

Stellungnahme

**Referentenentwurf eines Gesetzes
zur Änderung des
Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften
(OZG-Änderungsgesetz – OZG-ÄndG)**

Berlin, 28. Februar 2023

Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V.
Abteilung Organisation und Recht
Dr. Stefan Stork
030 20619-354
dr.stork@zdh.de

EU Transparency Register Nr. 5189667783-94

Allgemeine Vorbemerkungen

Mit seinen rund 1 Million Betrieben und über 5 Millionen Beschäftigten profitiert das Handwerk von den laufenden Digitalisierungsprozessen in Bund, Ländern und Kommunen. Gerade in überwiegend kleinbetrieblich strukturierten Wirtschaftsbereichen wie dem Handwerk wird durch Digitalisierung der niedrighschwellige Zugang zu wirtschaftsbezogenen Verwaltungsleistungen erleichtert. Von der Thematik ist zudem die Handwerksorganisation unmittelbar betroffen. Die 53 Handwerkskammern im Bundesgebiet erbringen als Körperschaften des öffentlichen Rechts auf regionaler Ebene selbst zahlreiche Verwaltungsleistungen für ihre Betriebe.

Das Handwerk begrüßt die Bestrebungen von Bund, Ländern und Kommunen zur Digitalisierung der Verwaltungsleistungen auf allen Ebenen. Die föderalen Strukturen Deutschlands stellen insoweit eine besondere Herausforderung dar. Durch die dezentrale Leistungserbringung – vor allem auf der kommunalen Ebene – wird Bürger- und Unternehmensnähe der Verwaltung gewährleistet. Die Digitalisierung dieser überwiegend dezentralen Aufgabenwahrnehmung durch über 11.000 Kommunen, 16 Länder und den Bund gereicht Deutschland indes im internationalen Vergleich zum Nachteil. So liegt Deutschland im Vergleich der 27 EU-Mitgliedstaaten nach dem „Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft“ bei der Digitalisierung öffentlicher Dienste lediglich auf Platz 18. Dieses Ergebnis sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass in den vergangenen Jahren dank neuer Digitalisierungsimpulse durch das Onlinezugangsgesetz (OZG) und Finanzierungshilfen des Bundes viel erreicht wurde.

Diese Erfolge und das große Engagement zahlreicher Akteure in Bund, Ländern und Kommunen sind ausdrücklich anzuerkennen. Der vorliegende Gesetzentwurf vermeidet jedoch bei der Problem- und Zielbeschreibung leider eine kritische Auseinandersetzung mit den Digitalisierungsbestrebungen der letzten fünf Jahre im Rahmen der OZG-Umsetzung. So heißt es allein sehr kryptisch: *„Doch trotz erkennbarer Erfolge bleiben der Digitalisierungsgrad und die Zufriedenheit mit der Verwaltung hinter den Erfahrungen der Bevölkerung und der Wirtschaft zurück.“*

Eine differenziertere Auseinandersetzung mit den zurückliegenden Erfahrungen der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes wäre wünschenswert gewesen. Hierzu erlauben wir uns, auf folgende Punkte hinzuweisen:

Verspätete Gesetzgebung und verfehlte zeitliche Umsetzungsvorgaben

Unverständlich ist, dass das nunmehr vorliegende OZG-Änderungsgesetz (OZG-ÄndG) nach derzeitiger Planung erst Anfang 2024 in Kraft treten soll. Ein Nachfolgegesetz zum OZG hätte bereits im vergangenen Jahr in Kraft treten müssen. So war allen an der OZG-Umsetzung beteiligten Akteuren seit langem klar, dass die ambitionierten Zielsetzungen des Gesetzes nicht bis Ende 2022 erreichbar sind. Aufgrund der Komplexität der Herausforderungen bei der Verwaltungsdigitalisierung hätte daher die Umsetzungsfrist auf einen realistischen Zeitraum angepasst werden müssen.

Da dies nicht geschehen ist, lässt sich nunmehr dokumentieren, dass weder Bund noch Länder und Kommunen in der Lage waren, ihren Umsetzungsverpflichtungen nachzukommen. So wurden nach Angaben des Nationalen Normenkontrollrates bis Dezember 2022 von den insgesamt 575 OZG-Leistungen lediglich 33 in die Fläche gebracht. Entsprechende Ergebnisse führen bei Bürgern und Unternehmen im Zweifel zu Verdruss und Unverständnis. Dies wiederum schadet dem Ansehen der Verwaltung und dem Vertrauen in staatliche Institutionen. Es entsteht der Eindruck, dass die unmittelbare Staatsverwaltung offensichtlich nicht in der Lage ist, gesetzte Fristen einzuhalten und die dringend erforderliche Digitalisierung in der Fläche zu bewerkstelligen.

Konzeptionell wäre es sinnvoller gewesen, im OZG keine feste Umsetzungsfrist zu normieren und zunächst einmal Schwerpunktbereiche zu digitalisieren. Die Schwerpunktbereiche hätten leicht anhand bestehender europarechtlicher Umsetzungsverpflichtungen sowie der TOP 100-Studien zu den wichtigsten und am häufigsten genutzten Verwaltungsleistungen für Bürger und Unternehmen aus den Jahren 2015 und 2017 erstellt werden können. Nach einer Evaluierung hätte sodann in einem zweiten Schritt eine verbindliche Umsetzungsfrist für die Digitalisierung aller bürger- und unternehmensrelevanten Verwaltungsleistungen normiert werden können. Bedauerlicher Weise hat der Gesetzgeber diesen Weg in der Vergangenheit nicht eingeschlagen.

Fehlende Digitalisierungsstrategie und schwerfällige Koordinierung

Das OZG enthielt allein eine Zielvorgabe zur Digitalisierung aller relevanten Verwaltungsleistungen für Bürger und Unternehmen innerhalb von fünf Jahren. Es fehlte jedoch ein bereits parallel zum Gesetzentwurf entwickeltes Umsetzungskonzept. Dabei hätten die seit 2006 gemachten Umsetzungserfahrungen bei der Schaffung Einheitlicher Ansprechpartner, die eine digitale Verfahrensabwicklung bei der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung ermöglichen sollten, Anlass genug sein können, sich rechtzeitig mit zentralen Umsetzungsfragen zu befassen. So mündete die unzureichende Umsetzung der Vorgaben der europäischen Dienstleistungsrichtlinie in der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die Europäische Kommission. Dabei wurde dezidiert die Uneinheitlichkeit der Digitalisierungsbestrebungen in den Ländern kritisiert und damit ein umfassender Koordinierungsbedarf bei der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen transparent.

Aufgrund einer fehlenden Digitalisierungsstrategie mussten die ersten beiden Jahre der OZG-Umsetzung genutzt werden, zunächst einmal ein arbeitsteiliges Vorgehen zwischen den einzelnen Akteuren zu entwickeln. Gleichzeitig fanden in den Ländern bereits parallelaufende Umsetzungsmaßnahmen statt. Diese bezogen sich sowohl auf Basiskomponenten als auch auf Online-Dienste. Für ersteres sei exemplarisch auf Basiskomponenten zur Authentisierung verwiesen. Hier verfolgten die Länder bei den Bürgerkonten zunächst proprietäre Lösungen weiter, die sodann auf Grundlage eines Beschlusses des IT-Planungsrates im Rahmen des FINK-Projekts interoperabel ausgestaltet wurden, um später auf Bundesebene die Entwicklung des Nutzerkontos Bund und des Elster-Organisationskontos zu forcieren. Diese sollen nunmehr unter geänderter Bezeichnung flächendeckend als Basiskomponenten Verwendung finden. Richtig und ressourcenschonend wäre es gewesen, bereits frühzeitig auf zentrale und einheitliche Basiskomponenten zu setzen, anstatt zunächst 17 verschiedene IT-Komponenten zuzulassen.

Auch der Ansatz einer arbeitsteiligen Entwicklung von Online-Diensten existierte nicht bereits zu Beginn der OZG-Umsetzung, sondern musste erst während der laufenden Umsetzung entwickelt werden, und weist aufgrund dieser Genese strukturelle Defizite auf, die dem immensen Zeitdruck geschuldet sind. So wurden teilweise Dienste als EfA-Projekte neu entwickelt, obwohl einzelne Länder für die fraglichen Verwaltungsleistungen bereits über leistungsfähige Online-Dienste verfügten, die für den EfA-Ansatz hätten nutzbar gemacht werden können. Zudem war zunächst allein eine direkte „Vermarktung“ von EfA-Diensten über den FIT-Store an nachnutzende Länder vorgesehen, ohne aber dem Bedürfnis einer direkten Nachnutzung durch Kommunen und Selbstverwaltungskörperschaften Rechnung zu tragen. Auch insoweit mussten erst Hilfskonstellationen entwickelt werden, die bis heute nicht bedarfsgerecht sind. Diese und andere Problemlagen hätten vermieden und damit öffentliche Mittel zielgerichteter eingesetzt werden können, wenn es bereits zu Beginn der OZG-Umsetzung eine Blaupause für den auf Grundlage des Gesetzes eingeleiteten Digitalisierungsprozess gegeben hätte.

Mitursächlich für das Fehlen einer umfassenden Digitalisierungsstrategie dürfte sein, dass in den Ministerialverwaltungen von Bund und Ländern keine hinreichende Projektmanagementkompetenz vorhanden ist. Dieser Befund ist nicht als Kritik zu verstehen, da Ministerialverwaltungen grundsätzlich andere Rollen obliegen, als Verwaltungsmodernisierung durch Digitalisierung zu steuern. Die fehlende Projektmanagementkompetenz der Ministerialverwaltungen musste auf allen Ebenen durch umfassende Hinzuziehung externer Dienstleister kompensiert werden, dies sowohl auf der Steuerungsebene als auch im operativen Bereich. Diese Situation erscheint unbefriedigend.

Um die Leistungserbringung der öffentlichen Verwaltung zu digitalisieren und gleichzeitig im Sinne eines „Change Managements“ den Wandel hin zu einer medienbruchfreien digitalen Verfahrensabwicklung von der Antragstellung über das Fachverfahren bis hin zur Bescheidung von Antragstellern zu gewährleisten, erscheint der Aufbau neuer verwaltungsinterner Projektmanagement-Kompetenzen dringend geboten. Die bisherige Strategie, erforderlichen Sachverstand über externe Dienstleister einzukaufen, sollte nur als Übergangslösung betrachtet werden. Denn eine Verwaltungsmodernisierung muss letztlich aus der Verwaltung heraus erfolgen und ist als kontinuierlicher Prozess und damit als Daueraufgabe zu begreifen.

Schließlich sollten bei der Digitalisierung der Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen die Governance-Strukturen effizienter ausgestaltet werden, um Transaktionskosten und Koordinierungsaufwände zu senken, die Schnelligkeit von Softwareentwicklungen zu erhöhen, deren Nachnutzung zu vereinfachen und gleichzeitig Innovationskraft und Wettbewerb aufrechtzuerhalten. Die im Rahmen des vorliegenden Gesetzentwurfs angedachte stärkere Einbeziehung der Kommunen ist insoweit als erster positiver Schritt zu werten. Perspektivisch sollte der IT-Planungsrat Mehrheitsentscheidungen fällen. Zudem müssen die Föderale IT-Kooperation (FITKO) und die Koordinierungsstelle für IT-Standards (KOSIT) finanziell und personell gestärkt werden.

Digitalisierung und Bürokratieabbau

Es fehlt eine Verknüpfung der Digitalisierungsbestrebungen mit der Querschnittsthematik des Bürokratieabbaus. So reicht es nicht aus, vorhandene analoge Angebote 1:1 in digitale Prozesse zu übersetzen. Ein schlechter Prozess wird durch Digitalisierung nicht

automatisch besser. Stattdessen müssen Prozesse neu und ganzheitlich gedacht und auch Zuständigkeiten und Abläufe auf den Prüfstand gestellt werden. Eine solche Verpflichtung sollte gesetzlich geregelt werden.

Stärkere Verknüpfung mit der Registermodernisierung

Begrüßenswerter Weise zielt der Gesetzentwurf auf eine Verankerung des Grundsatzes der einmaligen Datenerfassung. Eine zentrale Voraussetzung für die Umsetzung des Grundsatzes ist der Abschluss des Prozesses der Registermodernisierung. Er wurde durch das Registermodernisierungsgesetz angestoßen, das darauf abzielt, erstens für natürliche Personen die vorhandenen Strukturen der Steuer-ID nach § 139b der Abgabenordnung als registerübergreifendes einheitliches Identifikationsmerkmal zu nutzen und zweitens Basisdaten von einer dafür verantwortlichen Stelle auf Inkonsistenzen zu prüfen, verlässlich zu pflegen und zu aktualisieren sowie drittens für einzelne Verwaltungsverfahren über ein Identitätsdatenabruf-Verfahren bereitzustellen. Komplementär hierzu zielt das Unternehmensbasisdatenregistergesetz auf die Einführung einer bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer für Unternehmen und die Errichtung eines Registers über Unternehmensbasisdaten ab, wobei die Wirtschafts-Identifikationsnummer nach § 139c AO als bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer für Unternehmen fungiert.

Nur durch eine starke Verzahnung der Verwaltungsdigitalisierungsbestrebungen mit dafür zentralen Projekten wie der Registermodernisierung lassen sich Synergien effizient nutzen, da erst vollständig vernetzte Register eine Ende-zu-Ende Digitalisierung von Verwaltungsleistungen mit einem leistungsfähigen Datenaustausch zwischen Behörden ermöglichen. Bei der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen sollte daher schon die zukünftige Prozessgestaltung mitgedacht werden, so dass etwa bei der Ausgestaltung von Antragstrecken bereits klar definiert ist, welche Beibringungspflichten zukünftig entfallen können und über welchen Registerabruf die Daten beigezogen werden sollen.

Es sollte in Erwägung gezogen werden, ab einem bestimmten Zeitpunkt ein Recht für Unternehmen zu statuieren, die Bereitstellung von Daten verweigern zu können, sofern diese bereits in staatlichen Registern vorhanden sind. Wenn Behörden und zuständige Stellen im Rahmen hoheitlicher Aufgabenwahrnehmung gezwungen wären, generell dann zu entscheiden, wenn verfahrensrelevante Daten in ihrer Sphäre vorhanden sind, würde eine moderne und schlanke Prozessgestaltung bei der Digitalisierung positive Impulse erhalten.

Da ein effizienter Datenaustausch innerhalb der Verwaltung nur dann funktioniert, wenn nicht allein die Antragstrecken digitalisiert sind, sondern auch die Fachverfahren, sollte zudem ein Recht auf vollständige digitale Abwicklung von Verwaltungsleistungen für Unternehmen angestrebt werden. Durch diese Maßnahmen ließe sich eine signifikante Entlastung gerade im KMU-Bereich erzielen. Gleichzeitig würde ein indirekter Vereinheitlichungsprozess in Gang gesetzt, um den Anforderungen genügen zu können. Hierdurch ließe sich die Verwirklichung der Zielsetzung, alle digitalisierungsfähigen Verwaltungsverfahren zukünftig medienbruchfrei digital abzuwickeln, massiv forcieren.

Klärung der Nachnutzungsproblematik bei EfA-Diensten

Da Bund, Länder und Kommunen öffentliche Auftraggeber im Sinne des § 99 Abs. 1 Nr. 2 GWB sind, bedarf es für eine entgeltliche Nachnutzung von EfA-Diensten der besonderen Konstruktion eines inversen vertikalen Inhouse-Geschäfts (§ 108 Abs. 1, 3 & 4 GWB), um sie vergaberechtsfrei auszugestalten. Denn bei einem entgeltlichen Leistungsaustausch zwischen öffentlich-rechtlichen Körperschaften handelt es sich grundsätzlich um einen vergaberechtspflichtigen öffentlichen Auftrag im Sinne von § 103 Abs. 1 GWB. Sah das ursprüngliche EfA-Konzept eine „Vermarktung“ von EfA-Diensten über einen bei der Föderalen IT-Kooperation (FITKO) eingerichteten Marktplatz (sog. FIT-Store) vor, wurde für eine direkte Nachnutzung von EfA-Diensten durch Kommunen sukzessive ein „Vertriebsansatz“ über die govdigital e.G. entwickelt. Die berufsständischen sowie die Selbstverwaltungskörperschaften der gewerblichen Wirtschaft wurden bei diesem Ansatz nicht berücksichtigt. So ist auch bei govdigital Voraussetzung, dass potenzielle Nachnutzer eines EfA-Dienstes zu govdigital in einer Inhouse-Beziehung stehen, um über eine geschlossene Kette von Inhouse-Geschäften eine vergabefreie Nachnutzung ermöglichen zu können. Aufgrund dieser Einschränkung ist der Vertriebsweg bei weitem nicht für alle Kommunen und insgesamt für Handwerkskammern als öffentlich-rechtliche Selbstverwaltungskörperschaften nicht nutzbar. Auch das weiterhin diskutierte Modell der (vergabefreien) interöffentlichen Kooperation ist kompliziert und mit Unsicherheiten behaftet.

Da die GWB-Bestimmungen der Umsetzung der europäischen Vergaberichtlinie dienen, können sie nicht einfach modifiziert oder abbedungen werden, um zu einer vergabefreien Ausgestaltung beim entgeltlichen Leistungsaustausch zu gelangen. Die gesamte vergaberechtliche Problematik ließe sich vermeiden, wenn die Länder bereit wären, über den FIT-Store von Entwicklerländern bereitgestellte EfA-Dienste über vorzuhaltende Digitalisierungsbudgets einzukaufen und ihren Körperschaften, darunter auch den Selbstverwaltungskörperschaften, auf Landesebene unentgeltlich zur Nachnutzung zur Verfügung zu stellen. Hierfür sprechen neben den genannten vergaberechtlichen Problematiken folgende gewichtige Gründe:

- Viele EfA-Dienste dienen auch der Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben. Bund und Länder haben insoweit ein gemeinsames Interesse, bestehenden europäischen Umsetzungsverpflichtungen nachzukommen. Dies kann nur gelingen, wenn in der Fläche trotz föderaler Strukturen einheitliche Leistungsangebote bestehen. Wegen unzureichender Umsetzung der EU-Vorgaben der Dienstleistungsrichtlinie zur Schaffung von *Points of Single Contact* (Einheitliche Ansprechpartner) wurde im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens die Uneinheitlichkeit und stark divergierende Qualität der Online-Services kritisiert. Die entwickelten EfA-Dienste genügen allen gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen und würden bei einer konsequenten Nachnutzung durch die Länder ein flächendeckend einheitliches Leistungsniveau sichern, so dass sich Deutschland im europäischen Vergleich bei der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen als Wirtschaftsstandort besser positionieren könnte.
- Die Länder haben dem EfA-Ansatz zugestimmt und auf dieser Grundlage Bundesmittel erhalten, um eigene Dienste zu entwickeln und zur Nachnutzung bereitzustellen. Da von vornherein klar war, dass der EfA-Ansatz nur funktionieren kann, wenn sie auch von anderen Ländern entwickelte Dienste nachfragen, müssen sie sich auch dieser Geschäftsgrundlage verpflichtet fühlen. Nur durch eine umfassende Nachnutzung können diejenigen Synergien erzielt werden, die das Konzept in sich birgt. Werden

eigene Systemlösungen fortgeführt und weiterentwickelt, ist dies im Hinblick auf eine sparsame öffentliche Mittelverwendung problematisch. Im Grunde lässt sich ein solches Vorgehen nur rechtfertigen, wenn bereits gleichwertige Lösungen existieren, deren proprietäre Fortführung nachgewiesenermaßen nicht kostenintensiver ist als die Nachnutzung eines bestehenden EfA-Dienstes. Für die Beurteilung der Gleichwertigkeit können neben dem Digitalisierungsgrad (mindestens OZG-Reifegrad 3) die Abdeckung der relevanten LeiKa-Leistungen bzw. gängigen Geschäftsvorfälle sowie die Weiterentwicklungsmöglichkeiten der bestehenden Lösung zugrunde gelegt werden. Bei den Kosten wären neben den reinen Betriebskosten auch die Weiterentwicklungskosten zu berücksichtigen.

- Gerade die kommunale Ebene hatte in den vergangenen Jahren erhebliche Belastungen zu tragen, die auf absehbare Zeit anhalten werden. Es wäre angezeigt, sie bei den bestehenden Digitalisierungsherausforderungen zu entlasten, indem ihnen EfA-Dienste zur kostenlosen Nachnutzung bereitgestellt werden. Hiervon würden auch alle überwiegend regional verankerten Handwerksbetriebe profitieren, weil ihnen digitale Services gleicher Leistungsgüte zur Verfügung stünden, unabhängig davon, wie finanziell leistungsfähig diejenige Gebietskörperschaft ist, in deren Bezirk sie ihren Unternehmenssitz haben.

Im Rahmen des OZG-Änderungsgesetzes könnte der skizzierte Lösungsweg dadurch flankiert werden, dass entwickelte EfA-Dienste als Onlinedienste von den Betreibern der Portale des Portalverbands bereitgestellt werden müssen. Insoweit könnte eine Klarstellung im OZG aufgenommen werden, dass Verwaltungsportale des Portalverbands von Bund und Ländern einheitliche Stellen im Sinne der §§ 71a bis 71e des Verwaltungsverfahrensgesetzes sind. Eine entsprechende Bereitstellungsverpflichtung würde zu einem generellen Einkauf über den FIT-Store führen, um die Dienste im jeweiligen Landesportal zu integrieren. Daneben könnten sie den öffentlich-rechtlichen Körperschaften in ihrer Funktion als zuständige Behörden unentgeltlich zur Nachnutzung bereitgestellt werden, um dem Bedürfnis einer Verfahrenseinleitung und -abwicklung unmittelbar über das jeweilige Behördenportal der zuständigen Stelle Rechnung zu tragen. Letzteres wäre generell erforderlich, wenn ein Landesportal nicht direkt Online-Dienste integriert, sondern an die zuständigen Behörden weiterverweist.

Titel des Artikelgesetzes

Der Titel des Gesetzes erscheint zu eng gefasst, da es nicht allein um eine Änderung des Onlinezugangsgesetzes „sowie weiterer Vorschriften“ geht, sondern in einem umfassenderen Sinne um Verwaltungsdigitalisierung. Daher wäre ein Titel wie „Verwaltungsdigitalisierungsgesetz“ zielführender. Denn es geht nicht allein um einen digitalen Zugang zu den Verwaltungsdienstleistungen von Bund, Ländern und Kommunen als primärer Zielsetzung des OZG, sondern vielmehr um die medienbruchfreie Durchführung von Fachverfahren und die Verwirklichung des Grundsatzes der einmaligen Datenerfassung. Dies betrifft im Kern die Digitalisierung von allen für Bürger und Unternehmen relevanten Verwaltungsleistungen. Verwaltungsdigitalisierung ist zugleich ein wesentlicher Baustein zum Bürokratieabbau, wenn Verwaltungsleistungen nicht 1:1 digitalisiert, sondern Vereinfachungspotentiale genutzt werden. Dies bedingt erforderliche Anpassungen der Fachrechte, die sukzessive adressiert werden müssen.

Anmerkungen zu einzelnen Regelungen des Gesetzes

Zu Artikel 1 – Änderung des Onlinezugangsgesetzes

Anwendungsbereich & Portalverbund (§§ 1, 1a OZG-Neu)

Zu begrüßen ist die **Präzisierung des Anwendungsbereichs** des OZG durch eine Neuregelung von § 1 in Anlehnung an die Regelung des § 1 Abs. 1, 2 EGovG. Hierdurch wird verdeutlicht, dass alle Verwaltungsleistungen für Bürger und Unternehmen digital über Verwaltungsportale angeboten werden müssen, unabhängig davon, auf welcher Ebene die Aufgabenwahrnehmung stattfindet und ob sie durch die unmittelbare oder mittelbare Staatsverwaltung erfolgt.

Bei der Neuregelung des bisherigen § 1 OZG in §1a OZG-Neu wird eine **ersatzlose Streichung der bisherigen Umsetzungsfrist** vorgenommen. Insoweit vermag die Gesetzesbegründung nicht zu überzeugen, durch eine weitere „Nach-Frist“ würde die Aussage konkretisiert, dass es sich bei der Bereitstellung eines elektronischen Zugangs zu Verwaltungsleistungen um eine Daueraufgabe für Bund und Länder einschließlich der Kommunen handele.

Das „Ob“ der Bereitstellung der 575 OZG-Leistungen bedarf bei einem Prozess, der schon über fünf Jahre anhält, einer dezidierten Planungsvorgabe, wie sie durch eine gesetzliche Umsetzungsfrist zum Ausdruck kommt. Hierzu steht nicht in Widerspruch, dass die ursprüngliche Fristsetzung problematisch erscheint (vgl. einleitende Anmerkungen). Daher sollte zumindest durch eine Soll-Vorgabe ein klarer Zeitrahmen vorgegeben werden, der allen beteiligten Akteuren eine Orientierung für eigene Planungen gibt. Die Umsetzungsvorgabe könnte sich auf alle Leistungen beziehen, die gemäß § 1a Abs. 4 OZG-Neu über den Portalverbund anzubieten sind. Der Zeitrahmen müsste mit den derzeit laufenden Aktivitäten zur Registermodernisierung abgestimmt sein, der einen wichtigen Baustein für die Verwirklichung des Grundsatzes der einmaligen Datenerfassung bildet, dessen Umsetzung der vorliegende Gesetzentwurf begrüßenswerter Weise verfolgt.

Das „Wie“ der Umsetzung gestaltet sich indes in der Tat als Daueraufgabe, da sich einerseits der Rechtsrahmen kontinuierlich weiterentwickelt und andererseits konkret der Grundsatz der einmaligen Datenerfassung (Once-Only-Prinzip) weitreichende Anpassungserfordernisse bei bereits digitalisierten Verwaltungsleistungen mit sich bringt. Hier wäre in der Tat eine zeitliche Vorgabe wenig hilfreich. Indes sollten qualitative Vorgaben getroffen werden. So haben sich Bund und Länder im Rahmen der OZG-Umsetzung auf den EfA-Ansatz verständigt, der die durch Bundesmittel finanzierte Pilotentwicklung von Online-Diensten durch jeweils ein Bundesland vorsieht und sodann eine Nachnutzung durch andere Länder ermöglicht. Da hierdurch tendenziell Monostrukturen geschaffen werden, die sich als innovationshemmend herausstellen könnten, sollte eine Verpflichtung verankert werden, bestehende Systemlösungen stets so zu pflegen und weiterzuentwickeln, dass sie dem jeweils aktuellen Stand der Technik entsprechen und unter dem Aspekt der nutzerfreundlichen Ausgestaltung bestehende Potentiale zum Bürokratieabbau ausschöpfen.

Positiv ist die in § 1a Abs. 2 OZG-Neu an die Länder gerichtete Verpflichtung zu werten, die **technischen und organisatorischen Voraussetzungen zur Anbindung ihrer Kommunen an den Portalverbund sicherzustellen**. Denn die bisherige Steuerung und Umsetzung war zu stark auf den Bund und die Länder eingeengt, so dass kommunale Belange unzureichend Berücksichtigung fanden, wie das eingangs genannte Beispiel der Nachnutzungsproblematik von EfA-Diensten durch die kommunale Ebene verdeutlicht. Insofern besteht dringender Handlungsbedarf, da rund 80 % des Verwaltungsvollzugs über die kommunale Ebene erfolgen, deren Verwaltungsleistungen gerade auch für Handwerksbetriebe von zentraler Bedeutung sind.

Die in § 1a Abs. 3 OZG-Neu vorgesehene **zentrale Bereitstellung eines Suchdienstes** für Verwaltungsleistungen des Bundes und der Länder ist zu begrüßen. Allerdings sollte der Suchdienst als zentrale Basiskomponente ausgestaltet werden, die eine wesentliche Voraussetzung für die effiziente und kostengünstige Digitalisierung von Verwaltungsleistungen ist. Denn entsprechende Dienste auf Landesebene haben stets den Fokus auf die dortigen Verwaltungsstrukturen gerichtet und tragen damit den Bedürfnissen der Unternehmen unzureichend Rechnung, die Landesgrenzen überschreitend Verwaltungsleistungen in Anspruch nehmen müssen.

Die in § 1a Abs. 4-S. 1 OZG-Neu statuierte **Verpflichtung zur Schaffung eines einfachen, länderübergreifenden Datenaustauschs** ist im Hinblick auf die Verwirklichung des Grundsatzes der einmaligen Datenerfassung und den in diesem Kontext stattfindenden Prozess der Registermodernisierung mit Nachdruck zu unterstützen. Allerdings wird bewusst von einer Verpflichtung zur Ende-zu-Ende-Digitalisierung von Fachverfahren Abstand genommen. Dies ist bedauerlich, da nur durch eine digitale Verfahrensabwicklung von der Antragstellung über das Fachverfahren bis hin zur Bescheidung die Digitalisierungspotentiale für eine Verwaltungsmodernisierung und effizientere Aufgabenwahrnehmung ausgeschöpft werden können. Daher wäre es zu begrüßen, wenn die Ende-zu-Ende-Digitalisierung von Fachverfahren zumindest als Soll-Zielsetzung in das Gesetz aufgenommen würde.

In § 1a Abs. 4-S. 2 OZG-Neu ist eine **Priorisierung bestimmter Verwaltungsleistungen** auf dem Verordnungswege vorgesehen. Entsprechende Leistungen sollen über den Portalverbund bereitgestellt werden. Unklar ist, warum der Gesetzentwurf nicht bereits eine – nicht abschließende – Schwerpunktsetzung enthält. So wurde bereits im Rahmen der OZG-Umsetzung jede Leistung, die verpflichtend aufgrund gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben umzusetzen ist, entsprechend gekennzeichnet. Auch sind die wichtigsten und am häufigsten nachgefragten Verwaltungsleistungen für Bürger und Unternehmen seit vielen Jahren bekannt. Im Gesetz könnten daher bereits wesentliche Leistungen in einem Anhang aufgeschlüsselt werden. Im Bedarfsfall – etwa bei neuen gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben – könnten später über eine Verordnungsermächtigung weitere Leistungen ergänzt werden.

Positiv erscheint, dass in § 1a Abs. 4-S. 2 OZG-Neu eine **Anhörung** der kommunalen Spitzenverbände vorgesehen ist, welche Verwaltungsleistungen über den Portalverbund bereitgestellt werden sollen. Für wirtschaftsbezogene Leistungen sollten insoweit auch die Spitzenverbände der Deutschen Wirtschaft einbezogen werden.

Neue Begriffsbestimmungen (§ 2 OZG-Neu)

Die **Begrifflichkeit „Antragsassistent“** mit der nachfolgenden Begriffsdefinition im Gesetztext erscheint zu eng gefasst, wenn es erläuternd in Satz 3 heißt: „Das Angebot dient dem elektronischen Ausfüllen der Antragsformulare für Verwaltungsleistungen“. Denn Antragsverfahren bilden nur einen Teil derjenigen Verfahren, die im Rahmen der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen relevant sind. So finden sich bei den OZG-Leistungen etwa zahlreiche Anzeigeverfahren, bei denen die gesetzlichen Verpflichtungen durch Vornahme der Anzeige erfüllt sind, ohne dass es einer Antragstellung mit nachgelagerter Durchführung eines Verwaltungsverfahrens und anschließender Bescheidung bedürfte. Daher wäre die Verwendung eines Begriffs wie „Verwaltungsleistungs-Assistent“ sinnvoller.

Auch erscheint der Verweis in § 2 Abs. 4 OZG-Neu auf die „**elektronische Abwicklung einer oder mehrerer Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern**“ missglückt, da hier der falsche Eindruck entstehen könnte, es seien allein Verwaltungsleistungen gemeint, die von Bundes- und Landesverwaltungen erbracht werden. Daher sollte es „die elektronische Abwicklung einer oder mehrerer Verwaltungsleistungen von öffentlichen Stellen im Sinne des § 1“ heißen.

Da es sich beim **Postfach** um einen Baustein des Nutzerkontos handelt, sollte die bisher in § 2 Abs. 7 OZG enthaltene Begriffsdefinition in § 2 Abs. 6 OZG-Neu hinter Satz 1 integriert werden. Denn in § 2 Abs. 6 OZG-Neu wird das „Nutzerkonto“ als „eine zentrale IT-Komponente zur einmaligen oder dauerhaften Identifizierung und Authentifizierung der Nutzer zu Zwecken der Inanspruchnahme von Verwaltungsleistungen der öffentlichen Verwaltung sowie der Kommunikation über ein Postfach“ definiert. Und in § 3 Abs. 1 S. 2 OZG-Neu wird der Bausteincharakter des Postfachs besonders augenscheinlich, wenn es heißt: „Bestandteil eines Bürgerkontos ist ein Postfach, über das Nutzer einheitlich mit den an den Portalverbund angeschlossenen öffentlichen Stellen kommunizieren können“.

Einheitliches Organisationskonto (§ 3 OZG-Neu)

Begrüßenswert ist die Entscheidung, zentral durch den Bund ein Bürgerkonto im Portalverbund bereitzustellen und in § 3 OZG-Neu einzelne Anforderungen näher zu spezifizieren. Dem ineffizienten Nebeneinander von insgesamt 17 bestehenden Bürgerkonten von Bund und Ländern ein Ende zu setzen, ist überfällig. Dem Bürgerkonto dürfte im Gründungskontext ein hoher Stellenwert zukommen. Für bereits am Markt tätige Unternehmen hat allerdings das **Organisationskonto** die zentrale Bedeutung. Leider wird in § 3 Abs. 2 OZG-Neu nur eine Verordnungs-Ermächtigung normiert, um auf dieser Basis später zu bestimmen, welche staatlichen Stellen im Portalverbund ein einheitliches Organisationskonto bereitstellen.

Nähere Anforderungen an das Organisationskonto werden nicht spezifiziert. Dabei soll dem Organisationskonto sowohl für Unternehmen als auch für Verwaltungen eine zentrale Rolle bei der digitalen Abwicklung von Verwaltungsverfahren zukommen. Aufgrund seiner Bedeutung sollte das Organisationskonto – wie das Bürgerkonto – zentral bereitgestellt werden und den vollen Funktionsumfang aufweisen, der in insgesamt sechs Bausteinen aufgeschlüsselt ist. Daher sollte im OZG-ÄndG etwa verankert werden, dass ein Rechte- und Rollenmanagement Bestandteil des Organisationskontos bildet. Zudem bedarf es Postfächer, über die Nutzer einheitlich mit an den Portalverbund angeschlossenen

öffentlichen Stellen kommunizieren können und die eine bidirektionale Kommunikation genauso ermöglichen wie eine Aufteilung nach Funktionen und Gruppen, eine rechtsverbindliche Zustellung sowie Vertretungsregelungen. Zudem sollte eine **Kommunikation mit den Gerichten** ermöglicht werden. So kann nach § 13 Abs. 1 ERVV der Postfach- und Versanddienst eines Nutzerkontos im Sinne des § 2 Absatz 5 des Onlinezugangsgesetzes zur Übermittlung elektronischer Dokumente auf einem sicheren Übermittlungsweg genutzt werden, wenn dieser die in § 13 Abs. 1 ERVV enumerativ aufgeschlüsselte Bedingungen erfüllt. Eine entsprechende Funktionalität hat für die Sachverständigen im Handwerk eine herausragende Bedeutung.

Einheitliches Beratungsangebot im Portalverbund (§ 3a OZG-Neu)

Grundsätzlich ist ein flankierendes Beratungsangebot im Portalverbund zu begrüßen, um Zugangshürden zu digitalen Verwaltungsangeboten abzusenken. Wie der Gesetzesbegründung zu § 3a OZG-Neu zu entnehmen ist, soll auf die bestehenden Strukturen der Behördennummer 115 zurückgegriffen werden, um eine einheitliche Beratungsfunktion für Bürger und Unternehmen bereitzustellen. In der Praxis soll für die Beratung auf die im Rahmen der OZG-Umsetzung erstellten Leistungsbeschreibungen zurückgegriffen werden. Bei einfach gelagerten Sachverhalten dürfte dies zu qualitativ vertretbaren Ergebnissen führen.

Allerdings sollte im Unternehmensbereich – anders als bei regelmäßig leicht handhabbaren Bürgerleistungen wie Passverlängerung etc. – vorrangig auf **spezialisierte Beratungsangebote als die Behördennummer 115** zurückgegriffen werden. Dies gilt namentlich für den Existenzgründungsbereich. Hier verfügen die Kammerorganisationen über das erforderliche Know-how, so die Handwerkskammern bei Unternehmensgründungen im Handwerksbereich. Häufig halten die Länder unter Einbindung der Kammerorganisationen weitere leistungsfähige Beratungs-Strukturen zur Verfügung, die im Rahmen des Portalverbunds aktiv eingebunden werden sollten.

Nutzerfreundlichkeit und Barrierefreiheit (§ 7 OZG-Neu)

In § 7 Abs. 2 OZG-Entwurf wird auf die „elektronischen Verwaltungsleistungen, einschließlich der elektronischen Dokumente und **Formulare**“ abgestellt, die dem übergreifenden informationstechnischen Zugang zum Portalverbund dienen. Hier sollten die Begrifflichkeiten Verwendung werden, die sich im Kontext der OZG-Umsetzung beim Föderalen Informationsmanagement (FIM) etabliert haben. Insoweit sollte nicht der Begriff „Formulare“ Verwendung finden, sondern derjenige der „Datenfelder“.

Rechtsgrundlagen der Datenverarbeitung im Antragsassistenten (§ 8a OZG-Neu)

Sehr zu begrüßen ist die umfassende Regelung der datenschutzrechtlichen Problematik, um insbesondere den Vorgaben der Datenschutz-Grundverordnung Rechnung zu tragen. Die in § 8a Abs. 3 OZG-Neu vorgesehene Zwischenspeicherungsmöglichkeit von Antragsdaten hat gerade bei komplexeren Verwaltungsverfahren im Unternehmensbereich Bedeutung, wo vorab zu klärende Zwischenfragen auftauchen können, die zu einer

Unterbrechung des Eingabeprozesses führen. Die Möglichkeit einer längerfristigen Speicherung von Daten, soweit dies für die jeweiligen Zwecke erforderlich ist, verbessert den Anwendernutzen. Auch bei der Regelung des § 8a OZG-Neu sollte der Begriff „Verwaltungsleistungs-Assistent“ Verwendung finden (siehe Anmerkungen zu § 2).

Regelung zum Verwaltungsverfahrensrecht für die OZG-Umsetzung und Einführung eines qualifizierten elektronischen Siegels (§ 9a OZG-Neu)

Der in § 9a Abs. 1 OZG-Neu vorgesehene Wegfall des Schriftformerfordernisses über eine Generalklausel ist zu begrüßen, da ansonsten umfassende Änderungen im Fachrecht erforderlich wären und bereits ein 2016 durchgeführtes Normenscreening zwecks Hinterfragung bestehender Schriftformerfordernisse hinter den Erwartungen zurückblieb. Zwar bestehen Regelungen zur Ersetzung der Schriftform durch die elektronische Form. Allerdings konnte sich weder die De-Mail noch die qualifizierte elektronische Signatur im Markt durchsetzen, so dass die Einführung einer Generalklausel erforderlich erscheint.

In § 9a Abs. 1 OZG-Entwurf ist die Formulierung des Gesetzestextes jedoch insofern unglücklich gewählt, als auf die **elektronische Abwicklung einer Verwaltungsleistung „über ein Verwaltungsportal“** abgestellt wird. Denn nach § 2 Abs. 2 OZG wird „Verwaltungsportal“ definiert als ein bereits gebündeltes elektronisches Verwaltungsangebot eines Landes oder des Bundes mit entsprechenden Angeboten einzelner Behörden. Die Generalklausel sollte generell für die Inanspruchnahme von Verwaltungsleistungen anwendbar sein, unabhängig davon, ob sie über ein Verwaltungsportal angeboten werden oder nicht.

Evaluierungsklausel (§ 12 OZG-Neu)

Der Entwurf zielt auf eine kontinuierliche Evaluierung der OZG-Umsetzung, die öffentlich digital bereitgestellt werden soll. Ausweislich der Begründung soll das Dashboard digitale Verwaltung zwecks begleitender Evaluierung ausgebaut werden, wobei die Online-Verfügbarkeit und die Nutzerzufriedenheit von Bürgern und Unternehmen als zentrale Indikatoren dienen sollen. So richtig eine begleitende Evaluierung unter Berücksichtigung der Zielgruppenzufriedenheit ist, so unzureichend ist sie doch bei isolierter Verwendung. Denn Evaluierungen sind stets Vergangenheitsbetrachtungen. Sie können zudem ihre größte Wirkung allein dann entfallen, wenn bereits zu Beginn eines Prozesses **klare Zielvorgaben und Zuständigkeiten** bestehen, die im Rahmen einer nachgelagerten Evaluierung auf ihre effektive Umsetzung und Leistungsfähigkeit hin überprüft werden können. Wie eingangs bereits angemerkt, fehlt es jedoch an einer klaren Digitalisierungsstrategie und einer leistungsfähigen Gesamtkoordinierung, die die OZG-Umsetzung konsequent mit der Registermodernisierung und Zielen der Verwaltungsmodernisierung verknüpft (vgl. hierzu: S. 3 – 5). Dazu gehört auch, zu einer möglichst verbindlichen Nachnutzung von Basiskomponenten in der Fläche zu gelangen. So sollte etwa von der Möglichkeit des § 6 OZG Gebrauch gemacht werden, technische Kommunikationsstandards wie XUnternehmen verbindlich festzulegen.

Zu Artikel 2 – Änderung des E-Government-Gesetzes

Nutzung qualifizierter elektronischer Siegel (§ 2 EGovG-Neu)

Die an Behörden adressierte Verpflichtung, eine Zugangseröffnung nicht nur für mit qualifizierten elektronischen Signaturen versehene Dokumente zu eröffnen, sondern auch für mit elektronischen Siegeln versehene Dokumente, ist dringend geboten. Im Unternehmensbereich sind juristische Personen oder rechtsfähige Personengesellschaften regelmäßig Unternehmensträgerin. Der Verwendung elektronischer Siegel kommt insoweit eine herausragende Bedeutung zu, da sie als „**digitaler Firmenstempel**“ fungieren und sowohl die Unversehrtheit als auch den Ursprung eines Dokuments belegen. Der Rechtsrahmen für die Nutzung elektronischer Siegel wurde unlängst durch die eIDAS-Verordnung (VO (EU) Nr. 910/2014) und das Vertrauensdienstegesetz aus dem Jahr 2017 gelegt. Erst durch die nunmehr vorgesehene Verpflichtung der Zugangseröffnung wird man das Potential elektronischer Siegel bei der Behördenkommunikation ausschöpfen können.

Verpflichtung für oberste Bundesbehörden zur Erstellung von FIM-Bausteinen (§ 3 Abs. 3 EGovG-Neu)

Gemäß § 3 Abs. 3 EGovG-Neu sollen die obersten Bundesbehörden verpflichtet werden, mit Unterstützung einer zentralen Bundesredaktion zu neuen oder sich ändernden leistungsbegründenden Gesetzen und Verordnungen des Bundes allgemeine Leistungsinformationen nach einem festgelegten Standard zur Verfügung zu stellen, wozu sowohl Leistungszuschnitte und -beschreibungen als auch Prozess- und Datenfeldinformationen gehören sollen. An der Praxistauglichkeit dieses Ansatzes bestehen erhebliche Zweifel.

Im Rahmen der OZG-Umsetzung wurden bereits bei allen Digitalisierungsprojekten – insbesondere in Umsetzung des EfA-Ansatzes – sog. FIM-Bausteine erstellt, also (Stamm-) Informationen zu den Leistungen, Datenfelder und Prozessbeschreibungen bzw. Visualisierungen der Abläufe zur Leistungserbringung. Dies geschah jeweils in den konkreten Umsetzungsprojekten, wo die Expertise der jeweils zuständigen Behörden mit IT- und Projekt-Know-how gebündelt wurde. Regelmäßig lässt sich nicht einfach aus dem Fachrecht ablesen, welche Datenfelder für einen Prozess erforderlich sind und wie genau das Verwaltungsverfahren als Prozess auszugestalten ist oder welche Unterlagen beizubringen sind.

In § 3 Abs. 3 EGovG-Neu kommt eine idealisierte und praxisferne Vorstellung zum Ausdruck, FIM-Artefakte in einem simplen Top-down-Ansatz erstellen zu können. Stattdessen sollte auf die **Expertise der zuständigen Behörden** und der Länder sowie der IT-Dienstleister gesetzt werden, die in den jeweiligen Bereichen bereits eine Digitalisierung durchgeführt haben. Da im Rahmen der OZG-Umsetzung alle 575 OZG-Leistungen einem von 14 Themenfeldern zugewiesen wurden, wäre es am zweckmäßigsten, die Themenfeldverantwortlichen zu verpflichten, entsprechende FIM-Artefakte anzupassen. Hierbei könnte auf die im Themenfeld aufgebaute Expertise zurückgegriffen werden.

Elektronische Bezahlmöglichkeiten (§ 4 EGovG-Neu)

Die Regelung zu elektronischen Bezahlmöglichkeiten erscheint unbefriedigend. Mit **ePayBL** (ePayment des Bundes und der Länder) wurde bereits eine Plattform zur Integration von Zahlverfahren, wie Kreditkartenzahlungen, PayPal und Giropay in elektronische Geschäftsprozesse öffentlicher Verwaltungen geschaffen. Der IT-Planungsrat empfiehlt die Anwendung ePayBL. Dennoch sind bisher nicht alle Bundesländer der Entwicklungsgemeinschaft ePayBL beigetreten, die das Produkt entwickelt, pflegt und fortschreibt. ePayBL sollte zukünftig generell als Basiskomponente Verwendung finden. Um diesen Prozess zu fördern, sollten sich die Anforderungen an von den Verwaltungen bereitzustellende Bezahlmöglichkeiten an dem Leistungsspektrum orientieren, das über ePayBL bereits angeboten wird. Hierdurch wird der erforderliche gesetzgeberische Anreiz geschaffen, ePayBL bundesweit einheitlich zu nutzen.

Nachweise (§ 5 EGovG-Neu)

Der in § 5 Abs. 1 Nr. 1 EGovG-Neu vorgesehene automatisierte Datenabruf ist grundsätzlich zu begrüßen, um den Grundsatz der einmaligen Datenerfassung zu verwirklichen. Allerdings stellt sich insoweit die Frage der Praxishandhabung. Im Zweifel werden Antragsteller stets diese Option wählen, die allerdings an die Bedingung geknüpft ist, dass „der jeweils erforderliche Nachweis des Antragstellers elektronisch vorliegt und ohne zeitlichen Verzug automatisiert abgerufen werden kann.“ In der Praxis dürften häufig weder der Antragsteller noch die nachweisfordernde Stelle das Vorliegen dieser Voraussetzungen im Einzelfall beurteilen können.

Daher sollte stattdessen überlegt werden, einen **automatisierten Datenabruf für Nachweise, die nicht älter als 10 Jahre sind**, zu statuieren, der dann aber nicht an weitere Voraussetzungen geknüpft ist. Da auf jeden Fall eine elektronische Bereitstellung durch die nachweisliefernde Stelle erfolgen müsste, auch wenn die fraglichen Unterlagen noch nicht in digitaler Form vorgehalten werden, würde hierdurch ein Digitalisierungsanreiz geschaffen, der aufgrund der zeitlichen Beschränkung auf die zurückliegenden zehn Jahre in der Praxis handhabbar wäre.

§ 5 Abs. 1 Nr. 2 EGovG-Neu regelt die Beibringung elektronischer Nachweise. Hier sollen grundsätzlich **eingescannte Dokumente oder Bilddateien als Nachweis** ausreichend sein, wobei ergänzend auf die §§ 24 ff. VwVfG verwiesen wird. Hier sollte klarstellend ergänzt werden, dass die zuständige Stelle den Antragsteller bei begründeten Zweifeln an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit der vorgelegten Unterlagen auffordern kann, innerhalb einer angemessenen Frist Originale, beglaubigte Kopien oder weitere geeignete Unterlagen vorzulegen. Denn eingescannte Dokumente und Bilddateien sind fälschungsanfällig.