

## OZG 2.0: MIT MEHR VERBINDLICHKEIT ZU DIGITALEN VERWALTUNGSLEISTUNGEN

### Positionspapier der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag

#### Das OZG

Das 2017 verabschiedete Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsdienstleistungen (OZG) verpflichtet Bund und Länder, ihre Verwaltungsleistungen auch digital anzubieten. Die Umsetzungssteuerung des OZG erfolgt auf Bundesebene durch den IT-Planungsrat, die tatsächliche Realisierung selbst vollzieht sich in den Kommunen. Bei der Umsetzung des OZG wird auf das „Einer-für-alle-Prinzip“ (EfA) gesetzt. "Einer für Alle" bedeutet, dass ein Land oder ein Verbund aus mehreren Ländern eine Leistung zentral entwickelt und betreibt – und diese anschließend anderen Ländern und Kommunen zur Verfügung stellt, die den Dienst dann „nachnutzen“ können. Soweit die rechtliche Vorgabe. Zu Beginn des Jahres 2023 muss jedoch konstatiert werden: Die OZG-Umsetzung stagniert. Denn der bisherige Umsetzungsstand ist nicht befriedigend. Bislang wurde lediglich ein Bruchteil der anvisierten Verwaltungsdienstleistungen digitalisiert. Um bei der Verwaltungsdigitalisierung voranzukommen, benötigen wir eine ambitionierte Überarbeitung des OZGs. Das Nachfolgegesetz muss mehr werden als nur ein "OZG 2.0".

#### OZG-Governance und Herausforderungen

**EfA-Prinzip – Vielfalt der kommunalen Verfahren führt letztendlich zu einer Blockade:** Das EfA-Prinzip setzt eine weitgehende Einheitlichkeit der Verwaltungsverfahren voraus. Weder der Modernisierungsstand der Register, noch die Verfahren selbst werden dem gerecht. Viele Bundesländer haben in der jüngeren Vergangenheit einen eigenen Ansatz verfolgt, den Online-Zugang zu digitalen Verwaltungsdienstleistungen anzubieten und hielten teils kompromisslos am jeweiligen Vorschlag fest. Das EfA-Prinzip in seiner jetzigen Form bietet nicht genug Anreize, um diese Blockaden aufzulösen.

**Medienbrüche:** Als digitale Leistung im Sinne des OZG-Reifegradmodells (Stufe 1) gilt bereits, dem Bürger oder der Bürgerin ein PDF auf einer Website zur Verfügung zu stellen. Verwaltungsdienstleistungen auf den unteren Reifegradstufen führen unausweichlich zu Medienbrüchen, die Ressourcen verbrauchen und zu viel Personal binden. Mit dem OZG hat man sich bisher zu sehr auf die Front-End-Digitalisierung und zu wenig auf die Back-End-Digitalisierung konzentriert. Denn die eigentliche Verarbeitung erfolgt in einer Vielzahl von Fachanwendungen hinter dem auf der Oberfläche bereitgestellten Dokument – sehr häufig noch analog und in Papierform. Das OZG öffnet zwar die Türen zur

Verwaltungsdigitalisierung, ebnet aber nicht zwangsläufig den Weg zur vollständigen Verfahrensdigitalisierung.

**Unzureichende Verzahnung mit anderen Vorhaben:** Eine erfolgreiche Verwaltungsmodernisierung in Deutschland ist auch, aber eben nicht nur, von der Umsetzung des OZG abhängig. Beispielsweise stellt die Modernisierung und Ertüchtigung der zahlreichen Register einen entscheidenden Baustein zur Erreichung der Volldigitalisierung dar. Das Registermodernisierungsgesetz (RegModG) verpflichtet alle staatlichen Stellen, sich Nachweise, die in Registern geführt werden (z.B. Personenstand, Gewerbe etc.), über einen Online-Zugriff selbst zu beschaffen. Hinter diesem Vorgehen steht die Idee des sogenannten „Once-only-Prinzips“, also die Vorstellung, dass Bürgerinnen und Bürger bereits erbrachte und gespeicherte Nachweise nicht erneut einreichen müssen. Diese „Nachweise“ sind Bestandteil der allermeisten Anträge, die nach dem OZG umgesetzt werden müssen. Bei der Planung der Umsetzung des OZG 1.0 wurde die starke Abhängigkeit zum Registermodernisierungsgesetz (RegModG) nicht weitestgehend berücksichtigt. Und wir müssen dafür Sorge tragen, dass im neuen OZG die Verwaltungsdigitalisierung und die Datenschutzgrundverordnung grundsätzlich miteinander vereinbar sind, weil Datensicherheit und ausreichende Transparenz bereits bei der Entwicklung von digitalen Lösungen mitgedacht werden muss.

**Rolle der Kommunen:** Die Kommunen spielen im OZG-Vorhaben die Schlüsselrolle, denn die Umsetzung des OZG spielt sich maßgeblich auf kommunaler Ebene ab. Dieser Umstand setzt voraus, dass die Kommunen die Bedeutung und den Mehrwert einer erfolgreichen Verwaltungsdigitalisierung nicht nur nachvollziehen, sondern auch intrinsisch zu ihrem Erfolg beitragen wollen. Was wir allerdings erleben, ist, dass aktuell nicht genügend Verwaltungspersonal in den Kommunen vorhanden ist. Zudem werden zahlreiche Verwaltungsmitarbeiter in den kommenden Jahren in den Ruhestand gehen. Es droht, die entsprechenden Stellen nicht mit ausreichender und qualifizierter Nachfolge besetzen zu können. Die Gefahr ist groß, dass der Personalmangel in Ländern und Kommunen dazu führt, dass der Staat seinen Verpflichtungen nicht mehr nachkommen kann. Dieser strukturellen Herausforderung muss mit einer konsequenten Digitalisierung der staatlichen Strukturen begegnet werden. Nur die konsequente Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen wird dazu führen, dass Bürgerinnen und Bürger den Staat auch in Zukunft als handlungsfähig und funktional wahrnehmen.

So kann es, auch mit Blick auf die Digitalisierungsbeschleunigung in anderen Ländern, nicht weitergehen. Die Volldigitalisierung für Verwaltung und Bürgerschaft muss die klare Zielsetzung für unser Land sein. Wir Freien Demokraten wollen ein Deutschland, in dem Bürgerinnen und Bürger Verwaltungsdienstleistungen schnellstmöglich volldigitalisiert, orts- und zeitunabhängig, sowie medienbruchfrei nutzen können.

## Was jetzt zu tun ist

Die Rahmenbedingungen im künftigen OZG müssen entsprechend angepasst werden, um obsoletere und ineffiziente Zustände in den Verwaltungsebenen abzuschaffen. Ein in sich widersprüchlicher und kostenintensiver Verwaltungsapparat ist für unseren Wirtschafts- und Innovationsstandort im wahrsten Sinne Gift. Die augenscheinliche Leistungsschwäche des Staates führt zu Verdross und Vertrauensverlust bei der Bevölkerung. Dieser Gefahr gilt es nach dem OZG-Fristversäumnis Ende 2022 zügig Einhalt zu gebieten.

Verwaltungsdigitalisierung ist eine Daueraufgabe. Sie ist nie "abgeschlossen". Doch die vorgenommene Entfristung im OZG-Änderungsgesetz darf nicht mit einem Verbindlichkeitsverlust einhergehen; das OZG-Nachfolgegesetz darf nicht zu einer "lame duck" verkommen. Teilbereiche des neuen OZG, wie Postfächer oder Nutzerkonten, müssen mit einem Fertigstellungs-Stichtag versehen werden, um so eine rasche auf den einzelnen OZG-Komponenten aufbauende Digitalisierung voranzutreiben. Anschließend muss auch den Bürgerinnen und Bürgern transparent vermittelt werden, mit welchen digitalen Verwaltungsleistungen sie wann rechnen dürfen.

Für die dringende Kurskorrektur beim OZG sind die folgenden zehn Punkte zentral:

### 1. Rechtsanspruch entlang der OZG-Reifegradmodelle

Im neuen OZG sollte ein Instrument neuer Generation eingeführt werden, welches fristsetzend wirkt. Ein Rechtsanspruch auf digitale Verwaltungsleistungen wird diesem Anspruch gerecht, erhöht den Verbindlichkeitsgrad gegenüber den umsetzenden Akteuren und ist transparent. Dieser Rechtsanspruch sollte sich entlang des OZG-Reifegradmodells auf die bereits priorisierten Leistungen ("OZG-Booster") erstrecken. Den Reifegraden entsprechend, könnte im neuen OZG ein Anspruch auf staatliche Leistungserbringung im Sinne des Reifegrads 2 bis beispielsweise 2025 und ein Anspruch im Sinne des Reifegrads 3 bis 2027 festgehalten werden. Staatliche Stellen sollten mit spürbaren Konsequenzen rechnen müssen, falls sie einem solchen Rechtsanspruch nicht gerecht werden. Ein solches Modell schafft klare Bedingungen und einen wirkungsvollen Anreiz, Leistungen auf einem hohen Reifegrad zu entwickeln.

### 2. Finanzierungsmodell gekoppelt an das OZG-Reifegradmodell

Während der Rechtsanspruch auf digitale Verwaltungsleistungen entlang des Reifegradmodells eine wichtige Komponente innerhalb des neuen OZG darstellen kann, wird die Umsetzung nur dann spürbar beschleunigt werden können, wenn es auch eine Anreiz-Komponente gibt. Im Schulterschluss mit den Ländern muss die föderale Staatsgemeinschaft ein attraktives und geeignetes Finanzierungsmodell aufsetzen, welches die bereitgestellten Mittel effizienter einem tatsächlichen Nutzen zuführt. Die kritische Würdigung vom Bundesrechnungshof zum Steuerungsprozess des OZG sollte zum Anlass genommen werden, die Koordinierung des OZG einer Revision zu unterziehen. Der Staat ist den Bürgerinnen und Bürgern schuldig, die Fortschritte beim OZG nicht länger zu beschönigen. Hierbei sollte sich

ebenso am OZG-Reifegradmodell orientiert werden. Je höher der Reifegrad, desto höher die Bezuschussung von Land und Bund. Auch die EfA-Nachnutzbarkeit von Leistungen sollte eine Rolle im Finanzierungsmodell spielen.

### **3. Dateninteroperabilität**

Die wesentlichen Fortschrittshemmnisse beim OZG sind vor allem fehlende Datenstandards und mangelhafte Interoperabilität. Im neuen OZG muss fest verankert werden, dass Bund und Länder sicherstellen, dass verbindliche Datenstandards in den Kommunen und den Ländern eingeführt werden. Der Bund soll zu diesem Zweck Entscheidungskompetenzen an sich ziehen. Die Vielzahl von Basiskomponenten, die von Ländern und Kommunen entwickelt werden und teilweise nicht miteinander kompatibel sind, verdeutlichen einen Strukturfehler des OZG. Wir schlagen vor, das EfA-Prinzip weiterzuentwickeln und vom Fokus auf der Entwicklung von Softwarelösungen abzurücken und stattdessen die Entwicklung von Standards und Basiskomponenten in den Vordergrund zu rücken. Das Architektur- und Standardmanagement sollten im OZG 2.0 neu formuliert werden.

### **4. Medienbruchfreiheit und Ende-zu-Ende-Digitalisierung**

Medienbruchfreier Zugang und Abwicklung sind unerlässlich für die künftige Voldigitalisierung der Verwaltung. Im Rahmen des OZG konzentrierten sich die Entwicklungen in der Vergangenheit auf Front-End-Digitalisierung ohne die für Dialoggestaltung verbindliche ISO 9241, Teil 110 oder die Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz (BITV 2.0) zu berücksichtigen; es gab keine verbindlichen Gestaltungsrichtlinien oder zumindest Human Interface Guidelines, die zu einer höheren Usability der Systeme geführt hätten. Die Back-End-Digitalisierung hinsichtlich einzuhaltender Standards wurde weitestgehend vernachlässigt. Die im Referentenentwurf zu findende Absicht zur Medienbruchfreiheit ist richtig und begrüßenswert. Sie muss aber zeitgleich mit einer korrekten Definition des Begriffs einhergehen, nämlich dass die Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürger vollends elektronisch erfolgt und Anträge direkt elektronisch gestellt und Genehmigungen/Bescheinigungen online eingeholt werden können. Fakt ist, dass eine nur vermeintliche Digitalisierung bestehender Prozesse, die über das Bereitstellen von PDFs auf Websites nicht hinausgehen, mit Blockaden im Ablauf von Verwaltungsprozessen einhergeht - für die Bevölkerung und die Verwaltungen. Hierfür ist das OZG-Reifegradmodell ausschlaggebend und sollte konzeptionell auch in das Gesetz einfließen.

### **5. Verschlinkung der Arbeits- und Behördenstrukturen**

Insgesamt gibt es im Feld des OZG zu viele Akteure, die hemmend auf den Digitalisierungsprozess einwirken. Auch die kommunale Selbstverwaltung bremst ein Stück weit, da jede Kommune die Fachverfahren selbst mit jeweiliger Software gestaltet. Bund und Länder sind verpflichtet, Rahmenbedingungen zu schaffen, sodass die Kommunen mit ausreichend Know-how und Ressourcen zur Realisierung der OZG-Leistungen ausgestattet sind.

Dazu gehört neben einer Folgefinanzierung auch eine zielgerichtete OZG-Governance. Im Rahmen der neuen OZG-Umsetzung sollte kritisch analysiert werden, welche Verwaltungsdienstleistungen in der föderalen Struktur zentral angeboten werden können (bspw. eine bundeseinheitliche Kfz-Zulassung oder Geburtsanzeige) und wo im Gegensatz dazu individuelle, dezentrale Lösungen, die über standardisierte Schnittstellen miteinander kommunizieren können, schneller zum Ziel führen.

Die öffentliche Hand ist der größte Auftraggeber im IT-Bereich in Deutschland. Folglich muss sie auch als Treiber auftreten. Die Vision, die hieraus erwächst, ist, dass die OZG-Umsetzung am Ende als praktikables Vorbild für die Wirtschaft dient – z.B. durch den Einsatz quelloffener Software – und diese an die OZG-Welt über frei zugängliche Frameworks andocken kann. So lässt sich mehr Souveränität, internationale Wettbewerbsfähigkeit, höhere Wertschöpfung und Wachstum für unser Land generieren. Gerade hier bietet es sich an, Unternehmen an der stetigen Weiterentwicklung des OZG zu beteiligen. Im Zweifel haben die Firmen größere Erfahrung mit der Gestaltung von OZG-Komponenten als hiesige Verwaltungen. Die Maxime muss daher sein, Wirtschaft und Verwaltung nicht getrennt voneinander zu denken, sondern zu koppeln, um durch Synergien qualitative Verbesserungen herbeizuführen.

## **6. Digitale Identitäten**

Mit dem elektronischen Personalausweis, auf dem sich die eID befindet, haben wir hierzulande bereits ein Instrument, mit einer anerkannt hohen technologischen Reife. Im Sinne einer bürgerorientierten und ganzheitlichen Verwaltungsdigitalisierung gilt es, die Kräfte des elektronischen Personalausweises schnellstmöglich freizusetzen. Denn für ein erfolgreiches neues OZG sind Digitale Identitäten unabdingbar. Die beiden Themen müssen miteinander verknüpft werden. Barrieren bei der Nutzung der eID gilt es abzubauen. Ebenso müssen simple, intuitive und einfach nutzbare Authentifizierungsverfahren wie das Zwei-Faktor-Verfahren integriert werden, bspw. durch Nutzung von im Smartphone integrierten Sicherheitsfeatures. Zudem muss durch ein niederschwelliges Angebot sichergestellt sein, dass eine anwendungsfreundliche und qualifizierte elektronische Signatur für alle zur Verfügung steht und in Alltagsprozessen eingesetzt werden kann, ohne dass prozessuale oder monetäre Hürden deren Einsatz hemmen.

## **7. Nutzerzentrierung**

Um bspw. das Once-Only-Prinzip umfänglich zu realisieren, sind moderne, miteinander vernetzte Register notwendig. Die Registermodernisierung muss also, wie auch vom Nationalen Normenkontrollrat jüngst gefordert, gleichrangig zum OZG behandelt werden. Hier würde sich eine Verschränkung der Vorhaben auch innerhalb des neuen OZG anbieten. Die Usability und Barrierefreiheit digitaler Verwaltungsdienstleistungen soll regelmäßig erhoben und verbessert werden. Zusätzlich muss die Benutzungsfreundlichkeit (UX) mithilfe anerkannter Reifegradmodelle evaluiert werden. Dies steht in Verbindung mit dem Bedarf eines verbesserten und ausgeweiteten Monitorings der OZG-Umsetzung. Nutzungsquoten und



Zufriedenheitswerte sollten in einem solchen öffentlich zugänglichen Monitoring abgebildet werden.

## 8. Digitalkonforme Rechtsetzung/Digital-Check

Der Bund und die Länder müssen bei ihrer Rechtsetzung sicherstellen, dass insbesondere die im Rahmen des neuen OZG betroffenen Regelungen algorithmisierbar, also digital und automatisiert umsetzbar sind. Ebenso bedarf es einer gesetzlich verankerten Generalklausel, die zu mehr elektronischer Abwicklung führt und dafür sorgt, dass nicht jedes Fachgesetz einzeln überprüft werden muss. Um das Potenzial des Digitalchecks in Zukunft ausschöpfen zu können, muss das Fachpersonal in den Ministerien dafür entsprechend geschult werden.

## 9. Open Source

Es gibt und sollte auch kein Gesetz geben, das Verwaltungen vorschreibt, Software als Open Source zu entwickeln. Innerhalb des OZG-Konstrukts sollte aber die Möglichkeit geprüft werden, Anreize zu setzen, Software als Open Source zu entwickeln. So könnte es schneller gelingen, im Bereich des OZG Unternehmen aus der freien Wirtschaft und der Verwaltung zu koppeln. Gleichzeitig wird dadurch die staatliche Souveränität gestärkt. Starke Abhängigkeiten von einzelnen IT-Dienstleistern müssen vermieden werden.

## 10. Fokus auf Low Code

Die Digitalisierung von Fachverfahren im Rahmen des OZG-Folgegesetzes kann durch die stärkere Forcierung von Low-Code-Ansätzen erheblich beschleunigt werden. Durch die Bereitstellung und Weiterentwicklung einer zentralen Low-Code-Plattform auf der Basis von Modul-F können Beamte dabei unterstützt werden, ohne klassische Programmierkenntnisse die Verwaltung zu digitalisieren. Über das einheitliche Beratungsangebot im Portalverbund kann für die Low-Code-Plattform geworben werden.

Die Digitalisierung unserer Verwaltungslandschaft ist kein Selbstzweck. Mit den genannten zehn Punkten generieren wir einen spürbaren Boost für das neue Onlinezugangsgesetz. Sie führen zu einer deutlichen Kostensenkung und stellen die Nutzerinnen und Nutzer konsequent in den Mittelpunkt. Durch das Mehr an Verbindlichkeit wird das neue OZG zu dem Garanten für eine umfängliche Verwaltungsdigitalisierung.