf von 30 Tagen automatisch zu löschen.

II Stellungnahme AOK

Derartige Online-Dienste werden bereits in den Portalen der Kranken-/Pflegekassen angeboten, allerdings mit abweichenden Löschmodalitäten. Diese gilt es zu harmonisieren. In jedem Fall ist aber sicherzustellen, dass im Rahmen der Löschung der Daten lediglich eine Information in das entsprechende Postfach des Kontos zu stellen ist. Ein Versand der Löschinformation per Brief ist im Sinne medienbruchfreier Prozesse zu vermeiden.

Nr. 10 § 9 Bekanntgabe des Verwaltungsaktes

I Inhalt

Sofern Nutzer des einheitlichen Organisationskontos der elektronischen Bekanntmachung über das Postfach nicht widersprechen, gilt die Zustimmung als erteilt.

II Stellungnahme AOK

Diese Verfahrensweise ist aus Sicht der AOK-Gemeinschaft grundsätzlich nicht zu beanstanden, allerdings muss diese Information im Portalverbund allen Beteiligten zugänglich sein bzw. „geteilt“ werden.

Nr. 11 § 9a Grundsätze der elektronischen Abwicklung über Verwaltungsportale

I Inhalt

Die Schriftformerfordernis entfällt bei der Abwicklung elektronischer Verwaltungsleistungen über ein Verwaltungsportal, sofern der Nutzer einen Identitätsnachweis erbracht hat und ihm vor Abgabe einer Erklärung die Möglichkeit eingeräumt wird, diese auf Vollständigkeit und Richtigkeit zu prüfen. Zudem muss eine Kopie der Erklärung auf Abruf zur Verfügung stehen.

Behörden steht im Gegenzug das elektronische Behördensiegel zur Verfügung.

II Stellungnahme AOK

Grundsätzlich wird der Verzicht der Schriftform zugunsten elektronischer, medienbruchfreier Prozesse begrüßt. Die beschriebenen Änderungen zum Schriftformerfordernis haben allerdings weitreichende Konsequenzen auf eine Vielzahl von Prozessen der Kranken-/Pflegekassen, wenn z. B. mehrere Parteien am Prozess der Bewilligung und Abrechnung von Leistungen beteiligt sind, wie z. B. bei der häuslichen Krankenpflege, sonstigen Pflegeleistungen oder der Hilfsmittelversorgung.

Zudem sind die Widerspruchsverfahren bei den Kranken-/Pflegekassen zu berücksichtigen und damit das Verwaltungsverfahrensrecht (SGB X) entsprechend anzupassen, wie mit dem Referentenentwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrensrechtlicher Vorschriften vorgesehen. Die dort vorgesehenen Änderungen sind Voraussetzung für eine weitgehend erfolgreiche Umsetzung des hier beschriebenen Vorhabens.

Nr. 12 § 10 Datenschutzcockpit

I Inhalt

Die Einrichtung eines Datenschutzcockpits ist vorgesehen.

II Stellungnahme AOK

Die Regelung ist aus Sicht der AOK-Gemeinschaft sinnvoll, allerdings bleibt offen, wie hier der Austausch zwischen den einzelnen Stellen erfolgen soll.

Nr. 14 § 13 Übergangsregelungen zu § 3

I Inhalt

Während der Übergangsfrist kann die Identifizierung und Authentifizierung der Nutzer im Portalverbund auch über die bisherigen Nutzerkonten der Länder oder eines Fachportals erfolgen.

Für Verwaltungsleistungen, die lediglich das Vertrauensniveau „substanziell“ erfordern, genügt im Übergangszeitraum ein elektronisches Identifizierungsmittel, welches das Sicherheitsniveau „substanziell“ aufweist.

II Stellungnahme AOK

Da in den Verwaltungsverfahren im Bereich der Kranken-/Pflegekassen mit Sozial- und Gesundheitsdaten gearbeitet wird, ist in jedem Fall ein hohes Schutzniveau erforderlich. Die Kranken-/Pflegekassen sind verpflichtet, dieses Schutzniveau einzuhalten. Da während der Übergangsfrist lediglich ein substanzielles Schutzniveau sichergestellt werden kann, ist eine Umsetzung für die AOK-Kranken-/Pflegekassen derzeit ausgeschlossen.

Auch ist eine Umsetzung/Verknüpfung der AOK-Kranken-/Pflegekassenportale mit den Bürgerkonten bzw. den Organisationskonten entsprechend der Anforderungen an die digitalen Identitäten für die Telematikinfrastruktur aufgrund des akzeptierten substanziellen Schutzniveaus derzeit ebenfalls nicht möglich.

Grundsätzlich kann eine Anbindung der Kranken-/Pflegekassenportale auch nach der Übergangsfrist nur erfolgen, wenn das erforderliche hohe Schutzniveau sichergestellt wird (Vergleiche hierzu auch Ausführungen zu Artikel 1 § 1, § 3 und § 8).

Artikel 2 Änderung des E-Government Gesetzes

Nr. 5 § 3 Information zu Behörden und über ihre Verfahren in öffentlich zugänglichen Netzen

I Inhalt

Die obersten Bundesbehörden stellen nach dem vom IT-Planungsrat beschlossenen Standard allgemeine Leistungsinformationen zur Verfügung. Darunter fallen Leistungszuschnitte und -beschreibungen sowie Prozess- und Datenfeldinformationen.

II Stellungnahme AOK

Sofern die Umsetzung der Anbindung/Verknüpfung der Bürger-/Organisationskonten an die Portale der Kranken-/Pflegekassen erfolgen muss, ist eine Beteiligung bei der Erarbeitung der Standards notwendig, um mit Blick auf die unterschiedlichen gesetzlichen Vorgaben und Besonderheiten und die Belange aller Beteiligten berücksichtigen zu können. Zudem sind bei Änderung an etablierten Standards entsprechende Umsetzungsfristen für die Beteiligten einzuplanen (siehe hierzu auch Kommentierung zur Artikel 1 Nr. 3, § 3b Veröffentlichung von Standards).

Nr. 8 § 5 Nachweisabruf, Nachweiserbringung

I Inhalt

Der Nachweisabruf kann, sofern der Nachweis in elektronischer Form vorliegt, zukünftig automatisiert erfolgen. Die Voraussetzungen hierfür sind, dass der Abruf zur Erfüllung der Aufgabe der nachweisanfordernden Stelle erforderlich ist und die nachweisanfordernde Stelle den Nachweis auch aufgrund anderer Rechtsvorschriften beim Antragsteller erheben dürfte.

Vor der Verwendung des Nachweises wird dem Antragssteller außerdem die Möglichkeit eingeräumt, diesen vorab einzusehen und zu entscheiden, ob er verwendet werden soll.

II Stellungnahme AOK

Alle im Zusammenhang mit der Auswahl des Nutzers stehenden Informationen zur Verwendung von Nachweisen oder bekannten Daten/Informationen sind gemeinsam mit der „Weiterleitung“ dem jeweiligen Verfahrensbeteiligten zu übermitteln oder aber dem Beteiligten zur Abfrage/Nutzung bereitzustellen. Ohne diese Informationen können die Kranken-/Pflegekassen die über die Bürger-/Organisationskonten in ihren Anwendungen eingehenden elektronischen Verwaltungsleistungen nicht rechtskonform abwickeln.

Unklar ist:

- wie und wo die Informationen hinterlegt sind,
- welches die ausstellende Behörde ist, die die Daten zur Verfügung stellen kann und
- welche Behörde am elektronischen Verfahren für diesen Prozess teilnimmt.

Schwierigkeiten sehen wir auch in der wachsenden Anzahl der Abrufe. Vor diesem Hintergrund ist sicherzustellen, dass die technischen Voraussetzungen für die geplanten (synchronen) Abrufverfahren geschaffen werden und die genutzten Systeme miteinander harmonisieren. Das Abrufverfahren zur Adressvalidierung mit den Meldebehörden zwischen den Kranken-/Pflegekassen und den Melderegistern, das sich derzeit in der Umsetzung befindet, stellt alle Beteiligten diesbezüglich bereits vor sehr große Herausforderungen. Die hier gesammelten Erfahrungen sollten bei der Umsetzung der OZG-Anforderungen unbedingt berücksichtigt werden.

Die Nutzung der Wirtschafts-Identifikationsnummer nach § 139c AO als bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer nach § 2 Absatz 1 Unternehmensbasisdatenregistergesetz (UBRegG) für Unternehmen als Pendant zur Identifikationsnummer für natürliche Personen ist im Rahmen der Umsetzung der OZG-Vorgaben folgerichtig. Auch hier ist es notwendig, dass die Kranken-/Pflegekassen, sofern sie die Bürger-/Organisationskonten bedienen müssen, die Wirtschafts-Identifikationsnummer bei den

Unternehmen (Arbeitgeber, Zahlstellen usw.), mit denen sie zusammenarbeiten erheben und in ihren Beständen speichern dürfen. An einer entsprechenden Regelung fehlt es bis dato.

Nr. 8 § 6 Ende-zu-Ende-Digitalisierung

I Inhalt

Die Frist für die Ende-zu-Ende Digitalisierung wesentlicher elektronischer Verwaltungsleistungen des Bundes wird auf fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes festgelegt. Die Umsetzung und die Auswirkungen werden ebenfalls nach Ablauf des fünften Jahres nach Inkrafttreten durch das Bundesministerium des Innern und für Heimat evaluiert. Der Evaluationsbericht wird dem Bundestag vorgelegt.

Das Bundesministerium wird außerdem ermächtigt festzulegen, welche Verwaltungsleistungen zukünftig vollständig elektronisch abzuwickeln sind.

II Stellungnahme AOK

Die Kranken-/Pflegekassen halten bereits eine Vielzahl volldigitaler Verfahren vor, zudem erweitern sie dieses Angebot gegenüber ihren Kunden stetig. Sofern die vorgesehene Festlegung von volldigital umzusetzenden Verfahren durch Rechtsverordnung perspektivisch auch Verfahren der Kranken-/Pflegekassen betreffen soll, sind diese bzw. ihre Verbände in die Entscheidung einzubeziehen. Zudem sind auch hier entsprechende Vorlaufzeiten für die Umsetzung einzuplanen (Siehe auch Ausführungen zu Artikel 1 Nr. 3, § 3b Veröffentlichung von Standards).

Artikel 3 Änderung des Gesetzes über die Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes

Nr. 1 § 3 Datenaustausch

I Inhalt

Der Datenaustausch zwischen dem Bund und den Ländern erfolgt über das Verbindungsnetz oder andere Netze des Bundes, die einen entsprechend notwendigen Sicherheitsstandard aufweisen.

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat wird außerdem ermächtigt festzulegen welche anderen Netze dies sind und welche IT-Sicherheitsstandards für diese gelten.

II Stellungnahme AOK

Siehe Anmerkungen zu Artikel 1 Nr. 3, § 3b Veröffentlichung von Standards und Artikel 2 Nr. 8, § 5 Nachweisabruf, Nachweiserbringung.

Artikel 4 Änderung des SGB I

§36a Elektronische Kommunikation

I Inhalt

Die Identifizierung und Authentifizierung der Nutzer für die Inanspruchnahme elektronischer Verwaltungsleistungen nach dem Sozialgesetzbuch kann in Ergänzung auch über die Nutzerkonten der Leistungsträger erfolgen.

II Stellungnahme AOK

Die Kranken-/Pflegekassen bieten ihren Kunden (Versicherten, Arbeitgebern usw.) seit langem die Möglichkeit, Leistungen digital zu beantragen und zu erhalten, Nachweise einzureichen und Auskunfts- und Beratungsleistungen in Anspruch zu nehmen. Zudem betreiben sie hochkomplexe Datenaustausch-/Abrufverfahren mit einer Vielzahl von Kommunikationspartnern. Diese Angebote sind seit Jahren gewachsen und sichern allen Beteiligten den notwendigen hohen Schutz ihrer wichtigen Sozial- und Gesundheitsdaten, dem ihre Kunden vertrauen. Dazu haben die Kranken-/Pflegekassen und andere sogenannte Onlinegeschäftsstellen und digitale Identitäten aufgebaut, die einen einfachen Zugang zu diesen Leistungen gewährleisten. Diese Investitionen gilt es zu schützen und zu erweitern, ohne das aufgebaute Vertrauen zu schwächen. Erfreulich ist daher, dass die bestehenden Portale der Kranken-/Pflegekassen weiterhin betrieben werden können.

Da die Bürger-/Organisationskonten und der Portalverbund derzeit das für Sozial- und Gesundheitsdaten geforderte Schutzniveau nicht gewährleisten können, ist eine Umsetzung des „Once Only-Prinzips“ bzw. einer „Single-Sign-On-Lösung“ allein aus Sicht des Datenschutzes derzeit nicht möglich.

Vor diesem Hintergrund sehen wir keine Möglichkeit der Nutzung/Bedienung der Bürger-/Organisationskonten durch die AOK-Kranken-/Pflegekassen.

Eine Verknüpfung dergestalt, dass die Bürger bzw. Unternehmen aus dem Bürger-/Organisationskonto in die Portale der Kranken-/Pflegekassen geleitet werden und sich dort mit den ihnen bekannten Mitteln sicher (hoch) identifizieren, ist zurzeit die einzige Lösung, die eine Verknüpfung der Kranken-/Pflegekassenportale mit den Bürger-/Organisationskonten zulässt. Auch die Nutzung bzw. Bereitstellung von Dokumenten/Bewilligungen/Bescheiden und die Postfächer der Bürger-/Organisationskonten scheidet damit aus.

In diesem Zusammenhang ist auch die nach dem Ende der Übergangsfrist (in 2026) vorgesehene Intention zu betrachten, ein entsprechendes Schutzniveau für die Identifizierung/Authentifizierung sowohl für die Bürger als auch die Organisationen/Unternehmen anzubieten. Sofern hier weiterhin am Schutzniveau substantziell festgehalten wird, stellt sich auch nach dem Ende der Übergangsfrist die Frage des Direktangebotes von „Leistungen“ der Kranken-/Pflegekassen über die Bürger-/Organisationskonten nicht. Auch in diesem Fall kann eine An-/Einbindung lediglich auf eine

sogenannte Verlinkung hinauslaufen, so dass alle relevanten Funktionalitäten der Kranken-/Pflegekassenportale erst nach einem erneuten Einloggen mit dem entsprechenden Schutzniveau genutzt werden können.



2. Oktober 2023

STELLUNGNAHME ZUR ANHÖRUNG AM 9. OKTOBER 2023 IM INNENAUSSCHUSS

Berücksichtigung der Regional- und Minderheitensprachen im Onlinezugangsgesetz (OZG-Änderungsgesetz – OZGÄndG)

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Minderheitenrat der vier autochthonen nationalen Minderheiten und Volksgruppen Deutschlands und der Bunnsraat för Nedderdüütsch möchten anlässlich der geplanten Anhörung im Deutschen Bundestag zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften zur Digitalisierung der Verwaltung wie folgt Stellung beziehen.

Mit der Unterzeichnung der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen im Jahr 1992 und deren Ratifizierung im Jahr 1998 haben die Bundesrepublik Deutschland und die Bundesländer die Regionalsprache Niederdeutsch sowie die Minderheitensprachen Dänisch, Nord- und Saterfriesisch, Ober- und Niedersorbisch, sowie Romanes anerkannt. Damit hat sie sich zu den Zielen und Grundsätzen der Charta bekannt und konkrete völkerrechtliche Verpflichtungen zu deren Schutz, Förderung und Gebrauch im öffentlichen Leben übernommen.

Dazu zählt gemäß Art. 7 Abs. 1d auch das Ziel, den Gebrauch der Regional- oder Minderheitensprachen in Wort und Schrift im öffentlichen Leben zu erleichtern. Ein zentraler Bereich des öffentlichen Lebens für jeden Bürger ist die Kommunikation mit Behörden. Entsprechend sieht Art. 10 den Gebrauch von Regional- und Minderheitensprachen explizit auch im Umgang mit Behörden vor. Des Weiteren hat sich die Bundesrepublik Deutschland mit der Ratifizierung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten gemäß Artikel 10 Abs. 2 des Abkommens verpflichtet, in traditionellen Siedlungsgebieten der nationalen Minderheiten soweit von diesen gewünscht den Gebrauch von Minderheitensprachen im Umgang mit Verwaltungsbehörden weitestgehend sicherzustellen.

Auf landesgesetzlicher Ebene wurde teils entsprechende Rechtslage geschaffen. So ermöglichen zum Beispiel § 8 Absatz 2 des Sorben/Wenden-Gesetzes in Brandenburg¹ und § 9 Absatz 1 des

¹ (2) Im angestammten Siedlungsgebiet hat jede Einwohnerin und jeder Einwohner das Recht, sich bei Behörden des Landes, den seiner Aufsicht unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie vor Verwaltungen der Gemeinden und Gemeindeverbände der niedersorbischen Sprache zu bedienen. Macht sie oder er von diesem Recht Gebrauch, hat dies dieselben Wirkungen, als würde sie oder er sich der deutschen Sprache bedienen. In niedersorbischer Sprache vorgetragene Anliegen können in niedersorbischer Sprache beantwortet und entschieden werden. Kostenbelastungen oder sonstige Nachteile dürfen der Einwohnerin oder dem Einwohner hieraus nicht entstehen.



Sorbengesetzes in Sachsen², dass Bürger*innen vor Behörden und Körperschaften öffentlichen Rechts sich der sorbischen Sprache bedienen dürfen.

Die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen verändert die Kommunikation zwischen Bürger und Staat in grundlegender Weise. Im Zuge dessen muss auch die gesetzmäßige Teilhabe der anerkannten Regional- und Minderheitensprachen weiterhin gewährleistet sein.

Bedauerlicherweise werden diese jedoch im Onlinezugangsgesetz bisher nicht berücksichtigt.

Umso wichtiger ist es, den Entwurf des Änderungsgesetzes nunmehr zu nutzen, um die verbrieften Rechte der Regional- und Minderheitensprachen auch im Bereich der Digitalisierung endlich angemessen zu implementieren.

Die Vertreter*innen der nationalen Minderheiten und der niederdeutschen Sprechergruppe haben dieses Anliegen seit mehreren Jahren immer wieder in Gremiensitzungen auf Bundes- und Landesebene vorgebracht, auch beim Gesprächskreistreffen 2020 und 2023. Bisher wurde stets auf die Zuständigkeit der Länder verwiesen bzw. darauf, dass die deutsche Sprache und weitere Sprachen wie Englisch Vorrang hätten – ein Argument, das den Grundsätzen der Sprachencharta widerspricht.

Schon jetzt zeigt sich, dass der alleinige Ansatz der Länderverantwortung nicht praktikabel ist. Die Vielzahl der involvierten Akteure, darunter der Bund, 16 Bundesländer, rund 11.000 Kommunen und unzählige Unternehmen³, macht es den Vertreter*innen unmöglich, effektiv zu agieren. Die Aufteilung der Bundesländer in Themenfelder führt zu Arbeitsgruppen, in denen unsere Anliegen schlichtweg nicht beachtet werden.

Wir möchten daher vorschlagen, im Zuge eines Änderungsantrages zum Entwurf des OZG-Änderungsgesetzes § 1 a Absatz 1 um folgenden Satz zu ergänzen:

Bund und Länder haben dabei ihre Verpflichtungen, die sich aus der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen und dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarates ergeben, zu berücksichtigen.

² (1) Im sorbischen Siedlungsgebiet haben die Bürger das Recht, sich vor Behörden des Freistaates Sachsen und der seiner Aufsicht unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts der sorbischen Sprache zu bedienen. Machen sie von diesem Recht Gebrauch, hat dies dieselben Wirkungen, als würden sie sich der deutschen Sprache bedienen. In sorbischer Sprache vorgetragene Anliegen der Bürger können von den Behörden des Freistaates Sachsen und der seiner Aufsicht unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts in sorbischer Sprache beantwortet und entschieden werden. Kostenbelastungen oder sonstige Nachteile dürfen den sorbischen Bürgern hieraus nicht entstehen.



Mit freundlichen Grüßen



Heinrich Siefer

Sprecher Bunnsraat för Nedderdüütsch



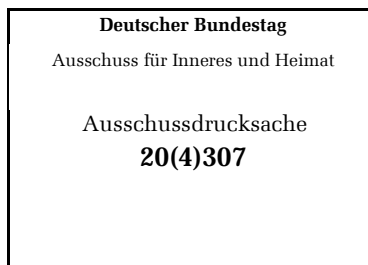
Dawid Statnik

Vorsitzender Minderheitenrat

Kontakt:

Niederdeutschsekretariat: info@niederdeutschsekretariat.de

Minderheitensekretariat: info@minderheitensekretariat.de



Bundessteuerberaterkammer, KdöR, Postfach 02 88 55, 10131 Berlin

Deutscher Bundestag
Herr Prof. Dr. Lars Castellucci
Stellv. Vorsitzender des Ausschusses
für Inneres und Heimat
Platz der Republik 1
11001 Berlin

E-Mail: innenausschuss@bundestag.de



Bundessteuerberaterkammer
KÖRPERSCHAFT DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

**Abt. Digitalisierung und
IT-Projekte**

Unser Zeichen: Li/We
Tel.: +49 30 240087-81
Fax: +49 30 240087-99
E-Mail: digitalisierung@bstbk.de

6. Oktober 2023

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften (OZG-Änderungsgesetz – OZG-ÄndG) (BT- Drs. 20/8093)

Sehr geehrter Herr Professor Castellucci,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

der o. g. Gesetzesentwurf wird derzeit im Deutschen Bundestag beraten. Die Bundessteuerberaterkammer nimmt dies zum Anlass, zu dem Gesetzesentwurf Stellung zu nehmen.

Die Bundessteuerberaterkammer unterstützt grundsätzlich das Ziel des Gesetzes eine einfache, moderne und digitale Verfahrensabwicklung zu schaffen. Auch wenn im Bereich des Steuerwesens bereits erhebliche Digitalisierungserfolge, wie beispielsweise die Schaffung der Steuerberaterplattform sowie des ELSTER-Systems, zu verzeichnen sind, ist von einer vollumfänglichen Digitalisierung steuerlicher Prozesse noch nicht zu sprechen. Um auf diesem Weg weiter voranschreiten zu können, ist die Digitalisierung der Verwaltung von wesentlicher Bedeutung.

Mit der Inbetriebnahme der Steuerberaterplattform und des besonderen elektronischen Steuerberaterpostfachs (beSt) am 1. Januar 2023 setzt die Bundessteuerberaterkammer einen weiteren Meilenstein auf dem Weg hin zu einem volldigitalisierten Steuerwesen. Denn die Steuerberaterplattform stellt dem Berufsstand der Steuerberater nicht nur eine digitale Infrastruktur zur Verfügung, sondern schafft auch die Voraussetzung für OZG-konforme Portalangebote durch die Bundes- und Regionalkammern.

Durch eine einheitliche Berufsträgeridentität eines Nutzerkontos auf der Steuerberaterplattform wird dem Berufsträger der Zugang sowohl zu OZG-Diensten seiner Regionalkammer (über das OZG-Antragsportal der regionalen Steuerberaterkammern), als auch zu OZG-Diensten von Bund, Ländern und Behörden, sowie perspektivisch auch zu Diensten der Wirtschaft im Auftrag seines Mandanten ermöglicht. Dabei kann er bei allen Diensten dasselbe Authentisierungsmedium, den Personalausweis mit Online Ausweisfunktion, verwenden (Single-SignOn).

Um das Vorhaben, die Verwaltungsdigitalisierung flächendeckend umzusetzen, ohne die Bedürfnisse des Berufsstandes der Steuerberater dabei außer Acht zu lassen, müssen aus Sicht der Bundessteuerberaterkammer die nachfolgenden Punkte im OZG-ÄndG Beachtung finden, insbesondere müssen **Intermediäre** sowie **die Steuerberaterplattform** im OZG-ÄndG beachtet werden:

1. Dringend notwendig für den Berufsstand der Steuerberater ist deshalb die **Schaffung einer Identitätsföderation zwischen Steuerberaterplattform und Organisationskonto**, um Identitätsinformationen auszutauschen. Anderenfalls gelingt es dem Berufsstand nicht über das Organisationskonto beispielsweise den Nachweis der Vollmacht oder der Berufsträgereigenschaft zu erbringen. Bedauerlicherweise sind im OZG-ÄndG Intermediäre, die außerhalb der Organisation stehen, nicht mitgedacht worden. Es bedarf daher dringend eines **Konzeptes zur Regelung der Rechte und Rollen der Intermediäre**.
2. Von wesentlicher Bedeutung ist eine **einheitliche Regelung hinsichtlich der Ersetzung des Schriftformerfordernisses beim Nachrichtenversand aus den verschiedenen elektronischen Postfächern**. Wir begrüßen daher die geplanten Änderungen im 5. Verwaltungsverfahrenänderungsgesetz (5. VwVfÄndG).
3. Statt die OZG-Frist ersatzlos zugunsten einer noch zu regelnden Schwerpunktsetzung zu streichen, sollte ein **Anreizsystem geschaffen werden**, um die Motivation und damit die Leistung zu steigern.
4. Ferner gilt es, die weitere Digitalisierung des Steuerwesens für Steuerpflichtige als Chance zu verstehen und dafür übergreifende und **nutzerfreundliche Digitalisierungsstandards zu schaffen**. Bei der Entwicklung dieser Standards muss dringend darauf geachtet werden, sich von alten Strukturen zu verabschieden und die Prozesse stattdessen – unter dem Aspekt der Effizienz und Nutzerfreundlichkeit – neu zudenken.

Wir bitten Sie daher, sich im Ausschuss für Inneres und Heimat des Bundestages dafür einzusetzen, dass die vorgenannten Punkte im OZG-ÄndG mitgedacht und verankert werden.

Weitere Einzelheiten entnehmen Sie bitte der beigefügten Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Claudia Kalina-Kerschbaum
Geschäftsführerin

i. A. Sandra Lingnau
Abteilungsleiterin Digitalisierung

Anlage



Anlage

**Stellungnahme
der Bundessteuerberaterkammer
zu dem Entwurf der Bundesregierung eines
Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes
sowie weiterer Vorschriften
(OZG-Änderungsgesetz – OZG-ÄndG)
BT-Drs. 20/8093**

**Abt. Digitalisierung und
IT-Projekte**

Telefon: 030 24 00 87-81
Telefax: 030 24 00 87-99
E-Mail: steuerrecht@bstbk.de

6. Oktober 2023

I. Identitätsföderation zwischen der Steuerberaterplattform und dem Organisationskonto

In einer zunehmend digitalisierten Welt liegt es im Interesse des Steuerberaters, dass seine besondere Stellung als Organ der Steuerrechtspflege auch bei der Nutzung von Online-Diensten oder beim Versenden von Nachrichten rechtssicher und für alle Partner erkennbar und nachvollziehbar nachgewiesen werden kann. Dies wird durch die Verknüpfung der persönlichen, digitalen Identität (eID) mit dem Berufsträgerattribut aus dem Berufsregister erreicht. Diese Identität ist gleichzeitig Basis für das beSt als auch für die Nutzung von OZG-Diensten und damit der Interaktion im digitalen Umfeld.

Das Organisationskonto bestätigt zwar die Zugehörigkeit zu einem Unternehmen, jedoch gerade nicht das Attribut der Berufsträgereigenschaft oder das Bestehen eines Mandats- oder Vertretungsverhältnisses, da bei der Verwendung eines solchen Kontos durch den Berufsträger seine herausgehobene Vertrauensstellung nicht dokumentiert bzw. nachgewiesen werden kann. Aus diesem Grund ist bei einem Berufsträger die reine Identifizierung der Person nicht ausreichend; es bedarf auch einer sicheren Bestätigung der Eigenschaft als Steuerberater.

Das OZG-ÄndG sieht in dem neuen § 9a Abs. 2 OZG-ÄndG leider keine direkte Identifizierung über die Steuerberaterplattform nach § 4 StBPPV vor. Diese soll lediglich im Bürger- und Organisationskonto möglich sein.

Aus diesem Grund bedarf es aus Sicht der Bundessteuerberaterkammer zwingend der Schaffung einer Identitätsföderation zwischen der Steuerberaterplattform und dem Organisationskonto.

Dazu muss dringend geklärt werden, wie sich die Steuerberaterplattform in diesem System positioniert. Der Steuerberater ist, ähnlich wie beispielsweise Rechtsanwälte, Architekten, Insolvenzverwalter u. a., in Mandatsangelegenheiten tätig. Daher ist es unbedingt notwendig im OZG-ÄndG Intermediäre, die außerhalb einer Organisation stehen, zu berücksichtigen. Da der Entwurf jedoch die Konstellation der Intermediäre außer Acht lässt, werden konsequenterweise auch die Folgeprobleme, wie der Vollmachtnachweis, Berufsträgernachweis, Vertretungsnachweis etc., nicht berücksichtigt.

Dennoch müssen Steuerberater für ihre Mandanten tätig werden können. Wird als Intermediär, im fremden Namen für den Mandanten gehandelt, müsste mittels einer Schnittstelle eine Verzahnung zu dem Register hergestellt werden, welches die entsprechende Legitimation ableitet. Bei den Steuerberatern wäre das eine Schnittstelle zu der Steuerberaterplattform und damit zum Berufsregister der Steuerberater. Auf diese Weise gelingt es beispielsweise Vollmachten über die Steuerberaterplattform nachzuweisen.

Die Steuerberater stellen hier lediglich einen Teil eines weitreichenden Anwendungsfeldes dar, insbesondere sind hiervon auch gesetzliche Vertretungsfälle im Privatrecht betroffen (Betreuung etc.).

Darüber hinaus ist es von zentraler Bedeutung, bei den Teilnehmern im digitalen Ökosystem die Bereitschaft zu erzeugen, die Steuerberaterplattform auch nutzen zu wollen. Dazu ist eine Regelung im OZG-ÄndG, welche diese Identitätsföderation vorsieht, unverzichtbar.

Nur mit der Aufgeschlossenheit der Teilnehmer, Plattformen wie diese nutzen zu wollen, können solche Systeme im Sinne notwendiger Erleichterung für Verwaltung und Steuerpflichtigen über den Status eines E-Mail-Systems mit Signaturmöglichkeit hinauswachsen. Genau diese Synergien sollte das OZG-ÄndG unterstützen, anstatt sie zu unterbinden.

Die Bundessteuerberaterkammer erachtet daher sowohl eine Identitätsföderation zwischen der Steuerberaterplattform und dem Organisationskonto als auch die Schaffung eines Rechtskonzeptes für Intermediäre, die außerhalb von Organisationen stehen, für dringend erforderlich.

II. Einheitliche Übermittlung der verschiedenen elektronischen Postfächer

Positiv hervorzuheben ist, dass der Entwurf die Rolle der Postfachfunktion der Nutzerkonten stärkt und insbesondere eine bidirektionale Kommunikation vorsieht.

Bedauerlicherweise geht der Entwurf aber nicht auf das Verhältnis der Postfächer in Bund-ID und Organisationskonto einerseits und der für den elektronischen Rechtsverkehr bestimmten Postfächer andererseits ein, die einen sicheren Übermittlungsweg darstellen.

So soll die Übermittlung aus einem Organisationspostfach an eine Behörde schriftformersetzend wirken; während der Versand aus einem beA oder beSt an ein beBPo nicht schriftformersetzend ist (§ 3a VwVfG). Gegenüber den Gerichten wirkt der Versand aus diesen Postfächern schriftformersetzend (§ 130a der Zivilprozessordnung (ZPO), § 46c des Arbeitsgerichtsgesetzes (ArbGG), § 65a des Sozialgerichtsgesetzes (SGG), § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) und § 52a der Finanzgerichtsordnung (FGO)).

Hier sollte dringend eine Regelung für eine einheitliche Übermittlung der verschiedenen Postfächer angestrebt werden, da einheitliche Regelungen zum elektronischen Schriftformersatz unabhängig davon, in welcher Verfahrensordnung man sich bewegt, die Umstellung der Verfahrensbeteiligten hin zu einer digitalen Arbeitsweise erleichtern und dadurch die Akzeptanz der Digitalisierung fördern.

Die Bundessteuerberaterkammer befürwortet daher, dass die schriftformwahrende Übermittlung von elektronischen Dokumenten über einen sicheren Übermittlungsweg gemäß dem aktuellen Gesetzesentwurf zum 5. VwVfÄndG möglich sein soll.

III. Schaffung eines Anreizsystems

Für eine effiziente Zielumsetzung bedarf es einer klar strukturierten und verbindlichen Herangehensweise mit fühlbaren Konsequenzen sowie einem Anreizsystem, um sowohl Motivation als auch Leistungen zu optimieren. Ein erster Schritt in diese Richtung stellt die Einführung eines Rechtsanspruchs auf eine digitale Abwicklung von Verwaltungsleistungen dar.

IV. Schaffung übergreifender Digitalisierungsstandards unter dem Aspekt der Nutzerfreundlichkeit

Die Schaffung neuer, übergreifender digitaler Standards muss stets unter dem Aspekt der Effizienz und Nutzerfreundlichkeit erfolgen. In diesem Kontext ist zu begrüßen, dass in der Weiterentwicklung des OZG an die arbeitsteilige Zusammenarbeit von Bund und Ländern – mit Blick auf eine einfache, moderne und digitale Verfahrensabwicklung – angeknüpft werden soll. Zudem wird die Evaluierungsklausel sowie das Dashboard digitale Verwaltung als äußerst zielführend erachtet. Letzteres zeigt monatlich den Fortschritt der OZG-Umsetzung an und soll laut Gesetzesbegründung zu einer begleitenden Evaluierung ausgebaut und verstetigt werden. Wichtig dabei ist die schriftliche Aufzeichnung und das systematische Sammeln, Bewerten und Verdichten von Erfahrungen, Entwicklungen, Hinweisen, Fehlern und Risiken, insbesondere hinsichtlich der Nutzerfreundlichkeit. Um die Stellung der Nutzerfreundlichkeit nochmals hervorzuheben, erachtet es die Bundessteuerberaterkammer als sinnvoll, § 12 OZG-ÄndG mit § 7 OZG-ÄndG zu verknüpfen.

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)309



Stellungnahme des GKV-Spitzenverbandes vom 09.10.2023

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des
Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften zur
Digitalisierung der Verwaltung
(OZG-Änderungsgesetz - OZGÄndG)
vom 23.08.2023
Drucksache 20/8093**

GKV-Spitzenverband
Reinhardtstraße 28, 10117 Berlin
Telefon 030 206288-0
Fax 030 206288-88
politik@gkv-spitzenverband.de
www.gkv-spitzenverband.de



Inhaltsverzeichnis

I. Grundsätzliche Anmerkungen	3
II. Stellungnahme zum Gesetzentwurf	6
Artikel 1 (Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch)	6
§ 1 – Anwendungsbereich	6
§ 3 Nutzerkonten, Identifizierung und Authentifizierung	8
§ 8 Rechtsgrundlagen der Datenverarbeitung in Nutzerkonten und zu Identifizierungszwecken	14
§ 9a – Grundsätze der elektronischen Abwicklung über Nutzerkonten, Anforderungen	17
an den elektronischen Schriftformersatz	17
§ 10 – Datenschutzcockpit	18
Artikel 2 (Änderung des E-Government-Gesetzes)	20
Änderung beim Anfordern von digitalen Nachweisen in Verwaltungsverfahren.....	20
§ 3 Information zu Behörden und über ihre Verfahren in öffentlich zugänglichen Netzen ...	21
§ 5 Nachweisabruf, Nachweiserbringung	22
§ 6 Ende-zu-Ende-Digitalisierung	24
Artikel 3 Änderung des Gesetzes über die Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes	26
§ 3 Datenaustausch	26
Artikel 4 Änderung des SGB I	27
§36a Elektronische Kommunikation.....	27
III. Ergänzender Änderungsbedarf	29
Änderung des Identifikationsnummerngesetzes (IDNrG)	29
Elektronische Pfändungs- und Einziehungsverfügungen	30

I. Grundsätzliche Anmerkungen

Der am 24.05.2023 vom Bundeskabinett beschlossene Gesetzentwurf eines OZG-Änderungsgesetzes novelliert das Onlinezugangsgesetz (OZG) von 2017, welches das Ziel verfolgt, die öffentliche Verwaltung des Bundes und der Länder zu digitalisieren. Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen sollen über diesen Weg schneller, effizienter und nutzerfreundlicher mit der Verwaltung interagieren können. Bund, Länder und Kommunen wurden daher verpflichtet, ihre Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 über Verwaltungsportale auch digital anzubieten. Mit den geplanten Änderungen des OZG-Änderungsgesetzes sollen abgestimmte, koordinierte Prozesse die Umsetzung beschleunigen. Das Ziel der Modernisierung und Digitalisierung des Verwaltungshandels von Bund, Ländern und Kommunen wird vom GKV-Spitzenverband ausdrücklich unterstützt.

Digitale Kommunikation zwischen gesetzlich Versicherten und Krankenkassen bereits weit fortgeschritten

Es bestehen bereits voll etablierte und regelhaft genutzte digitale Kommunikationskanäle zwischen den Versicherten und ihren Krankenkassen. Diese umfassen eine Vielzahl von Verwaltungsleistungen, etwa die Beantragung der beitragsfreien Mitversicherung von Ehepartnern, die Erstattung von Fahrtkosten des Krankentransports, die Übermittlung elektronischer Krankmeldungen oder die komplexe Information, Unterstützung und Beratung der Versicherten in Gesundheitsfragen. Damit erreichen die Versicherten ihre jeweilige Krankenkasse bereits heute unmittelbar auf digitalem Wege. Dabei stellen die Kontakte zwischen Versicherten und Krankenkassen vielfach keine einseitigen Verwaltungsanfragen dar, sondern sind häufig komplexe Beratungsprozesse, bei denen die Versicherten über längere Zeiträume unmittelbar digital begleitet werden. Aus einer unmittelbaren Kommunikation von Versicherten mit ihrer Krankenkasse ergeben sich insofern erhebliche Vorteile.

Für einen Teil der GKV-Leistungen besteht für Versicherte die Möglichkeit, den Zugangsweg über das im Rahmen des ersten Onlinezugangsgesetzes geschaffene Bundesportal zu wählen. Grundlage hierfür ist ein vom Bundesministerium für Gesundheit (BMG) definierter Katalog von GKV-Leistungen (Leika). Diese sollen über den Portalverbund des Bundes erreichbar sein, der eine Verbindung zu den Portalen der Krankenkassen gewährleistet. Sowohl der Leistungskatalog als auch der Anschluss an das Bundesportal wurde von den Krankenkassen fristgerecht umgesetzt.

Aufwand und Nutzen einer weiteren Integration abwägen

Zentrales Element des OZG-Änderungsgesetzes ist das Bürgerkonto. Es soll als zentraler Basisdienst bereitgestellt werden. Die gesetzlichen Krankenkassen werden explizit als umsetzungspflichtige Institutionen benannt. Das Bürgerkonto muss deshalb in die Onlineangebote der Krankenkassen eingebunden werden. Zwar kann die Identifizierung und Authentifizierung der Nutzer zusätzlich über die bestehenden Nutzerkonten der Krankenkassen erfolgen. Aber die nunmehr geforderte unmittelbare Anbindung an das Bürgerportal ist mit einem erheblichen organisatorischen und finanziellen Aufwand verbunden. Ein Mehrnutzen für Versicherte, die ohnehin vorzugsweise die direkten Zugangsmöglichkeiten der Krankenkassen und ihrer Portale nutzen, ist hingegen gering. Dem erheblichen organisatorischen und finanziellen Aufwand einer direkten Anbindung der Kranken- und Pflegekassen an das Bundesportal steht aus diesseitiger Sicht lediglich ein unverhältnismäßig geringer Nutzen für die Versicherten gegenüber.

Vor dem Hintergrund des hohen Reifegrades der Digitalprozesse bei den Krankenkassen im Vergleich zu anderen vom OZG-Änderungsgesetz erfassten Akteuren sollte eine weitere tiefere Anbindung der GKV an das Bundesportal zunächst gemeinsam mit den Krankenkassen geprüft werden. Dies ist insbesondere mit Blick auf die zahlreichen unklaren Umsetzungsfragen geboten.

Einbeziehung und Mitbestimmung der GKV sicherstellen

Die selbstverwaltete gesetzliche Krankenversicherung sollte grundsätzlich in die Ausgestaltung des OZG-Änderungsgesetzes und seiner Umsetzung einbezogen werden. Sachgerecht wäre die Teilnahme der GKV an den Sitzungen des IT-Planungsrates. Kritisch zu bewerten ist, dass zukünftig ausschließlich per Rechtsverordnung der Bundesregierung festgelegt werden soll, welche Verwaltungsleistungen zu digitalisieren sind. Sachgerechter Weise sollten diese Entscheidungen in der Gestaltungshoheit der Kranken- und Pflegekassen liegen.

Eine Meldung des Digitalisierungsgrades der Krankenkassen erfolgt nach § 217f SGB V bereits jährlich im Bericht des GKV-Spitzenverbandes an das Bundesministerium für Gesundheit (BMG). Die umfangreiche Expertise der Krankenkassen ist bei der Festlegung der zu digitalisierenden Leistungen sicherzustellen. Hierfür ist eine Einvernehmenherstellung zwischen GKV-Spitzenverband und BMG zu schaffen. Es sollte darüber hinaus grundsätzlich eine engere Abstimmung zwischen dem federführenden Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI), dem BMG und dem GKV-Spitzenverband erfolgen. Eine Beteiligung im IT-

Planungsrat, dem Steuerungsgremium von übergeordneter Bedeutung, wird ebenfalls als fachlich geboten betrachtet.

II. Stellungnahme zum Gesetzentwurf

Artikel 1 (Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch)

Nr. 1

§ 1 – Anwendungsbereich

A) Beabsichtigte Neuregelung

Mit dem Referentenentwurf wird die Gültigkeit des Onlinezugangsgesetzes (OZG) ausgeweitet. Dies betrifft u. a. öffentliche Stellen des Bundes, der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, der Länder, einschließlich der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der sonstigen, der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts.

B) Stellungnahme

Mit der Ausweitung des Gültigkeitsbereiches sind auch die gesetzlichen Krankenkassen und die gesamte Sozialversicherung unmittelbar vom OZG betroffen. Die Intention, Klarheit insbesondere hinsichtlich der mittelbaren Staatsverwaltung bei der praktischen Umsetzung zu schaffen, ist im Grundsatz nachvollziehbar. Eine entsprechende Bestimmung gibt es bereits in § 1 Abs. 1 EGovG.

Artikel 1 (Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch)

Nr. 2

§ 1a Abs. 2 – Anwendungsbereich

A) Beabsichtigte Neuregelung

Neben ihrer bestehenden Verpflichtung, ihre Verwaltungsportale zu einem Portalverbund zusammenzuschließen, wird geregelt, dass die Nutzer über alle Verwaltungsportale von Bund und Ländern einen barriere- und medienbruchfreien Zugang zur elektronischen Verwaltungsleistung aller Verwaltungsträger erhalten. Die Länder stellen die Voraussetzungen und die Anbindung ihrer Kommunen an den Portalverbund sicher.

B) Stellungnahme

Hier bedarf es einer stringenteren gesetzlichen Verpflichtung der Länder. In der GKV sind entsprechende Aktivitäten aufgesetzt. Diese sollten gesetzlich auch für die Bundesländer gelten. Daneben wird davon ausgegangen, dass Versicherte eher die Plattformen der Krankenkassen und nicht die Verwaltungsportale von Bund und Länder nutzen werden.

Aktuell kann ein bürgernahes und serviceorientiertes Angebot für GKV-Leistungen nur unter Berücksichtigung der derzeit etablierten Lösung – einer Verlinkung auf die Onlinegeschäftsstellen der Krankenkassen sichergestellt werden. Bestehende Kundenkonten und die damit verbundenen Authentifizierungs- und Identitätslösungen sollen der primäre Zugang für die Geschäftsbeziehungen der Versicherten mit ihren Krankenkassen bleiben. Das Bundesportal kann – unter der Bedingung, dass die bestehende Verlinkungslösung beibehalten wird – hierzu eine ergänzende, zusätzliche „Eingangspforte“ sein.

Artikel 1 (Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch)

Nr. 3

§ 3 Nutzerkonten, Identifizierung und Authentifizierung

A) Beabsichtige Neuregelung

Die Identifizierung und Authentifizierung für die Inanspruchnahme digitaler Verwaltungsleistungen im Portalverbund erfolgt über das zentrale Bürgerkonto. Der Identitätsnachweis der Nutzenden wird mittels Personalausweis, eID, Aufenthaltstitel oder eines anderen, in der EU anerkannten, elektronischen Identifizierungsmittels erbracht. Die Nutzung dieses Kontos ist für Bürgerinnen und Bürger freiwillig.

Öffentliche Stellen, die Verwaltungsleistungen im Portalverbund anbieten, müssen verpflichtend das einheitliche Organisationskonto nutzen. Die Identifizierung erfolgt hier durch ein sicheres Verfahren nach § 87a Abs. 6 der Abgabeordnung oder ein anderes in der EU anerkanntes elektronisches Identifizierungsmittel. Fünf Jahre nach Inkrafttreten muss ein elektronisches Identifizierungsmittel mit dem Schutzniveau „hoch“ genutzt werden.

A) Stellungnahme

Grundsätzlich erfolgt die Kommunikation und die Bereitstellung von Verwaltungsleistungen der Kranken- und Pflegekassen über die eigenen Portale, die sogenannten Online-Geschäftsstellen.

Um für diese Online-Angebote eine sichere Identifizierung/Authentifizierung mit dem für Sozialdaten erforderlichen Schutzniveau sicherzustellen, haben die Kranken- und Pflegekassen entsprechende digitale Identitäten und Authentifizierungsmöglichkeiten geschaffen. Fraglich ist daher, wie sich die Nutzerkonten des Bundes (Bürgerkonten und Organisationskonten) mit diesen digitalen Identitäten und dem dazu aufgebauten Identitätsmanagementsystem verknüpfen lassen und das notwendige hohe Schutzniveau erhalten bleibt.

Ermöglicht werden soll, dass Nutzer Angaben zu gestellten Anträgen nach Antragsstellung korrigieren, ergänzen und Nachfragen zum Verfahrensstand stellen können. Umgekehrt sollen Behörden Nachfragen über das Nutzerkonto an den Nutzer stellen können. Die Kommunikation ist dabei auf einen konkreten Vorgang bezogen. Die Nutzerkonten sollen schrittweise zu einem vollumfänglichen Kommunikationsmittel ausgebaut werden. Im Falle der Kommunikation mit den Kranken- und Pflegekassen (Stichwort: Verlinkung der Leikas) erfolgt die Identifizierung/Authentifizierung derzeit erst nach Absprung aus dem

Bundesportal. Wird diese Variante beibehalten, kann der Schutz der Sozialdaten mit dem Schutzniveau „hoch“ weiterhin problemlos sichergestellt werden. Mit der vorgesehenen Anbindung und dem Festhalten am Once-Only-Prinzip ist bereits beim Aufruf von Verwaltungsleistungen der Kranken- und Pflegekassen über das Bundeskonto das notwendige Schutzniveau zu gewährleisten. Nur damit kann die avisierte Nutzerfreundlichkeit geboten werden. Die Sicherstellung der Interoperabilität und des notwendigen Schutzniveaus kann nicht ausschließlich die Aufgabe der die Leistung anbietenden Verwaltung, hier der Kranken- und Pflegekassen, sein. Eine gemeinsame Lösung, die allen Belangen des Datenschutzes und der Usability für die Versicherten Rechnung trägt, ist unabdingbar.

Vor dem Hintergrund des hohen Reifegrades der Digitalprozesse bei den Krankenkassen im Vergleich zu anderen vom OZG-Änderungsgesetz erfassten Akteuren sollte eine weitere tiefere Anbindung der GKV an das Bundesportal zunächst gemeinsam mit den Krankenkassen geprüft werden. Dies ist insbesondere mit Blick auf die zahlreichen unklaren Umsetzungsfragen geboten. Da die Kranken- und Pflegekassen bereits erhebliche Mittel aufgebracht haben, müssen die bereits bestehenden Funktionalitäten und Portale im Sinne des Investitionsschutzes erhalten bleiben.

Artikel 1 (Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch)

Nr. 3

§ 3a Beratungsangebot im Portalverbund

A) Beabsichtigte Neuregelung

Bund und Länder stellen eine fachunabhängige und barrierearme Beratung für die Wahrnehmung der elektronischen Verwaltungsleistungen zur Verfügung. Diese hierfür eingesetzte Stelle darf die für die Erfüllung der Aufgaben benötigten Daten verarbeiten.

B) Stellungnahme

Die Kranken- und Pflegekassen stellen ihren Versicherten bereits heute ein umfangreiches abgestimmtes und spezifisches Informations- und Beratungsangebot zur Verfügung, das weit über das hier beschriebene Ansinnen (allgemeine fachunabhängige, barrierearme Beratung) hinausgeht. Dieses Angebot muss vor dem Hintergrund des gesetzlichen Auftrages und der sehr fachspezifischen Sachverhalte ausschließlich der GKV vorbehalten bleiben. Eine Einbindung der GKV-Verfahren in die allgemeine Beratung scheidet daher aus.

Artikel 1 (Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch)

Nr. 3

§ 3b Veröffentlichung von Standards

A) Beabsichtige Neuregelung

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat oder die von ihm beauftragte Stelle veröffentlicht in strukturierter Form digital an zentraler Stelle die im Anwendungsbereich des Onlinezugangsgesetzes von Bund und Ländern angewendeten Standards.

B) Stellungnahme

Die Regelung ist sachgerecht, allerdings sind mit Blick auf die technische Umsetzung und die dabei zu harmonisierenden technischen Strukturen von Verwaltung und GKV entsprechend ausreichende Umsetzungsfristen einzuplanen, da Änderungen hier in der Regel hochkomplexe IT-Projekte bedingen. Diese können im Bereich der GKV schnell Kosten verursachen, die Beitragssatzrelevanz nach sich ziehen und die zudem in den gebotenen Haushaltsplanungen noch nicht berücksichtigt wurden.

Artikel 1 (Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch)

Nr. 4

§ 4 Elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren

A) Beabsichtigte Neuregelung

Bei der Bereitstellung der IT-Komponenten soll dort, wo es technisch möglich und wirtschaftlich ist, Open-Source-Software vorrangig eingesetzt werden.

B) Stellungnahme

Der wirtschaftliche Umgang mit Investitionen ist zwar wünschenswert, jedoch birgt die Nutzung von Open-Source-Software anderweitige Schwierigkeiten. Zu nennen ist hier die meist schleppende oder gar fehlende Aktualisierung bzw. Anpassung an neuartige Technologien und Hardware.

Ferner gehören die Kranken- und Pflegekassen in großem Umfang zur kritischen Infrastruktur, so dass sie entsprechende Richtlinien des BSI zu Sicherheitsstandards einhalten müssen. In Anbetracht dieser Tatsache ist die Nutzung von Open-Source-Software problematisch.

C) Änderungsvorschlag

Die Regelung sollte gestrichen werden.

Artikel 1 (Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch)

Nr. 6

§ 6 Kommunikationsstandards

A) Beabsichtigte Neuregelung

Für die Anbindung von Verwaltungsverfahren legt das Bundesministerium des Innern und für Heimat durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die technischen Kommunikationsstandards fest.

B) Stellungnahme

Im Rahmen der Festlegung von Standards für die entsprechenden Verwaltungsverfahren sind die Betroffenen frühzeitig einzubinden. Entsprechende Fristen für die Umsetzung der Kommunikationsstandards müssen zudem berücksichtigt werden (siehe auch Stellungnahme zu Artikel 1 Nr. 3, § 3b – Veröffentlichung von Standards).

Artikel 1 (Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch)

Nr. 8

§ 8 Rechtsgrundlagen der Datenverarbeitung in Nutzerkonten und zu Identifizierungszwecken

A) Beabsichtigte Neuregelung

Es wird eine Ergänzung der Rechtsgrundlagen der Datenverarbeitung in Nutzerkonten und zu Identifizierungszwecken vorgenommen.

B) Stellungnahme

Im Rahmen der aktuellen Umsetzung des OZG wurden die gesetzlichen Krankenkassen von der Verpflichtung zur Integration ihrer Anwendungen mit föderierten Bürgerkonten ausgenommen. Die Gründe dafür waren einerseits, dass die Architektur des Bundesportals davon ausging, dass eine Leistung an einem Ort nur durch einen Anbieter zur Verfügung gestellt wird. Das trifft bei Leistungen der GKV nicht zu. Andererseits ist es nicht möglich, von einem Bürgerkonto zu einem Kassenportal zu navigieren, da die Kassenzugehörigkeit in den Bürgerkonten nicht hinterlegt ist.

C) Änderungsvorschlag

Wird an dem Vorhaben festgehalten, dass die Kassen das Bürgerportal anbinden müssen, sind folgende Umsetzungsmaßnahmen erforderlich. Um die Navigation aus dem neuen Nutzerkonto des Bundes zu den Anwendungen der Kassen zu ermöglichen, muss die Krankenversicherungsnummer nach § 290 SGB V in die Liste der in § 8 Nr. 1 OZG aufgezählten Daten aufgenommen werden.

Damit die Krankenkassen die Daten zur Umsetzung des OZG verarbeiten dürfen, ist es zudem notwendig, dass diese Aufgabe in die Liste der Zwecke in § 284 Abs. 1 SGB V aufgenommen wird, zu denen die Krankenkassen nach § 67 Abs. 2 SGB X Sozialdaten erheben und speichern dürfen.

Die Zuordnungskriterien des Kontos sollten verpflichtend in die Versichertenstammdaten der Krankenkassen aufgenommen werden oder über ein gleichwertiges Verfahren eindeutig, sicher und aktuell den Krankenkassen zur Verfügung stehen. Damit wird bei Vorhandensein eines Kontos sichergestellt, dass die OZG-Verfahren mit Kassenanteilen dieses Konto nutzen können und die Versicherten aus der digitalen Identität des Gesundheitswesens in das Bürgerkonto wechseln können und umgekehrt.

Bei Bedarf sollten Krankenkassen Daten des Bürgerkontos nutzen bzw. Daten einstellen können (verfahrensbezogen).

Artikel 1 (Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch)

Nr. 9

§ 8a Rechtsgrundlage der Datenverarbeitung in einem Onlinedienst

A) Beabsichtigte Neuregelung

Zur Unterstützung bei der Inanspruchnahme einer elektronischen Verwaltungsleistung können die erforderlichen Daten zukünftig in einem Onlinedienst zwischengespeichert werden. Die Daten sind in der Regel nach Ablauf von 30 Tagen automatisch zu löschen.

D) Stellungnahme

Derartige Online-Dienste werden bereits in den Portalen der Kranken- und Pflegekassen angeboten, allerdings mit abweichenden Löschmodalitäten. Diese gilt es zu harmonisieren. In jedem Fall ist aber sicherzustellen, dass im Rahmen der Löschung der Daten lediglich eine Information in das entsprechende Postfach des Kontos zu stellen ist. Ein Versand der Löscheinformation per Brief ist im Sinne medienbruchfreier Prozesse zu vermeiden.

Artikel 1 (Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch)

Nr. 11

§ 9a – Grundsätze der elektronischen Abwicklung über Nutzerkonten, Anforderungen an den elektronischen Schriftformersatz

A) Beabsichtigte Neuregelung

Die elektronische Abwicklung einer Verwaltungsleistung, die der Durchführung unmittelbar geltender Rechtsakte der Union, für die der Bund die Gesetzgebungskompetenz hat, oder der Ausführung von Bundesgesetzen dient, über ein Verwaltungsportal nach § 2 Absatz 2 erfolgt nach Maßgabe der folgenden Absätze. Damit wird zugleich eine durch Rechtsvorschrift angeordnete Schriftform elektronisch ersetzt.

B) Stellungnahme

Die Änderungen zum Schriftformerfordernis hätten weitreichende Konsequenzen auf die Prozesse bei den Krankenkassen zum Beispiel bei der Bewilligung und Abrechnung von Leistungen, bei denen mehrere Parteien beteiligt sind, wie z. B. im Bereich Häusliche Krankenpflege, Pflegeleistungen oder Hilfsmittelversorgungen. Grundsätzlich wird der Verzicht der Schriftform zugunsten elektronischer, medienbruchfreier und komfortabler Prozesse begrüßt. Es ist auch die Perspektive des Widerspruchsverfahrens zu berücksichtigen und somit das Verwaltungsverfahrenrecht im SGB X zu verändern.

Artikel 1 (Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch)

Nr. 12

§ 10 – Datenschutzcockpit

A) Beabsichtige Neuregelung

Die Einrichtung eines Datenschutzcockpits ist vorgesehen.

A) Stellungnahme

Die Regelung ist aus Sicht des GKV-Spitzenverbandes sinnvoll, allerdings bleibt eine Reihe von Umsetzungsfragen offen, etwa wie der Austausch zwischen den einzelnen Stellen erfolgen soll. Auch deshalb ergibt sich das Erfordernis, die Kranken- und Pflegekassen eng in den Umsetzungsprozess einzubeziehen.

Artikel 1 (Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch)

Nr. 14

§ 13 – Übergangsregelungen zu § 3

A) Beabsichtigte Neuregelung

Während der Übergangsfrist kann die Identifizierung und Authentifizierung der Nutzer im Portalverbund auch über die bisherigen Nutzerkonten der Länder oder eines Fachportals erfolgen.

Für Verwaltungsleistungen, die lediglich das Vertrauensniveau „substanziell“ erfordern, genügt im Übergangszeitraum ein elektronisches Identifizierungsmittel, welches das Sicherheitsniveau „substanziell“ aufweist.

B) Stellungnahme

Da in den Verwaltungsverfahren im Bereich der Kranken- und Pflegekassen mit Sozial- und Gesundheitsdaten gearbeitet wird, ist in jedem Fall ein hohes Schutzniveau erforderlich. Die Kranken- und Pflegekassen sind verpflichtet, dieses Schutzniveau einzuhalten. Da während der Übergangsfrist lediglich ein substanzielles Schutzniveau sichergestellt werden kann, ist eine Umsetzung für die Kranken- und Pflegekassen derzeit ausgeschlossen.

Auch ist eine Umsetzung/Verknüpfung der Kranken- und Pflegekassenportale mit den Bürgerkonten bzw. den Organisationskonten entsprechend der Anforderungen an die digitalen Identitäten für die Telematikinfrastruktur aufgrund des akzeptierten substanziellen Schutzniveaus derzeit ebenfalls nicht möglich.

Grundsätzlich kann eine Anbindung der Kranken- und Pflegekassenportale auch nach der Übergangsfrist nur erfolgen, wenn das erforderliche hohe Schutzniveau sichergestellt wird (vergleiche hierzu auch Ausführungen zu Artikel 1 § 1, § 3 und § 8).

Artikel 2 (Änderung des E-Government-Gesetzes)

Nr. 1

Änderung beim Anfordern von digitalen Nachweisen in Verwaltungsverfahren

A) Beabsichtigte Neuregelung

Die bereits seit 2013 im § 5 Abs. 1 EGovG vorgesehene Möglichkeit des elektronischen Abrufs eines Nachweises mit Einwilligung der am Verfahren beteiligten betroffenen Person direkt bei der ausstellenden öffentlichen Stelle wurde bisher nicht umfassend umgesetzt.

B) Stellungnahme

Mit der durch das OZG-ÄndG beabsichtigten Änderung wird die vorgesehene Möglichkeit des elektronischen Abrufs eines Nachweises zukünftig nur für antragsgebundene Verwaltungsverfahren gelten. Dies wird als nicht sachdienlich abgelehnt.

C) Änderungsvorschlag

Der Abruf sollte auch für Verwaltungsverfahren ermöglicht werden, die nicht durch einen Antrag des Versicherten veranlasst werden (Beispiel: Einkommensermittlung bei freiwillig Versicherten der GKV; Abruf des Einkommensteuerbescheids bei der Finanzverwaltung).

Artikel 2 (Änderung des E-Government-Gesetzes)

Nr. 5

§ 3 Information zu Behörden und über ihre Verfahren in öffentlich zugänglichen Netzen

A) Beabsichtigte Neuregelung

Die obersten Bundesbehörden stellen nach dem vom IT-Planungsrat beschlossenen Standard allgemeine Leistungsinformationen zur Verfügung. Darunter fallen Leistungszuschnitte und –beschreibungen sowie Prozess- und Datenfeldinformationen.

Unter Leistungsinformationen fallen Leistungszuschnitte und –beschreibungen sowie Prozess- und Datenfeldinformationen. Der Standard wird vom IT-Planungsrat festgelegt.

B) Stellungnahme

Sofern die Umsetzung der Anbindung/Verknüpfung der Bürger-/Organisationskonten an die Portale der Kranken- und Pflegekassen erfolgen muss, ist eine Beteiligung bei der Erarbeitung der Standards notwendig, um mit Blick auf die unterschiedlichen gesetzlichen Vorgaben und Besonderheiten aller Beteiligten berücksichtigen zu können. Zudem sind bei Änderung an etablierten Standards entsprechende Umsetzungsfristen für die Beteiligten einzuplanen (siehe hierzu auch Kommentierung zur Artikel 1 Nr. 3, § 3b Veröffentlichung von Standards).

Bei der Bereitstellung allgemeiner Leistungsinformationen über das föderale Informationsmanagement (FIM) zu neuen oder geänderten Gesetzen aus dem Bereich der Kranken- und Pflegeversicherung sollte das bewährte Verfahren, nach dem der GKV-Spitzenverband dies für die Kranken- und Pflegekassen gemeinschaftlich organisiert, fortgeführt werden.

C) Änderungsvorschlag

In § 217f Abs. 3 wird folgender Satz eingefügt:

Der GKV-Spitzenverband organisiert gemeinschaftlich für die Kranken- und Pflegekassen die Bereitstellung allgemeiner Leistungsinformationen über das föderale Informationsmanagement (FIM) zu neuen oder geänderten Gesetzen aus dem Bereich der Kranken- und Pflegeversicherung.

Artikel 2 (Änderung des E-Government-Gesetzes)

Nr. 8

§ 5 Nachweisabruf, Nachweiserbringung

A) Beabsichtigte Neuregelung

Der Nachweisabruf kann, sofern der Nachweis in elektronischer Form vorliegt, zukünftig automatisiert erfolgen. Die Voraussetzungen hierfür sind, dass der Abruf zur Erfüllung der Aufgabe der nachweisanfordernden Stelle erforderlich ist und die nachweisanfordernde Stelle den Nachweis auch aufgrund anderer Rechtsvorschriften beim Antragsteller erheben dürfte.

Vor der Verwendung des Nachweises wird dem Antragssteller außerdem die Möglichkeit eingeräumt, diesen vorab einzusehen und zu entscheiden, ob er verwendet werden soll.

B) Stellungnahme

Alle im Zusammenhang mit der Auswahl des Nutzers stehenden Informationen zur Verwendung von Nachweisen oder bekannten Daten/Informationen sind gemeinsam mit der „Weiterleitung“ dem jeweiligen Verfahrensbeteiligten zu übermitteln oder aber dem Beteiligten zur Abfrage/Nutzung bereitzustellen. Ohne diese Informationen können die Kranken- und Pflegekassen die über die Bürger-/Organisationskonten in ihren Anwendungen eingehenden elektronischen Verwaltungsleistungen nicht rechtskonform abwickeln.

Unklar ist,

- wie und wo die Informationen hinterlegt sind,
- welches die ausstellende Behörde ist, die die Daten zur Verfügung stellen kann und
- welche Behörde am elektronischen Verfahren für diesen Prozess teilnimmt.

Schwierigkeiten werden auch in der wachsenden Anzahl der Abrufe gesehen. Vor diesem Hintergrund ist sicherzustellen, dass die technischen Voraussetzungen für die geplanten (synchronen) Abrufverfahren geschaffen werden und die genutzten Systeme miteinander harmonisieren. Das Abrufverfahren zur Adressvalidierung mit den Meldebehörden zwischen den Kranken- und Pflegekassen und den Melderegistern, das sich derzeit in der Umsetzung befindet, stellt alle Beteiligten diesbezüglich bereits vor sehr große Herausforderungen. Die hier gesammelten Erfahrungen sollten bei der Umsetzung der OZG-Anforderungen unbedingt berücksichtigt werden.

Die Nutzung der Wirtschafts-Identifikationsnummer nach § 139c AO als bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer nach § 2 Absatz 1 Unternehmensbasisdatenregistergesetz (UBRegG) für

Unternehmen als Pendant zur Identifikationsnummer für natürliche Personen ist im Rahmen der Umsetzung der OZG-Vorgaben folgerichtig. Auch hier ist es notwendig, dass die Kranken- und Pflegekassen, sofern sie die Bürger-/Organisationskonten bedienen müssen, die Wirtschafts-Identifikationsnummer bei den Unternehmen (Arbeitgeber, Zahlstellen usw.), mit denen sie zusammenarbeiten erheben und in ihren Beständen speichern dürfen. An einer entsprechenden Regelung fehlt es bis dato.

Artikel 2 (Änderung des E-Government-Gesetzes)

Nr. 8

§ 6 Ende-zu-Ende-Digitalisierung

A) Inhalt

Die Frist für die Ende-zu-Ende Digitalisierung wesentlicher elektronischer Verwaltungsleistungen des Bundes wird auf fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes festgelegt. Die Umsetzung und die Auswirkungen werden ebenfalls nach Ablauf des fünften Jahres nach Inkrafttreten durch das Bundesministerium des Innern und für Heimat evaluiert. Der Evaluationsbericht wird dem Bundestag vorgelegt.

Das Bundesministerium wird außerdem ermächtigt festzulegen, welche Verwaltungsleistungen zukünftig vollständig elektronisch abzuwickeln sind. Die Festlegung welche Leistungen und Prozesse der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung digitalisiert werden, muss in der Entscheidungshoheit der Kranken- und Pflegekassen bleiben. Eine Meldung des Digitalisierungsgrades der Krankenkassen erfolgt bereits jährlich nach § 217f SGB V an das BMG. Die umfangreiche Expertise der Krankenkassen ist im Rahmen eines Einvernehmens zwischen dem GKV-Spitzenverband mit dem BMG zur Festlegung der zu digitalisierenden Leistungen sicherzustellen. Dies nicht zuletzt, um sicherzustellen, dass die Verwaltungsleistungen ausgewählt werden, die für die Solidargemeinschaft der gesetzlichen Krankenversicherung und sozialen Pflegeversicherung besonders sinnvoll und nutzenstiftend sind.

B) Stellungnahme

Die Kranken- und Pflegekassen halten bereits eine Vielzahl volldigitaler Verfahren vor, zudem erweitern sie dieses Angebot gegenüber ihren Versicherten stetig. Sofern die vorgesehene Festlegung von volldigital umzusetzenden Verfahren durch Rechtsverordnung perspektivisch auch Verfahren der Kranken- und Pflegekassen betreffen soll, sind diese im Rahmen eines Einvernehmens zwischen dem GKV-Spitzenverband und dem Bundesministerium für Gesundheit (BMG) zur Festlegung der zu digitalisierenden Leistungen einzubeziehen. Zudem sind auch hier entsprechende Vorlaufzeiten für die Umsetzung einzuplanen (siehe auch Ausführungen zu Artikel 1 Nr. 3, § 3b Veröffentlichung von Standards).

C) Änderungsvorschlag

§ 6 wird wie folgt ergänzt:

Die Krankenkassen sind im Rahmen eines Einvernehmens zwischen dem GKV-Spitzenverband und dem Bundesministerium für Gesundheit (BMG) zur Festlegung der zu digitalisierenden Leistungen einzubeziehen.

Artikel 3 Änderung des Gesetzes über die Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes

Nr. 1

§ 3 Datenaustausch

A) Beabsichtigte Neuregelung

Der Datenaustausch zwischen dem Bund und den Ländern erfolgt über das Verbindungsnetz oder andere Netze des Bundes, die einen entsprechend notwendigen Sicherheitsstandard aufweisen.

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat wird außerdem ermächtigt festzulegen welche anderen Netze dies sind und welche IT-Sicherheitsstandards für diese gelten.

B) Stellungnahme

Siehe Stellungnahme zu Artikel 1 Nr. 3, § 3b Veröffentlichung von Standards und Artikel 2 Nr. 8, § 5 Nachweisabruf, Nachweiserbringung.

Artikel 4 Änderung des SGB I

§36a Elektronische Kommunikation

A) Beabsichtigte Neuregelung

Es wird geregelt, dass die Identifizierung und Authentifizierung der Nutzer für die Inanspruchnahme elektronischer Verwaltungsleistungen nach dem Sozialgesetzbuch in Ergänzung auch über die Nutzerkonten der Leistungsträger erfolgen kann.

B) Stellungnahme

Die Kranken- und Pflegekassen bieten ihren Versicherten seit langem die Möglichkeit, Leistungen digital zu beantragen und zu erhalten, Nachweise einzureichen und Auskunfts- und Beratungsleistungen in Anspruch zu nehmen. Zudem betreiben sie hochkomplexe Datenaustausch- und -abrufverfahren mit einer Vielzahl von Kommunikationspartnern. Diese Angebote sind seit Jahren gewachsen und sichern allen Beteiligten den notwendigen hohen Schutz ihrer wichtigen Sozial- und Gesundheitsdaten, dem ihre Versicherten vertrauen. Dazu haben die Kranken- und Pflegekassen und digitale Identitäten aufgebaut, die einen einfachen Zugang zu diesen Leistungen gewährleisten. Diese Investitionen gilt es zu schützen und zu erweitern, ohne das aufgebaute Vertrauen zu schwächen. Erfreulich ist daher, dass die bestehenden Portale der Kranken- und Pflegekassen weiterhin betrieben werden können.

Da die Bürger-/Organisationskonten und der Portalverbund derzeit das für Sozial- und Gesundheitsdaten geforderte Schutzniveau nicht gewährleisten können, ist eine Umsetzung des „Once Only-Prinzips“ bzw. einer „Single-Sign-On-Lösung“ allein aus Sicht des Datenschutzes derzeit nicht möglich.

Vor diesem Hintergrund wird aktuell keine Möglichkeit der Nutzung/Bedienung der Bürger-/Organisationskonten durch Kranken- und Pflegekassen gesehen. Eine Verknüpfung dergestalt, dass die Bürger bzw. Unternehmen aus dem Bürger-/Organisationskonto in die Portale der Kranken- und Pflegekassen geleitet werden und sich dort mit den ihnen bekannten Mitteln sicher (hoch) identifizieren, ist zurzeit die einzige Lösung, die eine Verknüpfung der Kranken- und Pflegekassenportale mit den Bürger-/Organisationskonten zulässt. Auch die Nutzung bzw. Bereitstellung von Dokumenten/Bewilligungen/Bescheiden und die Postfächer der Bürger-/Organisationskonten scheidet damit aus.

In diesem Zusammenhang ist auch die nach dem Ende der Übergangsfrist (in 2026) vorgesehene Intention zu berücksichtigen, ein entsprechendes Schutzniveau für die

Identifizierung/Authentifizierung sowohl für die Bürger als auch die Organisationen/Unternehmen anzubieten. Sofern hier weiterhin am Schutzniveau substantiell festgehalten wird, stellt sich auch nach dem Ende der Übergangsfrist die Frage des Direktangebotes von „Leistungen“ der Kranken- und Pflegekassen über die Bürger-/Organisationskonten nicht. Auch in diesem Fall kann eine An-/Einbindung lediglich auf eine sogenannte Verlinkung hinauslaufen, so dass alle relevanten Funktionalitäten der Kranken- und Pflegekassenportale erst nach einem erneuten Einloggen mit dem entsprechenden Schutzniveau genutzt werden können.

III. Ergänzender Änderungsbedarf

Änderung des Identifikationsnummerngesetzes (IDNrG)

Nr. 4

Anlage (zu § 1) Register nach § 1 IDNrG

A) Stellungnahme

Das Register für Erklärungen zur Organ- und Gewebespende (OGR) nach § 2a Transplantationsgesetz (TPG) sollte als weiteres Register in die Liste der Register nach in der Anlage zu § 1 IDNrG aufgenommen werden.

Da es zur Zeit noch kein gemeinsames, eine Person eindeutig identifizierendes Merkmal im OGR und in den Datenbanken der Krankenkassen gibt, ist die Abgabe, Änderung sowie der Widerruf von elektronischen Erklärungen im Organ- und Gewebespenderegister über die Oberfläche der elektronischen Patientenakte nach § 342 Abs. 2 Nr. 3 SGB V in Fällen der Namensänderung und bei Korrekturen, die wegen oft vorkommenden unterschiedlichen Schreibweisen von Namen in verschiedenen informations-technischen Systemen notwendig sind, nur beschränkt und manchmal gar nicht möglich.

Die Identifikationsnummer nach § 139b der Abgabenordnung (Identifikationsnummer) wird als zusätzliches Ordnungsmerkmal in das OGR eingeführt und damit das Wiederauffinden von Erklärungen in jedem Fall ermöglicht.

B) Änderungsvorschlag

In Anlage (zu § 1) Register nach § 1 IDNrG wird eingefügt:

„52. Register für Erklärungen zur Organ- und Gewebespende (OGR) nach § 2a Transplantationsgesetz.“

Elektronische Pfändungs- und Einziehungsverfügungen

A) Stellungnahme

Die für den Beitragseinzug in der Sozialversicherung zuständigen Stellen, auch Einzugsstellen (Krankenkassen und Minijob-Zentrale) genannt, machen im Rahmen von Zwangsvollstreckungen gegen säumige Beitragszahler von der Möglichkeit Gebrauch, Beitragsforderungen zu pfänden. Geregelt ist dies in der Abgabenordnung (AO). Die Pfändung einer Geldforderung im Rahmen der Zwangsvollstreckung hat danach schriftlich zu erfolgen, die elektronische Form ist ausgeschlossen (§ 309 Abs. 1 Satz 2 AO).

Der GKV-Spitzenverband spricht sich für die elektronische Übermittlung von Pfändungs- und Einziehungsverfügungen aus und bittet im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens um eine koordinierte Prüfung mit dem Bundesministerium für Justiz (BMJ) und dem Bundesministerium für Finanzen (BMF), inwiefern eine entsprechende Normierung im OZGÄndG umgesetzt werden kann.

Durch die Einführung eines digitalen und dialoghaften Übermittlungsverfahrens würden bedingt durch den Wegfall des papierhaften Versands der Pfändungs- und Einziehungsverfügungen einschließlich der Minderungs- und Erledigungsmitteilungen sowie der Drittschuldnererklärungen Papier- und Portokosten und auch Kosten für die förmliche Zustellung entfallen. Zudem würde das Verfahren als Ganzes durch den Wegfall der Postlaufzeiten und manueller Bearbeitungsschritte, wie das Digitalisieren (Scannen) oder die Aktenablage stark beschleunigt und verschlankt werden. Dies trägt zu einer aufwandsärmeren und zügigeren Realisierung von Beitragsforderungen bei. Ebenfalls werden durch ein digitales Verfahren Mitteilungen über die Aufhebung, Unterbrechung oder das Ruhen einer Maßnahme unmittelbar übermittelt. Darüber hinaus würden durch den Wegfall der Medienbrüche auch die üblichen Fehlerquellen des aktuell praktizierten Analogverfahrens, wie z. B. Zahlendreher oder Verwechslungen bei der Datenerfassung ausgeschlossen.

Die Erfahrungen der Einzugsstellen der Sozialversicherung mit den Banken zeigen, dass auch auf Seiten der deutschen Kreditinstitute großes Interesse an der Einführung eines digitalen Übermittlungsverfahrens im Bereich der Kontenpfändung besteht. Sie erkennen ebenfalls das Einsparpotenzial eines solchen dialoghaften Übermittlungsverfahrens, was mit einer Verbesserung und Beschleunigung der Verfahrensabläufe einhergehen würde.

Bekannt ist auch, dass sich das Bundesministerium für Finanzen und die obersten Finanzbehörden der Länder bereits unter dem Thema „Elektronische Zustellung von

Pfändungsverfügungen bei Banken, Sparkassen und Versicherungen“ mit der Angelegenheit beschäftigt und dieses Ansinnen ausdrücklich befürwortet haben.

B) Änderungsvorschlag

Insgesamt ist es zielführend, die Kommunikationswege im Zusammenhang mit Pfändungen von Geldforderungen zwischen den inländischen Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten als Drittschuldner und den Gläubigern zu digitalisieren. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum OZGÄndG spricht der GKV-Spitzenverband sich für eine koordinierte Prüfung mit dem Bundesministerium für Justiz (BMJ) und dem Bundesministerium für Finanzen (BMF) aus, inwiefern eine gesetzliche Regelung umgesetzt werden kann.