

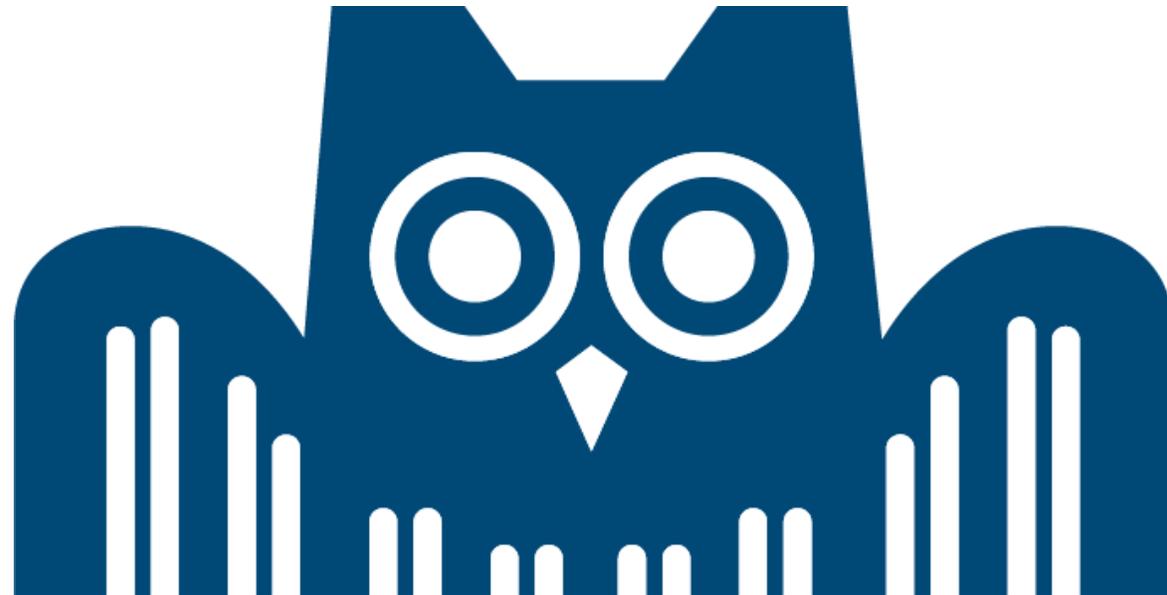
Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland

Auf dem Weg vom Ist- zum Soll-Zustand

Prof. Dr. Annette Guckelberger

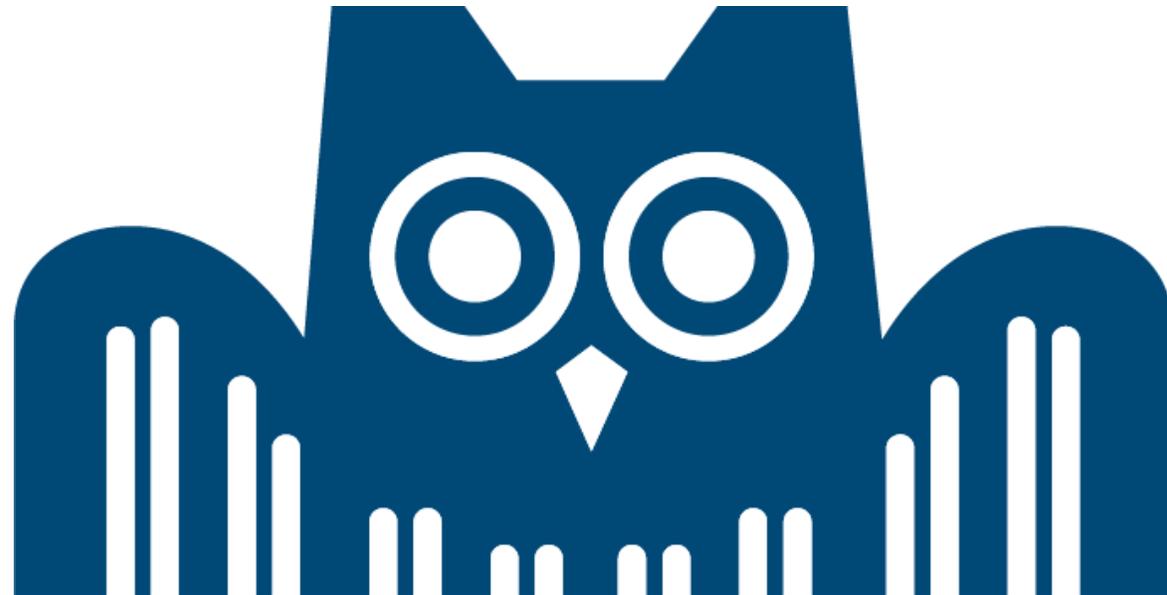
Universität des Saarlandes

Aktuelle Ausgangssituation



- Nur **mittelmäßiges Abschneiden** Deutschlands beim E-Government im internationalen Vergleich
- **Einzelne Bereiche** der Verwaltung in der Digitalisierung schon **weit fortgeschritten**:
 - **Steuer- und Sozialrecht**
 - Klimaschutzrecht im Bereich des **Emissionshandels**
 - **iKfz** (mit Anlaufschwierigkeiten)

Positivbilder der Digitalisierung



Emissionshandelsrecht als Paradebeispiel für vollelektronisches Verwaltungshandeln

- **§ 23 Abs. 1 S. 1 TEHG** eröffnet Möglichkeit zur **ausschließlich elektronischen Kommunikation**
 - An der Zumutbarkeit einer solchen Verengung der Form bestehen keine grundlegenden Bedenken.
 - Bei dem vom TEHG erfassten Personenkreis wird ein verbreitetes Arbeiten mit elektronischen Kommunikationsmitteln und ein entsprechend überdurchschnittliches IT-Verständnis angenommen.

Emissionshandelsrecht als Paradebeispiel für vollelektronisches Verwaltungshandeln

- **§ 23 Abs. 1 S. 3 TEHG** eröffnet Möglichkeit, eine **Formularnutzung** vorzuschreiben
 - Daten werden durch Eingabe im Formular direkt in das IT-System der Verwaltung eingespeist und automatisch in der Datenbank zur Weiterverarbeitung gespeichert
- **§ 23 Abs. 1 S. 4 TEHG** regelt Pflicht zur Eröffnung der Übermittlung **zusätzlicher Dokumente**
 weitgehende elektronische Abwicklung des Emissionshandels in der Praxis

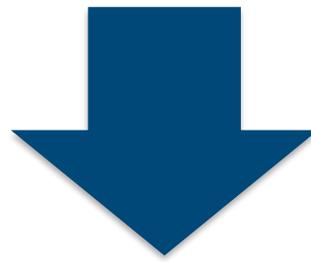
Internetbasierte Kfz-Zulassung als weiteres Beispiel für vollelektronisches Verwaltungshandeln mit Stolpersteinen



- **iKfz als Pionierleistung des E-Governments**
 - verschiedene Stufen der Entwicklung, leidet auf höchster Entwicklungsstufe an einem Umsetzungsproblem
- in OZG-Umsetzung Verfahren mit Priorität 1

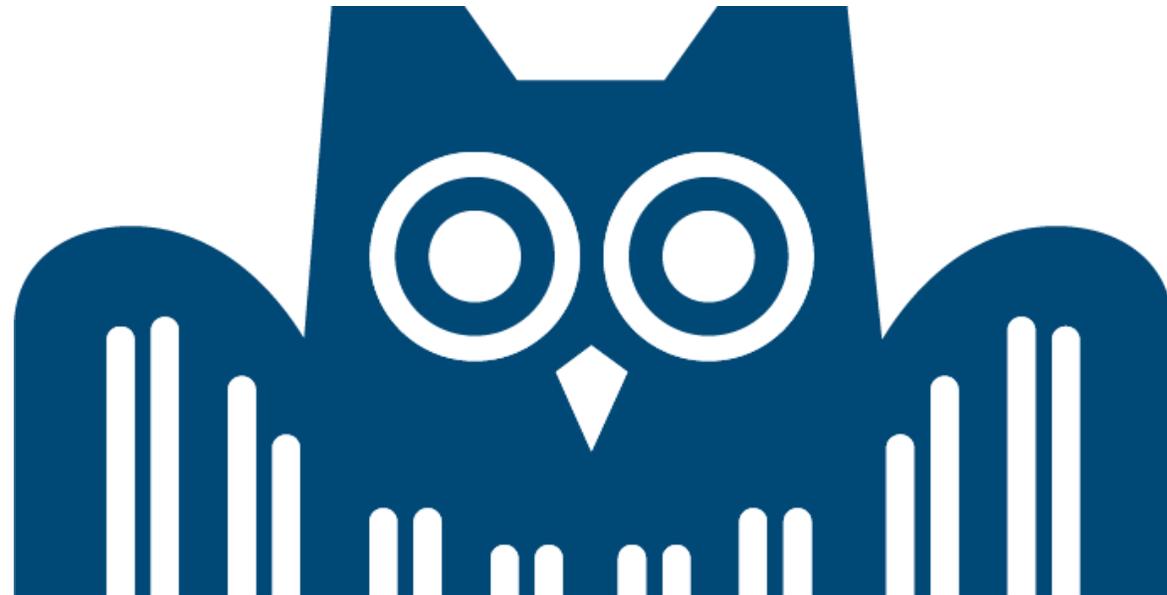
Internetbasierte Kfz-Zulassung als weiteres Beispiel für vollelektronisches Verwaltungshandeln mit Stolpersteinen

- maßgeblich **§ 6g StVG i.V.m. §§ 15a ff. FZV**
 - insb. nach § 15c Abs. 1 FZV Identifizierung des Halters als Voraussetzung
 - u.a. elektronischer Identitätsnachweis nach § 18 PAuswG (vgl. Nr. 1) sowie gleichwertige Identifizierungsmittel (vgl. Nr. 2)
 - Bayern erließ wegen Pandemie Ausnahmevorschrift mit geringeren Anforderungen an Identifizierung (Benutzername + Passwort)
- in Kraft bereits **seit Oktober 2019**
- **dezentrale Umsetzung**, da Vollzugskompetenz bei den Ländern → strukturelles Vollzugsdefizit



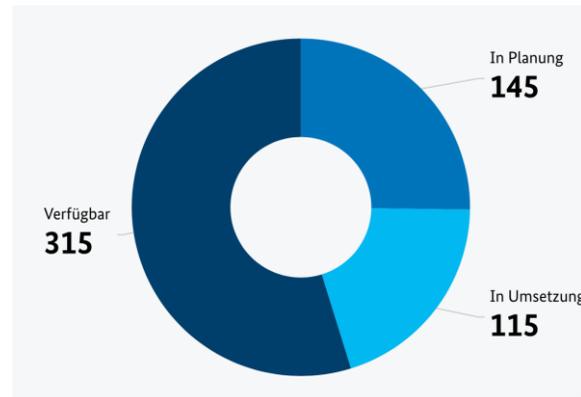
Mit der Aufnahme von Art. 91c Abs. 5 GG und des auf dieser Grundlage ergangenen OZG ist eine weitere Digitalisierungsvorgabe hinzugetreten, welcher u.a. auch die benannten Verfahren gerecht werden müssen. Diese Verfahren gilt es **in den gerade im Aufbau befindlichen Portalverbund (vgl. § 2 Abs. 1 OZG) zu implementieren.**

Kontrast



Gesamtbild der Digitalisierung

- Andere Bereiche der Verwaltung sind dagegen noch kaum bis gar nicht digitalisiert
- Insgesamt zeigt sich folgendes Bild:



OZG-Dashboard,
<https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/umsetzung/ozg-dashboard/ozg-dashboard-node.html>

Corona-Pandemie als Treiber?

- **Corona-Pandemie** rückte die Diskussion um die Rückstände der deutschen Verwaltung in diesem Bereich auch **in den Fokus der Öffentlichkeit**
- Beschleunigung der Digitalisierung der Verwaltung als Nebeneffekt?
- Schwierigkeiten mit Corona-Warn-App und Diskussionen um Luca-App zeigen auch die Probleme und Skepsis



Lehren aus der Pandemie

- **eGovernment Monitor 2021:** „In der Krise wird deutlich, was auch in ‚normalen‘ Zeiten immer öfter Sorgen bereitet: Deutschland *ist, denkt* und *handelt* zu kompliziert.“
 - Lösung: Reduzierung der Komplexität (!)
 - Erhöhung der Transparenz (!)
 - Personelle (!) Stärkung der FITKO

OZG als erster Meilenstein und Impulsgeber



- 2017 Einfügen von Art. 91c Abs. 5 GG
 - = Schaffung einer ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den **übergreifenden informationstechnischen Zugang** zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern
- kurz darauf Erlass des **OZG**, bestehend aus **acht Paragraphen**

Vorhaben wird oft als ein vom Bund „durchgesetztes“ Projekt empfunden

- Diskussion, ob Kompetenz auf **bereits digitalisierte Leistungen** begrenzt ist
- Diskussion, ob sich Kompetenz auch auf die **Kommunen** bezieht
- keine verfassungsgerichtliche Klärung
- Projekt wird angegangen, vielfältige Anstrengungen

OZG-Verpflichtungen



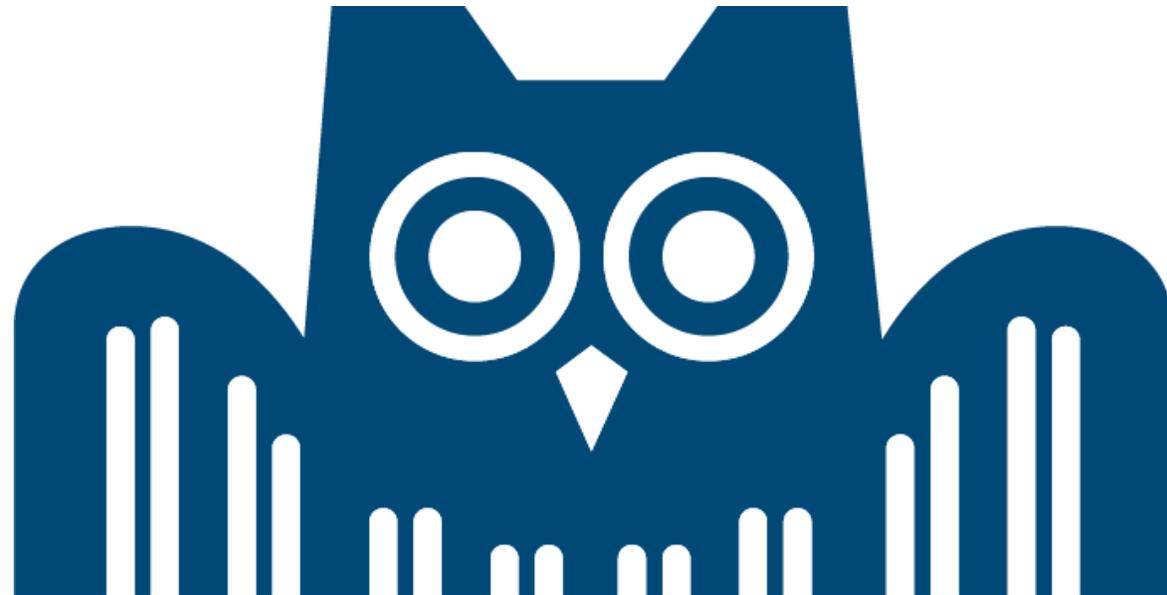
OZG-Verpflichtungen:

Bis Ende 2022 sind **rund 600 Verwaltungsleistungen** auch elektronisch über **Verwaltungsportale** anzubieten, wobei Bund und Länder ihre Verwaltungsportale zu einem **Portalverbund zu verknüpfen** haben.

- **Länder** sind für **ihren Bereich** verantwortlich, Regelungen innerhalb ihrer EGovG, etwa zur Abstimmung untereinander oder zum E-Government-Portal
- **Bund** zeichnet sich für **seinen Bereich** verantwortlich, seit **Ende 2020 §§ 9a ff. EGovG Bund** zu Verwaltungsportal + Nutzerkonto des Bundes, Datenschutz

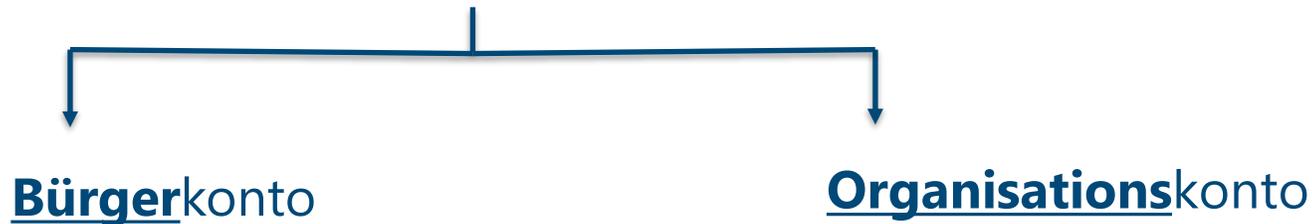
- zügige **Flächendeckung** als ungelöste „Baustelle“
- Äußerungen politisch Verantwortlicher, wonach OZG-Umsetzung bis zum gesetzlich vorgesehenen Termin ohnehin nicht zu schaffen sei
 - nur der Online-Zugang zu **wirklich wichtigen Leistungen** sei entscheidend
- NKR weist auf Umsetzung der **Single-Digital-Gateway-Verordnung** bis Ende 2023 hin

Änderungen durch Gesetz v. 3.12.2020



Änderungen des OZG durch Gesetz v. 3.12.2020

- **Legaldefinition des Nutzers** in § 2 Abs. 4 OZG in Anlehnung an § 11 VwVfG
- Änderungen beim **Nutzerkonto** in § 2 Abs. 5 OZG
 - Erwähnung der Authentifizierungskomponente
 - **Unterscheidung**



= für juristische Personen, Vereinigungen, denen ein Recht zustehen kann, natürliche Personen, die gewerblich oder beruflich tätig sind, oder Behörden

Änderungen des OZG durch Gesetz v. 3.12.2020

– § 2 Abs. 7 OZG „Postfach“

- IT-Komponente zur Bereitstellung elektronischer Dokumente und Informationen durch die Behörden mit **Zustimmung** der Nutzer
- ist Bestandteil des Nutzerkontos
- Nutzung ist **freiwillig**

Materialien: hindert Fachgesetzgeber nicht, einen obligatorischen Einsatz des Organisationskontos vorzuschreiben

Einfügung § 9 Abs. 1 OZG

- Aufnahme einer Regelung zur **Bekanntgabe** von VA ins OZG (!)
 - obwohl **OZG primär Organisationsgesetz** ist
 - **verdrängt** die allgemeine Regelung in **§ 41 Abs. 2a VwVfG = Bekanntgabe** erst, wenn der VA **tatsächlich abgerufen** wird
 - **tritt hinter § 122a Abs. 4 AO zurück**: Dort gilt der VA **am dritten Tag nach der Absendung der Benachrichtigung über die Bereitstellung** der Daten an die abrufberechtigte Person als bekannt gegeben. Im Zweifel hat die Behörde den Zugang der Benachrichtigung nachzuweisen.

§ 9 Abs. 1 OZG

- **Einwilligung** des Nutzers in Bekanntgabe elektronischer VA durch Abruf über das Postfach
- Gewährleistung Abruf nur nach **Authentifizierung** sowie der **Speicherbarkeit** des VA
- **Fiktion** der Bekanntgabe *am dritten Tag nach der Bereitstellung zum Abruf*
- im Zweifel hat Behörde die Bereitstellung + deren Zeitpunkt nachzuweisen
- Nutzer ist **spätestens am Tag der Bereitstellung** des VA darüber **zu informieren**

§ 9 Abs. 1 OZG

- = verwaltungsfreundlich, nutzerunfreundlich(er)
- = Bekanntgabe VA hat **verfassungsrechtlichen Hintergrund** (!)
- = Nutzer kann steuern, da von seiner **Einwilligung abhängig**
- = laut den Materialien hat die Behörde bei Einholung der Einwilligung über die Besonderheiten dieser Form der Bekanntgabe **zu informieren**

Änderungen durch Gesetz v. 28.3.2021



Einfügung § 10 OZG: Datencockpit

Abs. 1: Legaldefinition, obwohl Begriffsbestimmungen in § 2 OZG (!)

= IT-Komponente im Portalverbund, mit der sich eine (!) **natürliche Person** Auskünfte zu Datenübermittlungen zwischen öffentlichen Stellen anzeigen lassen kann

Abs. 4: Nutzer legt fest, in welchem Umfang das Datencockpit **Protokolldaten** einschließlich **übermittelter Inhaltsdaten** erheben und anzeigen darf.

§ 10 OZG

= dient der **datenschutzrechtlichen Transparenz** und ist zu begrüßen,

aber Anbindung an eine **Identifikationsnummer** als zusätzliches Ordnungsmerkmal in die sich aus der Anlage ergebenden Register von Bund und Ländern, um gem. § 1 IDNrG

- Nr. 1 **Daten** einer natürlichen Person **in einem Verwaltungsverfahren eindeutig zuzuordnen**,
- Nr. 2 die **Datenqualität** der zu einer natürlichen Person gespeicherten Daten **zu verbessern** sowie
- Nr. 3 die **erneute Beibringung** von bei öffentlichen Stellen bereits vorhandenen Daten durch die betroffene Person **zu verringern**.

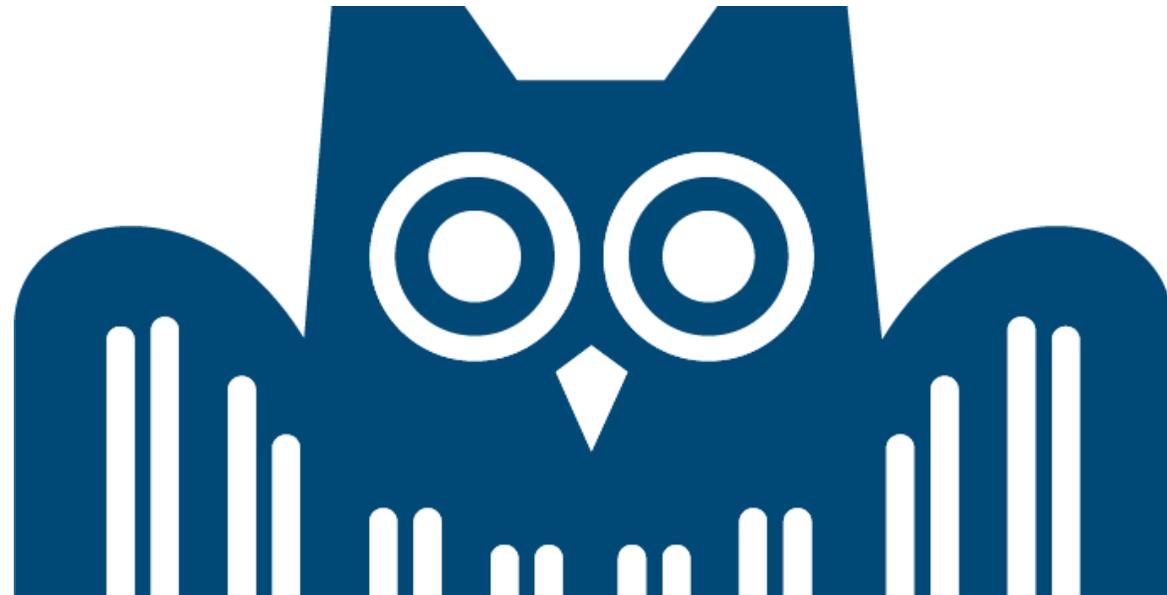
= **Once-Only-Prinzip**

- hängt von der Zustimmung des Einzelnen ab
- ist eine Frage der Bequemlichkeit
- nicht alle werden zustimmen wollen

✗ **Datencockpit verringert zwar Eingriffsgewicht** der Einführung der IDNr.

✗ **Verfassungsmäßigkeit der IDNr.**, insbesondere deren Verhältnismäßigkeit, ist umstr.

Fazit



- **Weg zur angestrebten Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland ist bereits beschritten, aber teilweise noch weit vom Ziel entfernt**
- **Zeit** zur Realisierung des Portalverbundes **drängt**, zumal unionsrechtlicher Hintergrund (aktueller Lösungsansatz: Reduzierung der Komplexität)
- **abhängig von der Zusammenarbeit** insbesondere in technischer Hinsicht
- Projekt nimmt **zunehmend Konturen** an
- daher auch **Nachjustierung des OZG**
- aber wirft weiterhin **(verfassungs-)rechtliche Fragen** auf, **Unklarheiten** für Umsetzung abträglich



**UNIVERSITÄT
DES
SAARLANDES**

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.