

Steuerungskreis

„Digitale-Familienleistungen-Gesetz“

Begleitbericht zum „Digitale-Familienleistungen-Gesetz“

I. Auftrag des Steuerungskreises

1. Hintergrund

Durch Befragungen von Eltern, die mit der Geburt eines Kindes eines ihrer wichtigsten Lebensereignisse durchlaufen, wird immer wieder deutlich, dass diese sich mehr Zeit für- und miteinander wünschen. Gerade in dieser besonderen Lebenslage müssen Bürgerinnen und Bürger viele bürokratische Prozesse in Abstimmung mit verschiedenen Behörden bewältigen. Die Erfahrung, die sie dabei machen, ist geprägt von der Wiederholung der immer gleichen Angaben in verschiedenen Anträgen und der Beibringung von ähnlichen Nachweisen bei verschiedenen staatlichen Stellen. Diese Datenlieferung kostet Zeit und wird für viele Eltern von dem Gefühl begleitet, dem Staat Daten zu liefern, die diesem – auf die eine oder andere Art – bereits vorliegen. Aus der Perspektive der Bürgerinnen und Bürger ist dabei von nachgeordneter Bedeutung, ob es sich bei den jeweils beantragten Leistungen um solche im Bundes- oder im Landesvollzug handelt. Daraus muss der Auftrag abgeleitet werden, in der Lebenslage „Geburt“ bundesweit Bürokratie zu reduzieren, Verwaltungsprozesse zu bündeln und Antragstellende bei der Erbringung von Nachweisen zu entlasten.

2. Modellprojekt „ELFE - Einfach Leistungen für Eltern“

Das Land Bremen entwickelt in diesem Zusammenhang mit „ELFE - Einfach Leistungen für Eltern“ ein wegweisendes Modellprojekt im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung. Das Projekt „ELFE“ war Teil des Digitalisierungsprogramms des IT-Planungsrats (Phase 1) und ist in Phase 2 Bestandteil des Themenfelds „Familie & Kind“ (Föderales OZG-Programm), das unter der Federführung des BMFSFJ und der Freien Hansestadt Bremen steht. Es befindet sich momentan an der Schwelle von der Konzeptions- zur Umsetzungsphase, ist also noch nicht im Echtbetrieb erprobt worden. Die Kernidee ist, mehrere Familienleistungen der Lebenslage „Geburt“ gleichzeitig beantragen zu können und Bürgerinnen und Bürger – soweit möglich – bei der Pflicht zur Beibringung von (Papier-)Nachweisen zu entlasten. Mit Einwilligung der Antragstellenden soll die Nachweiserbringung über elektronischen, automatisierten Datenaustausch zwischen Behörden erfolgen.

10. Juni 2020

Mit Bundesratsbeschluss vom 21. September 2018 (Drucksache 307/18 als Anlage) wurde die Bundesregierung darum gebeten, geeignete Gesetzesvorschläge für die Umsetzung des Projektes ELFE zu unterbreiten.

3. Entstehung und Auftrag des Steuerungskreises

Unter Federführung von BMFSFJ und BMI wurde ein ressortübergreifender Steuerungskreis ins Leben gerufen, der den rechtlichen „Status Quo“ prüfen und ggf. gesetzliche Änderungen erarbeiten sollte.

Am 5. Juni 2019 hat sich der Steuerungskreis „Digitale-Familienleistungen“ konstituiert. Es wurden vier Arbeitsgruppen mit den Kernressorts BMI, BMFSFJ, BMF, BMG, BMJV und BMAS, unterstützt durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit sowie die Freie Hansestadt Bremen, gebildet.

4. Entwurf eines Gesetzes zur Digitalisierung von Verwaltungsverfahren bei der Gewährung von Familienleistungen

Am [XX.XX.2020] wurde dem Kabinett der Entwurf eines Gesetzes zur Digitalisierung von Verwaltungsverfahren bei der Gewährung von Familienleistungen vorgelegt.

Der Gesetzentwurf sieht bezogen auf diesen Prüfauftrag folgende Maßnahmen vor:

- Schaffung einer bereichsspezifischen Regelung, damit die Standesämter der Elterngeldstelle mitteilen, dass eine Geburt beurkundet wurde. Bedingung für die Datenübermittlung ist, dass die Eltern in diese Übermittlung eingewilligt und gleichzeitig mit den weiteren Angaben zur Geburt und der Namensbestimmung einen Antrag auf Elterngeld gestellt haben. Für die Beantragung des Kindergeldes ist eine solche Mitteilung nicht vorgesehen, da die Geburtsurkunde für die Entscheidung über die Gewährung von Kindergeld nicht erforderlich ist.
- Schaffung einer bereichsspezifischen Regelung, damit die Datenstelle der Rentenversicherung den Nachweis des Einkommens bei nicht-selbstständiger Arbeit mit Einwilligung der antragstellenden Person bei den Arbeitgebern abrufen. Der Nachweis des Einkommens wird für die Prüfung des Antrags auf Elterngeld benötigt. Die Datenstelle der Rentenversicherung kann im Auftrag der Elterngeldstellen (für das Elterngeld) die Entgeltdaten bei den Arbeitgebern abfragen. Diese Abfragemöglichkeit wurde auch für den Antrag auf Kinderzuschlag geprüft. Die separate Prüfung war erforderlich, da dem Kinderzuschlag ein an der Existenzsicherung orientierter und damit vom Elterngeld abweichender Einkommensbegriff zugrunde liegt. Die Prüfung hat ergeben, dass Einkommensinformationen, die für die Bescheidung dieser Leistung notwendig sind, in den Softwareprodukten der Arbeitgeber auf heterogene und mit

dem spezifischen Einkommensbegriff schwer kompatible Art elektronisch gespeichert sind. Damit eignet sich das für Elterngeld vorgesehene Verfahren des Abrufs von Entgeltdaten über die Datenstelle der Rentenversicherung in dieser Form nicht für den Kinderzuschlag. Gleichwohl kann und soll der Kinderzuschlag im Rahmen der Umsetzung der bei ELFE und verwandten Projekten vorgesehenen digitalen Kombi-Antragslösungen Berücksichtigung finden, wenngleich es sich abzeichnet, dass der Kinderzuschlag noch nicht in der 1. Ausbaustufe dieses Umsetzungsprojektes umgesetzt werden kann. Denkbar ist zunächst eine medienbruchfreie Verlinkung des Angebots KinderzuschlagDigital. Im Anschluss soll das Antragsformular vollständig in ELFE integriert werden. Hierfür ist aber kein gesonderter rechtlicher Regelungsbedarf identifiziert worden.

- Schaffung einer bereichsspezifischen Regelung, damit die Krankenkassen den Elterngeldstellen mit Einwilligung der Leistungsempfängerin elektronisch Daten zum bewilligten Mutterschaftsgeldübermitteln, die für die Entscheidung über die Gewährung von Elterngeld erforderlich sind.

Darüber hinaus erfolgen mit dem Gesetz Änderungen im Onlinezugangsgesetz und dem E-Government-Gesetz, die aber nicht Gegenstand der Arbeit im Steuerungskreis waren und im Folgenden nicht weiter vertieft werden.

Im Rahmen der Prüfung des Modellprojektes wurden zu einzelnen Punkten aber auch Rechtsänderungsbedarfe abgelehnt oder Rahmenbedingungen formuliert, die von diesen und ähnlichen Projekten zwingend zu berücksichtigen sind. Dies zu dokumentieren ist Aufgabe des Begleitberichts.

II. Ideal des digitalen Verwaltungsverfahrens

Die Prüfung des Modellprojektes konzentrierte sich darauf, Antragsverfahren zu bündeln sowie einen automatisierten Datenabruf zur Ermittlung des Einkommens bei nicht-selbstständiger Arbeit umzusetzen. Der Erfolg der OZG-Umsetzung wird nicht nur daran zu messen sein, ob Verwaltungsleistungen online verfügbar sind, sondern ob sie den Anforderungen an eine nutzerinnen- und nutzerfreundliche, sichere und effiziente Verfahrensabwicklung entsprechen und tatsächlich genutzt werden. Hierfür müssen Verwaltungsprozesse neu gedacht und bürgerorientiert modifiziert werden. Dabei genügt es nicht, ein bestehendes Papierformular 1:1 im Internet bereitzustellen. Vielmehr müssen die Nutzenden digitale Verwaltungsleistungen komfortabel und sicher in Anspruch nehmen können.

Daher wird im Folgenden ein aus Nutzerinnen- und Nutzersicht beschriebenes Ideal eines digitalen Verwaltungsprozesses skizziert, das als Leitbild für die elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren in einer an den Nutzenden orientierten digitalen Verwaltung dienen kann:

Die Nutzenden finden über das gewählte Verwaltungsportal des Portalverbunds (§ 1 Abs. 1 OZG) unkompliziert die begehrte Verwaltungsleistung. Der korrekte Fachterminus der Leistung muss dabei nicht bekannt sein, denn eine Suchfunktion und weiterführende Informationen helfen, die gewünschte Leistung zu finden.

Lebenslagenspezifisch wird Nutzenden angeboten, mehrere Verwaltungsleistungen parallel zu beantragen, um eine effiziente Verfahrensbündelung zu ermöglichen.

Über die von Bund und Ländern bereitgestellten Nutzerkonten können sich Nutzende gegenüber der für die Verwaltungsleistung zuständigen Behörde identifizieren (vgl. § 3 Abs. 2 OZG). Aufgrund der Interoperabilität der Nutzerkonten von Bund und Ländern kann ein einmal angelegtes Nutzerkonto – Bund oder Land - für die Verwaltungsleistungen aller Ebenen genutzt werden (vgl. BT-Drs. 18/11135, S. 92).

Die elektronische Identifizierung muss dabei auch mit elektronischen Identifizierungsmitteln anderer EU-Mitgliedstaaten möglich sein, sofern diese gemäß der eIDAS-Verordnung (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) notifiziert worden sind.

Aus Sicht der Nutzenden muss die Identifikation einfach und sicher sein. Es müssen die gesetzlich vorausgesetzten Identifizierungsmittel für deutsche Staatsangehörige (z.B. eID), für Personen mit einem Aufenthaltstitel (eAT) und für Angehörige anderer EU-Mitgliedsstaaten (eIDAS) ebenso nutzbar sein wie ggf. weitere Identifizierungsmittel, sofern diese für den jeweiligen Verwendungskontext hinreichend sicher und zuverlässig sind.

Gegenüber diesem Onlinedienst müssen sich die Nutzenden auf dem für die Verwaltungsleistung erforderlichen Vertrauensniveau identifizieren. Bei einer gleichzeitigen Beantragung mehrerer paralleler Verwaltungsleistungen mit unterschiedlich hohen Vertrauensniveaus erfolgt die Identifizierung auf dem höchsten der verlangten Vertrauensniveaus (Beispiel: drei parallele Anträge, zwei benötigen das Vertrauensniveau substantiell, einer das Vertrauensniveau hoch; dann erfolgt die einheitliche Identifizierung für alle drei Anträge insgesamt auf dem Vertrauensniveau hoch).

Im Antragsprozess wird die für die jeweilige Verwaltungsleistung zuständige Behörde ermittelt. Durch entsprechende visuelle Aufbereitung wird Nutzenden transparent aufgezeigt, welche zuständige Fachbehörde dasungsverfahren führt.

Nutzende haben am Anfang des Antragsprozesses die Wahl, ob und welche Anträge sie stellen möchten. Entscheiden sie sich dafür, mehrere Anträge parallel zu stellen, sollen sie dafür durch einen einheitlichen Antragsprozess geführt werden (sog. „Kombi-Antrag“). Dieser einheitliche Antragsprozess ermöglicht es, dass Nutzende Angaben, die für mehrere Leistungen ansonsten separat zu tätigen wären, in einem einheitlichen Vorgang nur einmal tätigen müssen. Die Parallelisierung der Antragstellung verändert aber die fachlichen Zuständigkeiten nicht.

Der „Kombi-Antragsassistent“ trennt die gemeinsam erhobenen Daten und ordnet diese den jeweils ausgewählten Anträgen separat zu. Es muss sichergestellt werden, dass für den jeweiligen Antrag nur die jeweils erforderlichen Daten zugeordnet werden. Am Ende des einheitlichen Antragsprozesses stellt die Nutzerin bzw. der Nutzer verschiedene Anträge und nicht einen einheitlichen Antrag.

Nutzende müssen zudem nur die zwingend durch sie zu erbringenden Angaben machen; dies gilt etwa für die Auswahl der Leistungen in einem „Kombiantrag“ oder die Bestimmung des Vornamens eines neugeborenen Kindes.

Der Antrag darf im Übrigen unvollständig bleiben. Denn zur weiteren Entlastung wird den Nutzenden angeboten, dass die zuständige Stelle selbst die erforderlichen Angaben und Nachweise im Wege eines automatisierten Datenaustausches abfragt. Nutzende müssen hierzu ihre Einwilligung erteilen.

Die zuständige Stelle soll die weiteren, für die jeweilige Verwaltungsleistung erforderlichen Daten von anderen öffentlichen und ggf. auch nicht-öffentlichen Stellen abrufen, sofern diese Daten dort vorhanden sind. Die Nutzerin oder der Nutzer wird vorab umfassend über die hierfür notwendigen Datenverarbeitungsprozesse informiert und kann diese nachvollziehen. Sie oder er kann die notwendige Einwilligung auf einzelne Datenaustausche beschränken und andere erforderliche Nachweise auch weiterhin selbst einbringen. Die hierfür genutzten Datenübertragungswege sind erprobt zuverlässig, schnell, sicher und ermöglichen eine rechtssichere Verwaltungskommunikation.

Mit Absenden des Antrags erhalten Antragstellende eine Information, wenn die Übermittlung nicht erfolgreich war (Versandbestätigung durch den Onlinedienst). Diese Mitteilung zeigt an, dass der Antrag nicht abgegeben wurde, also keine fristwahrende oder fristauslösende Wirkung hat. Sie ist eine Serviceleistung.

Im weiteren Verfahren können die jeweils zuständige Behörde und die Antragstellenden grundsätzlich persönlich, telefonisch, in Papierform oder digital kommunizieren. Gesetzliche Formvorschriften bleiben jedoch unberührt, sind also weiter zu beachten.

Über die Besonderheiten eines digitalen Rückkanals (z.B. zur Bekanntgabe elektronischer Verwaltungsakte) werden Antragstellende informiert. Eine nutzerinnen- und nutzerfreundliche digitale Möglichkeit ist die im Verwaltungsportal bereitgestellte Postfachfunktionalität (vgl. IT-Planungsrat – Entscheidung 2018/40). Prozesse, die sich an das Verwaltungsverfahren anschließen und mit diesem in Sachzusammenhang stehen, können ebenfalls digital abgewickelt werden (z.B. Bezahlung, Widerspruch, weitere Kommunikation).

Der aufgezeigte Idealprozess ist als „lebende Zielvision“ fortzuschreiben, um das volle Potential der Verwaltungsdigitalisierung zugunsten der Nutzerinnen und Nutzer auszu-schöpfen. Die Bewertung der Nutzerinnen- und Nutzerorientierung im Rahmen der Zielvision ist daher nicht starr. Sie ist stets mit den Betroffenen zu validieren.

Verwaltungsdigitalisierung bleibt eine Daueraufgabe. Nach der Lebenslage Geburt sollen daher weitere relevante Lebenslagen in den Blick genommen werden, um das Potential von Kombiantragsgesamtheiten und eines behördenübergreifenden Datenaustauschs zu heben.

Gleichzeitig erscheinen eine noch stärkere Standardisierung der gespeicherten Daten zur Lohnabrechnung und Anpassungen der zur Personalabrechnung genutzten Softwareprodukte im Zusammenwirken mit den Arbeitgebern wünschenswert, um Datenabfrageverfahren in diesem Bereich voranzutreiben.

Dies bedarf eines koordinierten und entschlossenen Handelns der Bundesregierung insgesamt und der betroffenen Ressorts im Besonderen.

III. Rechtliche Rahmenbedingungen

Bei weitem nicht alle rechtlichen Fragestellungen der unter II. skizzierten Nutzenden sind im Steuerungskreis betrachtet worden; dies gilt insbesondere für solche Fragestellungen, die bereits Gegenstand weiterer Arbeitsgruppen und Steuerungskreise im Rahmen der OZG-Umsetzung sind (z.B. Fragen der Authentifizierung über Nutzerkonten).

So ist etwa eine eindeutige Zuordnung der betroffenen Person in den Datenbeständen der Verwaltung Voraussetzung dafür, dass Datenabrufe gelingen. Andernfalls kommt es zu Trefferlisten mit Daten unbeteiligter Personen, zum Prozessabbruch oder gar zu Personenverwechslungen. Diese eindeutige Zuordnung wird perspektivisch ermöglicht, indem in Umsetzung der vom Bundeskabinett beschlossenen „Eckpunkte zum registerübergreifenden Identitätsmanagement als Teil der Registermodernisierung“ nicht-sprechende Identifizierer für alle Personen mit Verwaltungskontakt eingeführt und in den dezentralen Fachregistern gespeichert werden.

Im Folgenden sollen die rechtlichen Rahmenbedingungen insoweit dargestellt werden, als sie gerade keinen rechtlichen Änderungsbedarf ausgelöst haben oder auf der Grundlage des bestehenden Rechts Rahmenbedingungen zu formulieren sind, die von diesen und ähnlichen Projekten zwingend zu berücksichtigen sind.

1. Rechtliche Vorgaben für ein kooperatives Zusammenwirken von Bund und Ländern

Die Länder führen die Bundesgesetze grundsätzlich als eigene Angelegenheiten aus (Art. 83 GG) und regeln dabei auch das Verwaltungsverfahren, einschließlich der Gestaltung der Antragstellung, grundsätzlich selbst (vgl. Art. 84 Abs. 1 GG). In geringerem Umfang vollzieht der Bund Bundesgesetze in eigener Verwaltung und die Länder vollziehen Bundesgesetze in Bundesauftragsverwaltung (vgl. Art. 85, 87 ff. GG).

Das Betreiben eines informationstechnischen Systems, welches der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder dient, ist Teil des Verwaltungsvollzugs und daher Ländersache. Entsprechendes gilt für die Ausführung von Bundesgesetzen, wenn diese dem Bund zugewiesen ist (Bundesvollzug). Für die Errichtung und den Betrieb eines solchen Systems ist die jeweils zuständige staatliche Ebene allein verantwortlich.

Eine Kooperation mehrerer Länder beim Vollzug einer Verwaltungsleistung oder die Kooperation des Bundes und der Länder beim Vollzug mehrerer Verwaltungsleistungen (Lebenslagen-Prinzip) ist (nur) unter bestimmten Bedingungen möglich. Unzulässig wäre dabei in jedem Fall eine faktische Veränderung oder Vermischung gesetzlich vorgegebener Zuständigkeiten (sog. Mischverwaltungsverbot).

Maßgeblich ist zunächst, in wessen Zuständigkeit der Vollzug der zu bündelnden Verwaltungsleistungen liegt:

(1) Wenn ein informationstechnisches System Verwaltungsleistungen bündeln soll, die die Länder im Auftrag des Bundes oder als eigene Angelegenheit vollziehen, gilt Folgendes:

Die Länder können eine IT-Kooperation vereinbaren (vgl. Art. 91c Abs. 3 GG), etwa durch schriftliche Vereinbarung, d.h. Staatsvertrag oder Verwaltungsabkommen. Es genügt aber letztlich jede verbindliche Absprache, etwa auf der Ebene des IT-Planungsrats.

Eine Beteiligung des Bundes an der Entwicklung eines informationstechnischen Systems, das ausschließlich Verwaltungsleistungen bündelt, die im Landesvollzug liegen, ist nur ausnahmsweise möglich:

Nach § 4 OZG kann die Bundesregierung im Benehmen mit dem IT-Planungsrat durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Verwendung eines bestimmten informationstechnischen Systems vorgeben. Das zuständige Bundesministerium kann die IT-Komponente bereitstellen und damit auch deren Entwicklung finanzieren.

- Sofern einzelne Komponenten bis hin zum gesamten informationstechnischen System für eine Verwaltungsleistung im Bundesvollzug konkret nachgenutzt werden sollen, ist eine Beteiligung im Rahmen des Bundesinteresses nach Art. 91c Abs. 1 GG möglich. Der Bund kann sich an der Entwicklung des informationstechnischen Systems in Höhe seines Eigeninteresses finanziell beteiligen und Vertragspartner der o.g. Absprache werden.

Eine finanzielle Beteiligung des Bundes am Betrieb der Länder-IT ist in beiden Fällen verfassungsrechtlich unzulässig. Einzelheiten zur Abgrenzung zwischen Errichtung und Betrieb waren nicht Gegenstand der Arbeit des Steuerungskreises und müssen an anderer Stelle vertieft werden.

(2) Wenn ein informationstechnisches System mehrere Verwaltungsleistungen bündeln soll, die zum einen die Länder als eigene Angelegenheit oder im Wege der Bundesauftragsverwaltung und zum anderen der Bund als bundeseigene Verwaltung vollziehen, gilt nach Art. 91c Abs. 1 GG Folgendes:

Ein solches System kann gemeinsam von Bund und Ländern errichtet und auch betrieben werden. In diesem Fall kann also auch der Betrieb vom Bund – in der Regel entsprechend seinem Verwaltungsanteil - mitfinanziert werden.

2. Weitere rechtliche Rahmenbedingungen für digitale Anträge

Schwerpunktmäßig sollen diejenigen Bedingungen dargestellt werden, die sich nicht als Rechtsänderungen im Entwurf eines Gesetzes zur Digitalisierung von Familienleistungen widerspiegeln. Dies betrifft insbesondere eine Anwendung, die es *Nutzerinnen und Nutzern lebenslagenspezifisch ermöglicht, mehrere Verwaltungsleistungen parallel zu beantragen* (Onlinedienst für die Antragstellung/“Kombi-Antrag Familienleistungen“, 2.1).

Eine Anwendung, die es der für Elterngeld zuständigen Stelle ermöglicht, automatisierte Datenabrufe zur Beschaffung von Entgeltaten durchzuführen, wurde gesetzlich im Digitale-Familienleistungen-Gesetz geregelt, daher werden im Folgenden nur einige grundlegende Aussagen getroffen (Datenabrufsoftware, 2.2).

2.1 Onlinedienst für die Antragstellung/„Kombi-Antrag Familienleistungen“

(1) Sinn und Zweck des Onlinedienstes

- Dieses informationstechnische System soll ein paralleles Eingeben weiterer Angaben zur Geburt/Namensbestimmung sowie der Anträge auf Kindergeld, Elterngeld und perspektivisch Kinderzuschlag ermöglichen (Onlinedienst für die Antragstellung „Kombi-Antrag Familienleistungen“).
- Am Ende des Ausfüllprozesses generiert das informationstechnische System aus diesen Daten unterschiedliche Anträge und übermittelt diese an die für die jeweilige Verwaltungsleistung sachlich und örtlich zuständige Behörde.

(2) EU-Verordnung zum Single Digital Gateway („SDG-VO“)

Die Verpflichtung der SDG-VO, bestimmte Verfahren vollständig online bereitzustellen, gilt nicht für die Familienleistungen Kindergeld, Elterngeld, Kinderzuschlag und Anzeige der Geburt (Art. 6 Absatz 1 i.V.m. Anhang II).

(3) Freiwilligkeit der Nutzung

- Die Antragstellenden nutzen dieses informationstechnische System freiwillig.
Der Onlinezugang zu Verwaltungsleistungen und die hierzu angebotenen Onlinedienste stellen eine zusätzliche Möglichkeit zur Abwicklung von Verwaltungsverfahren dar (vgl. Wortlaut § 1 Abs. 1 OZG: „[...] auch elektronisch [...]).
- Daraus folgt, dass die Antragstellenden weiterhin jeden der genannten Anträge auch postalisch oder persönlich unmittelbar bei der zuständigen Behörde stellen können. Zudem müssen die Anträge nicht parallel gestellt werden; es wird weiterhin möglich sein, separate Anträge oder jede beliebige Kombination der angebotenen parallelen Antragstellung zu nutzen. Auch andere, unabhängig vom Kombi-Antrag bestehende Online-Angebote zur Antragstellung können unverändert genutzt werden.
- Die Nutzenden können insbesondere auch einen Papierantrag stellen und mit Einwilligung zugleich von der Möglichkeit (etwa nach § 5 Abs. 2 EGovG) Gebrauch machen, dass die zuständige Behörde die erforderlichen Nachweise direkt bei einer anderen öffentlichen Stelle erhebt.

(4) Datenverarbeitung im Onlinedienst

- Im Onlinedienst werden diejenigen Angaben von Nutzerinnen und Nutzern erhoben, die für die Bearbeitung des Antrags zu den ausgewählten Verwaltungsleistungen erforderlich sind.
- Die einmalig eingegebenen Daten werden von dem Onlinedienst für die ausgewählten Anträge vervielfältigt und den jeweiligen Anträgen nach deren Zweckbestimmungen getrennt zugeordnet.
- Der erforderliche Umfang richtet sich nach den Regelungen des Fachrechts. Im Fachrecht ist geregelt, welche Daten von der zuständigen öffentlichen Stelle zur Bescheidung des Antrags erhoben und auf sonstige Weise verarbeitet werden dürfen.
- Es gibt einen (für die jeweilige Verwaltungsleistung zu bestimmenden) Mindestdatensatz (Pflichtfelder), der von der Nutzerin oder dem Nutzer selbst anzugeben ist.
- In dem Onlinedienst sollen Daten mehrfach zur Vervollständigung der einzelnen Anträge für die jeweiligen Verwaltungsleistungen genutzt werden. Die Mehrfachnutzung wird jedoch nur ermöglicht, wenn der Nutzende sich zu Beginn für die gleichzeitige bzw. parallele Antragstellung entscheiden.
- Während der Datenerhebung bei Antragstellenden im Onlinedienst werden die Daten in einem System zwischengespeichert.
- Die Löschung der Daten ist im Zuge der Erstellung des Datenschutzkonzepts konkret festzulegen und im Rahmen eines Datenschutzmanagements regelmäßig zu überprüfen?
- Ein Onlinedienst soll soweit möglich den Nutzenden die Wahl geben, Daten, die bereits bei einer anderen öffentlichen Stelle vorhanden sind, im Wege eines automatisierten Datenaustauschs durch die zuständige Behörde des jeweiligen Fachverfahrens zu beschaffen; vgl. § 5 Abs. 2 EGovG bzw. Regelungen im jeweiligen Fachrecht. Wenn Nutzende dabei rechtlich grundsätzlich zur Mitwirkung zum Beispiel in Form der Beibringung dieser Nachweise verpflichtet sind, kann diese Mitwirkung durch die Erteilung einer Einwilligung in den automatisierten Datenaustausch erfolgen. Die Mitwirkungspflicht erlischt aber nicht. Weitere rechtliche Fragen, insbesondere zum Identitätsmanagement im Rahmen automatisierter Datenaustausche wurden im Steuerungskreis nicht weiter erörtert, dies bleibt den Projekten zur Registermodernisierung vorbehalten.
- Die Antragstellenden haben die Wahl, ob sie statt des automatisierten Datenabrufs die erforderlichen Nachweise selbst einreichen (per Post oder durch digitales Hochladen in diesen Onlinedienst).

(5) Errichtung und Betrieb des Onlinedienstes als Verwaltungsaufgabe/Verhältnis zur Fachverantwortlichkeit

- Am Betrieb des Onlinedienstes sind der Bund (zuständig für Kindergeld und perspektivisch Kinderzuschlag) und alle diejenigen Länder beteiligt, die den Onlinedienst für die Antragstellung von familienbezogenen Leistungen nutzen möchten (betrifft Elterngeld und Geburtsanzeige).
- Die Fachverantwortlichkeit für das jeweilige Verwaltungsverfahren bleibt beim „Kombi-Antrag“ unberührt. Es wird insbesondere mit dem Onlinedienst keine neue öffentliche Stelle geschaffen – etwa im Sinne einer „Allgemeinen Antragsbehörde“, die als Drehscheibe sämtlicher öffentlichen Stellen in Bund und Ländern bei der Antragstellung unterstützt und Anträge an die fachlich zuständige Behörde weiterleitet.
- Dies bedeutet insbesondere, dass das jeweilige Fachrecht die Art und den Umfang der im Onlinedienst für die Antragstellung zu erhebenden Daten bestimmt.
- Zuständige Stelle für die Verwaltungsleistung „Geburtsanzeige“ ist das Standesamt, in dessen Bezirk das jeweilige Kind geboren wurde (vgl. § 18 PStG). Das Verwaltungsverfahren wird von den Ländern als eigene Angelegenheit (Art. 84 GG) durchgeführt.
- Zuständige Stelle für die Verwaltungsleistung „Kindergeld“ nach dem Einkommensteuergesetz ist das Bundeszentralamt für Steuern, die Ausführung obliegt den Dienststellen der Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit (im Wege der Organleihe) und den Familienkassen des öffentlichen Dienstes. Das Verwaltungsverfahren wird auf der Grundlage von Artikel 108 Abs. 4 Satz 1 GG nach § 5 Abs. 1 Nr. 11 FVG im Wege des Bundesvollzugs durchgeführt.
- Zuständige Stelle für die Verwaltungsleistung „Elterngeld“ sind die Elterngeldstellen der Länder, in der Antragstellende ihren Wohnsitz haben. Das Verwaltungsverfahren wird durch die Länder im Wege der Bundesauftragsverwaltung (Art. 85 GG) durchgeführt.
- Im Hinblick auf die perspektivische Erweiterung auf den Kinderzuschlag: Zuständige Stelle für die Verwaltungsleistung „Kinderzuschlag“ ist die Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit. Das Verwaltungsverfahren wird im Wege des Bundesvollzugs (Art. 86 GG) durchgeführt.
- Für die Nutzenden muss bei Antragstellung erkennbar sein, dass sie am Ende unterschiedliche Anträge an unterschiedliche Behörden stellen. Die für die einzelne Verwaltungsleistung zuständige Stelle muss für die Antragstellenden deutlich erkennbar sein. Der Onlinedienst setzt dies durch gestalterische Mittel um.

(6) Datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit

- Die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit richtet sich unter diesen Bedingungen nach Art. 26 DSGVO.
- Ein solcher Onlinedienst wird als Auftragsverarbeitung durch einen IT-Dienstleister definiert, der durch die jeweils für die einzelne Verwaltungsleistung verantwortlichen Fachbehörden (datenschutzrechtliche Verantwortliche) beauftragt wird. Einer gesetzlichen Regelung der datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit für den Onlinedienst bedarf es nicht. Vertragliche Vereinbarungen mit dem IT-Dienstleister genügen.
- Festlegungen zum konkreten Umfang und der Ausübung der gemeinsamen datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit müssen im Datenschutzkonzept und der Vereinbarung der beteiligten öffentlichen Stellen niedergelegt werden.

(7) Einwilligung

- Die Einwilligung ist eine geeignete Rechtsgrundlage, da es sich hier um eine zusätzliche Möglichkeit zu den herkömmlichen Antragswegen handelt, die der Nutzer freiwillig nutzen kann (Artikel 6 Absatz 1 Satz 1 Buchstabe a), Artikel 7 Absatz 1 DSGVO). Die Einwilligung muss nachgewiesen werden können.
- Technisch muss sichergestellt werden, dass bei einem Widerruf der Einwilligung keine (weitere) Datenverarbeitung (d.h. eine Löschung) erfolgt, da die Datenverarbeitung im Onlinedienst auf die Einwilligung gestützt ist. Bei mehreren Verantwortlichen ist dies bei allen Verantwortlichen zu gewährleisten.

(8) Abgabe an das Fachverfahren

- Mit dem Absenden des Antrags aus dem Onlinedienst wird dieser an das Fachverfahren übermittelt.
- Empfehlenswert ist der Versand einer Sendebestätigung an Antragstellende.
- Der Onlinedienst hat ein datenschutzkonformes Löschkonzept für die zur Generierung der Anträge erhobenen Daten zu erstellen.

(9) Problem Nacherfassung in den Standesämtern

- Die Personenstandsregister sind bislang bzgl. Einträgen vor 2014 noch nicht vollständig elektronisch nacherfasst. Ab 2009 konnten und ab 2014 mussten die Personenstandsregister elektronisch geführt werden.
- Die fehlende elektronische (Nach-) Erfassung von Personenstandseinträgen in den Personenstandsregistern stellt ein erhebliches Hemmnis bei

der Realisierung (voll-) digitalisierter Verwaltungsprozesse dar. Die fehlende Nacherfassung erfordert jedoch erhebliche personelle Kapazitäten und kann nicht beschleunigt werden. Solange die für andere Verwaltungsleistungen benötigten Personenstandseinträge nicht automatisiert abgerufen bzw. eingesehen werden können, ist der Personenkreis, der die Möglichkeit der digitalen Beantragung familienbezogener Leistungen nutzen kann, (zunächst) auf diejenigen Eltern begrenzt, deren personenbezogene Daten in den Personenstandsregistern bereits elektronisch erfasst sind. Durch die stetige Nacherfassung von Personenstandseinträgen reduziert sich dieses Hemmnis mittelfristig.

2.2 Automatisierter Datenabruf

- (1) Mit Einwilligung der Antragstellenden können für die Antragsbearbeitung erforderliche Nachweise, die grundsätzlich von Nutzerinnen und Nutzern selbst zu erbringen wären, bei anderen öffentlichen Stellen beschafft werden. Es handelt sich dabei um solche Nachweise, die dem Grunde nach von Antragstellenden zu erbringen sind (Mitwirkungspflicht).
- (2) Neben dieser einwilligungsbasierten Datenverarbeitung können für einzelne Fachverfahren weitere nicht-einwilligungsbasierte Datenverarbeitungen gesetzlich vorgesehen sein (z.B. Geburtsanzeige durch das Geburtskrankenhaus nach § 20 PStG).
- (3) Einwilligungsbasierte Datenabrufe erfolgen im Auftrag der jeweils zuständigen Fachbehörde (z.B. der Elterngeldstellen) durch einen Auftragsverarbeiter (IT-Dienstleister).
- (4) Dem Datenabruf geht die informierte Einwilligung der Nutzerinnen und Nutzer voraus, dass die erforderlichen Nachweise/Daten aufgrund des Antrags nicht selbst beigebracht werden müssen, sondern im Wege des automatisierten Datenabrufs durch die zuständige öffentliche Stelle beschafft werden (s.o. Kurzbeschreibung Onlinedienst). Der Onlinedienst übermittelt die Einwilligungserklärung zusammen mit den Antragsdaten an die Fachbehörde.
- (5) Die Einwilligung wird gegenüber der Fachbehörde erklärt. Die Einwilligung lässt Mitwirkungspflichten und Mitwirkungsobliegenheiten der Antragstellenden nicht entfallen.
- (6) Die datenschutzrechtliche Einwilligung kann gemäß den Vorgaben der DSGVO jederzeit widerrufen werden. Die Datenabrufsoftware setzt den Widerruf technisch um. Zuständig für die Entgegennahme des Widerrufs sind die Verantwortlichen (Art. 26 Abs. 3 DSGVO).
- (7) Der Datenabruf kann voraussichtlich nur in wenigen Fällen in Echtzeit erfolgen (in Echtzeit möglich ist etwa der Abruf von Meldedaten), im Regelfall müssen die er-

forderlichen Angaben mehrere Wochen in der Abrufsoftware zwischengespeichert werden (s. Abruf über Deutsche Rentenversicherung Bund an Arbeitgeber). Im Datenschutzkonzept ist die Dauer der Speicherung und die Löschung festzulegen.

- (8) Die Nutzerinnen und Nutzer sollen die Möglichkeiten haben, den Status des Antrags abzufragen. Zuständige Stelle für diese Beauskunftung ist die Fachbehörde. Wer in der Fachbehörde diese Beauskunftung vornimmt, entscheidet die Fachbehörde. Den fachlich zuständigen Stellen muss die Möglichkeit gegeben werden, den Status des zu vervollständigen Antrags jederzeit abzufragen.