



Digitalisierungsprogramm OZG Bund - Reifegradmodell

Version 1.1

Überblick über das Dokument

Name und Version des Dokuments	Digitalisierungsprogramm OZG Bund - Reifegradmodell Version 1.1
Aktenzeichen	DGII4-17000/41#2
Ersetzt	-
Zweck des Dokuments	<ul style="list-style-type: none">• Dient als Analysewerkzeuge zur Bestimmung des Ist-Reifegrads von Verwaltungsleistungen• Dient als Entwurfswerkzeug der Bestimmung des Zielreifegrads von Verwaltungsleistungen• Beschreibt mit Reifegradstufe drei die rechtssichere OZG-Umsetzung
Hauptadressaten / Anwendungsbereich	Ressorts und Behörden, die das OZG umsetzen
Weitere Adressaten	-
Herausgebende Stelle	BMI, Referat DGII4
Gebilligt durch / am:	-
Gültig ab:	-
Fortführende Stelle:	BMI, Referat DGII4
Geplante Fortschreibung:	Keine Fortschreibung geplant; wird nach KoITB-Beschluss Bestandteil des Digitalisierungsleitfadens
Geplante Inhalte der Fortschreibung:	-

1 Auslegung des Onlinezugangsgesetzes (OZG)

Der Wortlaut des OZG lässt an einigen Stellen Raum für Auslegung. Zugleich verpflichtet das OZG die gesamte öffentliche Verwaltung, ihre Leistungen, soweit möglich, zu digitalisieren. Vor diesem Hintergrund ist ein gemeinsames Verständnis der auslegungsbedürftigen gesetzlichen Regelungen sinnvoll. Die nachfolgenden Ausführungen und das Reifegradmodell spiegeln dieses gemeinsame Verständnis der Ressorts wider. Das Reifegradmodell und die zugrundeliegenden rechtlichen Bewertungen dienen der Orientierung der Behörden im Sinne eines Mindeststandards, der erreicht werden muss, um die OZG Umsetzungsverpflichtung zu erfüllen.

1.1 Anwendungsbereich

Das Onlinezugangsgesetz verpflichtet Bund und Länder dazu, ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten (§ 1 Absatz 1 OZG).

„Verwaltungsleistungen“ im Sinne des OZG sind die elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren und die dazu erforderliche elektronische Information des Nutzers und Kommunikation mit dem Nutzer über allgemein zugängliche Netze (§ 2 Absatz 3 OZG).

Es gibt kein gesetzesübergreifendes einheitliches Verständnis des Begriffs des Verwaltungsverfahrens. Im Rahmen des OZG erfordert der Verwaltungsverfahrensbegriff daher eine selbstständige Auslegung. Eine solche Auslegung erfolgt grundsätzlich nach Sinn und Zweck des Gesetzes. Dies ist im Fall des OZG die Schaffung eines möglichst umfassenden, nutzerorientierten Angebots an elektronischen Verwaltungsleistungen. Hieraus ergibt sich, dass der Verwaltungsverfahrensbegriff im OZG weit auszulegen ist. Dieser Regelungszweck und das für das OZG maßgebliche Leitprinzip der Nutzerorientierung lassen sich aus einer Gesamtschau der Regelungsinhalte des OZG sowie der zugrundeliegenden Intention des Gesetzgebers ableiten. Bereits die Gesetzesbegründung führt aus, dass der Ausbau des Onlineangebots an Verwaltungsleistungen bedarfsorientiert erfolgen muss (vgl. BT-Drucksache 18/11135, S. 91). Dieser Sinn und Zweck wird auch aus dem Titel des Gesetzes deutlich („Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen“). Über den Begriff des „Zugangs“ hinaus markiert auch der Wortlaut in § 1 Absatz 1 OZG („anzubieten“) die nutzerorientierte Zweckrichtung des Gesetzes. Ferner manifestiert sich die Nutzerorientierung in der Verpflichtung zur Digitalisierung des „Front-Ends“ und damit der für den Nutzer relevanten Schnittstelle.

Für die praktische Umsetzung weist die Gesetzesbegründung die Verwaltungsverfahren im Sinne von § 9 der Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder als vom OZG umfasst aus (BT-Drucksache 18/11135, S. 92). Der Verwaltungsverfahrensbegriff im Sinne von § 9 VwVfG ist

jedoch nicht als abschließend zu betrachten. Nach § 9 VwVfG sind Verwaltungsverfahren, die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes oder auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerichtet ist. Wegen des nutzerorientierten weiten Verständnisses des Begriffs des Verwaltungsverfahrens können jedoch grundsätzlich auch weitere Leistungen und Angebote der öffentlichen Verwaltung – unabhängig von der Handlungsform – umfasst sein.

Voraussetzung für die Anwendbarkeit des OZG ist jedoch stets eine Außenwirkung. Die Gesetzesbegründung zu § 2 Absatz 3 OZG erläutert, dass verwaltungsinterne Vorgänge einschließlich verwaltungsorganisatorischer Abläufe nicht erfasst sind (BT-Drucksache 18/11135, S. 92).

Es ist aber zu beachten, dass Verwaltungsleistungen, deren Digitalisierung rechtlich oder faktisch unmöglich ist oder deren Digitalisierung zu einem groben Missverhältnis von Kosten und Nutzen führen würde, nicht dem OZG unterfallen. Die Auslegung besonderer Fallgruppen von Verwaltungsleistungen wird in einem weiteren Papier ausgearbeitet, das ebenfalls mit den Ressorts abgestimmt wird.

1.2 Auswirkungen auf das Reifegradmodell

Das Onlinezugangsgesetz verpflichtet Bund und Länder dazu, ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten (§ 1 Absatz 1 OZG). Welche konkreten Anforderungen an das gesetzlich geforderte elektronische Angebot einer Verwaltungsleistung zu stellen sind, ist im Gesetz nicht näher ausgeführt. Auch die Gesetzesbegründung (BT-Drucksache 18/11135, S. 91) erläutert zu § 1 OZG lediglich, dass das Onlineangebot an Verwaltungsleistungen weiter bedarfsorientiert ausgebaut werden muss und die Vorschrift dazu verpflichtet, Verwaltungsleistungen auch elektronisch zur Verfügung zu stellen.

Um das OZG einheitlich in der Bundesverwaltung umzusetzen, wurde das OZG-Reifegradmodell entwickelt. Die darin aufgeführten Kriterien für Stufe 3 („OZG-Konformität“) spiegeln nach gemeinsamer Auffassung der Ressorts die Anforderungen wider, die bei einer konsequenten Nutzerorientierung an eine Verwaltungsleistung zu stellen sind (vgl. dazu auch: „OZG-Umsetzungskonzept: Digitalisierung als Chance zur Politikgestaltung – Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes“, Kabinettsbeschluss vom November 2018). Gegenüber dem ursprünglichen Entwurf des Reifegradmodells, das in der zweiten Ressortbesprechung zum OZG am 19. September 2018 vorgestellt wurde und auszugsweise im Papier „Programmmanagement Digitalisierungsprogramm Phase 2“ des IT-PLR (Beschluss 2019/1, S. 15) enthalten ist, waren in den

Bereichen Digitaler Rückkanal (vgl. Abschnitt 1.2.1), Digitale Nachweise (vgl. Abschnitt 1.2.2) und Elektronische Bezahlung im Widerspruchsverfahren (vgl. Abschnitt 1.2.3) Anpassungen erforderlich.

Bei der Anwendung des Reifegradmodells ist außerdem zu beachten, dass von der Reifegradstufe drei nach unten immer dann abgewichen werden kann, wenn für das jeweilige Kriterium eine rechtliche oder faktische Unmöglichkeit vorliegt oder die Digitalisierung zu einem groben Missverhältnis zwischen Kosten und Nutzen führen würde.

1.2.1 Digitaler Rückkanal

Die elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren im Sinne von § 1 Absatz 1 in Verbindung mit § 2 Absatz 3 OZG umfasst grundsätzlich die Digitalisierung des Rückkanals. Das klassische Verwaltungsverfahren nach § 9 VwVfG, als Hauptanwendungsfall in der OZG-Umsetzung, ist erst mit der Bekanntgabe eines Verwaltungsakts abgeschlossen. Der Erlass des Verwaltungsaktes ist mithin Verfahrensbestandteil des Verwaltungsverfahrens (vgl. § 9 VwVfG). Der Gesetzgeber hat die rechtlichen Grundlagen für die Bekanntgabe von elektronischen Verwaltungsakten teilweise bereits geschaffen, insbesondere soweit sich das Verfahren nach dem VwVfG richtet.

Diese Auslegung, wonach ein Rückkanal erforderlich ist, wird durch die Legaldefinition der Verwaltungsleistungen in § 2 Absatz 3 OZG unterstrichen. Neben dem elektronischen Zugang zu Verwaltungsverfahren wird die dazu erforderliche elektronische Information des Nutzers und Kommunikation mit dem Nutzer über allgemein zugängliche Netze explizit benannt und für umfasst erklärt.

Darüber hinaus konkretisiert sich die nutzerorientierte Auslegung des Gesetzes in der Anforderung, Medienbrüche im Rahmen der elektronischen Abwicklung der Verwaltungsverfahren sowie der dazu erforderlichen elektronischen Information des Nutzers und Kommunikation mit dem Nutzer zu vermeiden.

Die vom Gesetzgeber ermöglichten Formen der digitalen Kommunikation erfordern eine Zugangseröffnung durch den Nutzer auf dem jeweils erforderlichen Sicherheitsniveau.

1.2.2 Digitale Übermittlung beglaubigter Nachweise

Bislang sah Stufe 3 des Reifegradmodells vor, dass beglaubigte Nachweise in Papierform zu übermitteln sind. Die Nachweiserbringung als wesentlicher Kommunikationsakt im Rahmen des Zugangs zu Verwaltungsleistungen ist Bestandteil des Verfahrens. Daher ist auch für Nachweise ein digitaler Zugang einzurichten. Gemäß § 33 VwVfG können elektronische Kopien elektronisch

beglaubigt (z. B. durch das Anbringen einer qualifizierten elektronischen Signatur) und sodann elektronisch übermittelt werden, sodass die rechtlichen Grundlagen für die digitale Übermittlung beglaubigter Nachweise geschaffen sind, insbesondere soweit sich das Verfahren nach dem VwVfG richtet.

Das OZG ist überdies in Kenntnis der Regelungen des E-Government-Gesetzes entstanden. § 5 Absatz 1 Satz 1 EGovG regelt für bestimmte in seinem Geltungsbereich (§ 1 EGovG) liegende elektronisch durchgeführte Verwaltungsverfahren, dass die vorzulegenden Nachweise elektronisch eingereicht werden können, es sei denn, dass durch Rechtsvorschrift etwas Anderes bestimmt ist oder die Behörde für bestimmte Verfahren oder im Einzelfall die Vorlage eines Originals verlangt.

Daher ist für eine gesetzeskonforme Umsetzung des OZG die rechtliche und technische Möglichkeit der Einreichung von Nachweisen auf digitalem Weg zu schaffen.

1.2.3 Elektronische Bezahlung im Widerspruchsverfahren

Für den Bezahlprozess sieht Stufe 3 des Reifegradmodells nunmehr ohne Einschränkung vor, dass eine elektronische Bezahlung möglich sein soll. Die in der vorangegangenen Fassung des Reifegradmodells enthaltene Ausnahme für Widerspruchsverfahren wird aufgehoben.

Das Widerspruchsverfahren ist zwar ein prozessuales Vorverfahren, aber auch ein Verwaltungsverfahren im Sinne von § 9 VwVfG. Damit ist es ebenfalls vom Anwendungsbereich des OZG umfasst, sodass hinsichtlich des Bezahlprozesses ein Gleichlauf zu erzielen war.

Das OZG ist dabei auch im Lichte des fortwirkenden E-Government-Gesetzes auszulegen. Fallen im Rahmen eines im Geltungsbereich des EGovG liegenden elektronisch durchgeführten Verwaltungsverfahrens Gebühren oder sonstige Forderungen an, muss die Behörde gemäß § 4 EGovG die Einzahlung dieser Gebühren oder die Begleichung dieser sonstigen Forderungen durch Teilnahme an mindestens einem im elektronischen Geschäftsverkehr üblichen und hinreichend sicheren Zahlungsverfahren ermöglichen.

2 Das Reifegradmodell der OZG-Umsetzung

2.1 Überblick

Das Digitalisierungsprogramm hat auf Basis der in Kapitel 1 dargelegten Rechtsauslegung und Basis des Modells der Europäischen Kommission zur Messung der Online-Verfügbarkeit von Verwaltungsleistungen zur Konkretisierung der Anforderungen des OZG ein Reifegradmodell entwickelt, in dem die Stufen 0 (Offline) bis Stufe 4 (Online-Transaktion) unterschieden werden (vgl. Tabelle 1).

OZG Verpflichtungen erfüllt				
Stufe 0	Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 4
Offline	Information	Formular-Assistent	Online-Leistung	Online-Transaktion
Auf der Behörden-Webseite sind keine Informationen zur Leistung vorhanden.	Auf der Behörden-Webseite sind Informationen zur Leistung vorhanden.	Es wird eine Funktion angeboten, die beim Ausfüllen des Formulars o. ä. unterstützt. Eine Online-Beantragung ist nicht möglich.	Die Beantragung der Leistung kann einschließlich aller Nachweise online abgewickelt werden.	Die Leistung kann vollständig digital abgewickelt werden. Für Nachweise wird das Once-Only-Prinzip umgesetzt.

Tabelle 1 OZG Reifegradmodell – Stufen 0 bis 4

Kapitel 2.2 enthält für die Teilaspekte der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen die weitere Ausarbeitung der einzelnen Stufen.

Das Reifegradmodell wird nach Beschluss der Konferenz der IT-Beauftragten der Ressorts Bestandteil des Digitalisierungsleitfadens Bund. Es soll den Behörden als verlässliche Grundlage bei der Bewertung der OZG-Konformität ihrer bestehenden und geplanten Online-Verwaltungsleistungen dienen. Es gilt die Annahme, dass die OZG Konformität jedenfalls gegeben ist, wenn die Anforderungen der Stufe 3 erfüllt sind.

2.2 Die Reifegradkriterien im Detail

2.2.1 Leistungsbeschreibung

Stufe 0	Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 4
Offline	Information	Formular-Assistent	Online-Leistung	Online-Transaktion
Auf der Behörden-Webseite sind keine Informationen zur Leistung vorhanden. Die Leistung ist online nur im Gesetz beschrieben.	Auf der Behörden-Webseite sind Informationen zur Leistung vorhanden, z.B. in Form eines Merkblattes. Diese Informationen umfassen erforderliche Angaben zum Antrag, einzureichende Unterlagen etc.	Identisch mit Stufe 1	Die Informationen zur Leistung entsprechen den Anforderungen einer Leistungsbeschreibung des Föderalen Informationsmanagements (FIM).	Identisch mit Stufe 3

Tabelle 2 OZG Reifegradkriterien – Leistungsbeschreibung

2.2.2 Antragsprozesse und Kontextintegration

Stufe 0	Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 4
Offline	Information	Formular-Assistent	Online-Leistung	Online-Transaktion
Es ist kein Antragsformular online vorhanden.	Ein Antragsformular steht zum Download zur Verfügung. Die Beantragung erfolgt in Papierform.	Ein Antragsformular ist online verfügbar. Eine Assistenz-Funktion unterstützt die Nutzer beim Ausfüllen des Formulars. Die Beantragung selbst muss in Papierform erfolgen.	Die Beantragung und die Widerspruchsverfahren sind online möglich.	Die Beantragung und die Widerspruchsverfahren sind online möglich. Bei Leistungen ohne Antragspflicht erfolgt Leistungsgewährung automatisch bei Vorliegen der Voraussetzungen. Stammdaten können mit Einwilligung des Nutzers aus einem beliebigen Nutzer- bzw. Unternehmenskonto des Portalverbunds übernommen werden. Bereits eingegebene Daten können mit Einwilligung des Nutzers aus dem Portalkontext und aus verwandten oder bereits gestellten Anträgen übernommen werden.

Tabelle 3 OZG Reifegradkriterien - Antragsprozesse und Kontextintegration

2.2.3 Anmeldung mit Nutzerkonto

Stufe 0	Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 4
Offline	Information	Formular-Assistent	Online-Leistung	Online-Transaktion
Anmeldung ist online nicht möglich.	Identisch mit Stufe 0	Anmeldung ist in einzelner Online-Anwendung oder über ein behördenspezifisches Nutzerkonto möglich.	Anmeldung ist in einzelner leistungsbezogener Online-Anwendung oder über ein behördenspezifisches Nutzerkonto möglich.	Anmeldung ist über ein beliebiges Nutzerkonto des Portalverbunds (Nutzer- bzw. Unternehmenskonto) möglich.

Tabelle 4 OZG Reifegradkriterien - Anmeldung mit dem Nutzerkonto

Dieses Kriterium gilt nur, wenn eine Registrierung bzw. ein Log-In erforderlich sind.

2.2.4 Authentifizierung

Stufe 0	Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 4
Offline	Information	Formular-Assistent	Online-Leistung	Online-Transaktion
Eine Authentifizierung ist nicht online möglich.	Identisch mit Stufe 0	Identisch mit Stufe 0	Eine Authentifizierung ist mit einem dem jeweils erforderlichen Vertrauensniveau angepassten Mittel möglich, z.B. mit dem neuen Personalausweis (nPA), online möglich.	Identisch mit Stufe 3

Tabelle 5 OZG Reifegradkriterien – Authentifizierung

Dieses Kriterium gilt nur, wenn eine Authentifizierung erforderlich ist.

2.2.5 Bezahlprozess

Stufe 0	Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 4
Offline	Information	Formular-Assistent	Online-Leistung	Online-Transaktion
Bezahlung ist nicht online möglich.	Identisch zu Stufe 0	Identisch zu Stufe 0	Bezahlung ist online möglich wenn Zahlungspflicht besteht oder das Widerspruchsverfahren kostenpflichtig ist.	Identisch zu Stufe 3

Tabelle 6 OZG Reifegradkriterien – Bezahlprozess

Dieses Kriterium gilt nur, wenn ein Bezahlungsprozess erforderlich ist.

2.2.6 Zusätzliche Dokumente

Stufe 0	Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 4
Offline	Information	Formular-Assistent	Online-Leistung	Online-Transaktion
Zusätzlich erforderliche Dokumente müssen in Papierform übermittelt werden.	Identisch zu Stufe 0	Die erforderlichen Dokumente können teilweise digital übermittelt werden.	Alle erforderlichen Dokumente können digital übermittelt werden.	Dokumente, die der Verwaltung bereits vorliegen, werden mit Einwilligung der Nutzer direkt aus den Quellsystemen abgerufen (Once-Only). Andere Dokumente können digital übermittelt werden.

Tabelle 7 OZG Reifegradkriterien – Zusätzliche Dokumente

Dieses Kriterium gilt nur, wenn zusätzliche Dokumente erforderlich sind. Das können z.B. Nachweise sein. Die zuständige Behörde entscheidet nach pflichtgemäßem Ermessen über die zulässige Art der (digitalen) Übermittlung der Nachweise.

2.2.7 Nutzererfahrung und Konformität

Stufe 0	Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 4
Offline	Information	Formular-Assistent	Online-Leistung	Online-Transaktion
keine Vorgaben	keine Vorgaben	keine Vorgaben	Umsetzung eines nutzerfreundlichen Antragsprozesses. Zudem: Beachtung der Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz (Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung - BITV 2.0), Usability gemäß Ergonomie der Mensch-System-Interaktion - Teil 110: Grundsätze der Dialoggestaltung (ISO 9241-110:2006), sowie des Styleguides der zuständigen Behörde. Umsetzung von Sicherheitsmaßnahmen gemäß BSI-Standard 200-2 (IT-Grundschutz) bzw. bei hohem und sehr hohem Schutzbedarf BSI-Standard 200-3 (Risikomanagement).	Zusätzlich zu Stufe 3: Einbeziehung von Endanwendern z.B. im Rahmen von Nutzertests. Optimierung des Antragsprozesses auf Basis von Erfolgsmessungen. Sicherstellung der Nutzbarkeit auf mobilen Endgeräten

Tabelle 8 OZG Reifegradkriterien – Nutzererfahrung und Konformität

2.2.8 Kommunikation

Stufe 0	Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 4
Offline	Information	Formular-Assistent	Online-Leistung	Online-Transaktion
Kommunikation zwischen Nutzern und Sachbearbeitern erfolgt in Papierform bzw. persönlich oder telefonisch.	Identisch zu Stufe 0	Identisch zu Stufe 0	Kommunikation zwischen Nutzern und Sachbearbeitern kann zusätzlich auch per (ggf. verschlüsselter) E-Mail erfolgen.	Kommunikation zwischen Nutzern und Sachbearbeitern kann per (ggf. verschlüsselter) Mail zusätzlich innerhalb des Systems erfolgen.

Tabelle 9 OZG Reifegradkriterien – Kommunikation

2.2.9 Bescheid / Report

Stufe 0	Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 4
Offline	Information	Formular-Assistent	Online-Leistung	Online-Transaktion
Bescheid / Report wird in Papierform bereitgestellt.	Identisch zu Stufe 0	Identisch zu Stufe 0	Bescheid / Report wird rechtsverbindlich digital bereitgestellt, sofern der Nutzer einen entsprechenden digitalen Rückkanal bereitstellt (z. B. durch die Verwendung des Nutzer- bzw. Unternehmenskontos des Portalverbunds).	Identisch zu Stufe 3

Tabelle 10 OZG Reifegradkriterien – Bescheid / Report

Die Behörde entscheidet nach pflichtgemäßen Ermessen über die zulässige Art des (digitalen) Rückkanals.

2.2.10 Portalintegration

Stufe 0	Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 4
Offline	Information	Formular-Assistent	Online-Leistung	Online-Transaktion
Keine Integration, keine Informationen.	Identisch zu Stufe 0	Identisch zu Stufe 0	Integration von der Leistung in das Bundesportal erfolgt über einen Link.	Integration der Leistung in das Bundesportal und weitere Portale des Portalverbunds erfolgt über Oberflächenintegration.

Tabelle 11 OZG Reifegradkriterien - Portalintegration

3 Anhänge und Verzeichnisse

3.1 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 OZG Reifegradmodell – Stufen 0 bis 4.....	5
Tabelle 2 OZG Reifegradkriterien – Leistungsbeschreibung.....	6
Tabelle 3 OZG Reifegradkriterien - Antragsprozesse und Kontextintegration.....	7
Tabelle 4 OZG Reifegradkriterien - Anmeldung mit dem Nutzerkonto	8
Tabelle 5 OZG Reifegradkriterien – Authentifizierung.....	9
Tabelle 6 OZG Reifegradkriterien – Bezahlprozess	10
Tabelle 7 OZG Reifegradkriterien – Zusätzliche Dokumente	11
Tabelle 8 OZG Reifegradkriterien – Nutzererfahrung und Konformität.....	12
Tabelle 9 OZG Reifegradkriterien – Kommunikation	13
Tabelle 10 OZG Reifegradkriterien – Bescheid / Report.....	14
Tabelle 11 OZG Reifegradkriterien - Portalintegration.....	15

