

28.2.2017

Deutscher Bundestag  
Vorsitzende des Haushaltsausschusses  
Frau Dr. Gesine Löttsch, MdB  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin  
Mail: [haushaltsausschuss@bundestag.de](mailto:haushaltsausschuss@bundestag.de)

Bearbeitet von Dr. Ariane Berger  
Deutscher Landkreistag  
Lennéstraße 11  
10785 Berlin

Telefon (0 30) 59 00 97 - 313  
Telefax (0 30) 59 00 97 - 400

E-Mail: [Ariane.Berger@Landkreistag.de](mailto:Ariane.Berger@Landkreistag.de)

Nachrichtlich:

Deutscher Bundestag  
Vorsitzender des Innenausschusses  
Herrn Ansgar Heveling, MdB  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin  
Mail: [innenausschuss@bundestag.de](mailto:innenausschuss@bundestag.de)

Aktenzeichen  
II

Deutscher Bundestag  
Vorsitzender des Ausschusses Digitale Agenda  
Herrn Jens Koeppen, MdB  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin  
Mail: [ada@bundestag.de](mailto:ada@bundestag.de)

**Stellungnahme des Deutschen Landkreistages und des Deutschen Städtetages zu Art. 9 des Entwurfs eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs-systems ab dem Jahr 2020 für die Anhörung am 27.3.2017**

Sehr geehrte Frau Dr. Löttsch,

der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Städtetag lehnen die Errichtung eines Portalverbundes für Verwaltungsleistungen in der durch das OZG vorgesehenen Ausgestaltung ab. Zwar ist die Absicht der Bundesregierung, das Onlineangebot für elektronische Verwaltungsleistungen weiter auszubauen und dafür die Portale von Bund und Ländern einschließlich der Kommunen elektronisch zu verknüpfen, grundsätzlich zu begrüßen. Insoweit befördert die Idee des Portalverbundes den von unseren Verbänden unterstützten Ausbau medienbruchfreier elektronischer Verwaltungsverfahren. Auch die Festsetzung eines relativ kurzen Umsetzungs-

zeitraums von fünf Jahren findet grundsätzlich unsere Zustimmung. Ebenso zu begrüßen ist die Absicht der Bundesregierung, eine größtmögliche Interoperabilität zwischen den verschiedenen elektronisch angebotenen Verwaltungsdienstleistungen zu schaffen.

Die vorgelegten gesetzlichen Regelungen schießen allerdings weit über diese Ziele hinaus und begegnen verschiedenen (verfassungs-)rechtlichen und tatsächlichen Bedenken.

So verändert die Einführung eines dem Bund vorschwebenden einheitlichen Portalverbundes die bisherige föderale Ordnung im Hinblick auf den Vollzug von Gesetzen des Bundes und der Länder, ohne dass es dafür zwingende Gründe gibt. Abweichend vom Modell der Art. 30, 83 ff. GG, wonach die Länder bei der Ausführung von Bundes- und Landesgesetzen grundsätzlich Verfahrensautonomie besitzen, und auch abweichend vom Prinzip kommunaler Selbstverwaltung, soll die elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren nunmehr durch Rechtsverordnungen der Bundesregierung in weiten Teilen verbindlich vorgegeben werden. Insbesondere die umfassende Vorgabe sogenannter IT-Komponenten durch den Bund stellt einen massiven Eingriff in die grundgesetzliche Verteilung von Aufgaben- und Verfahrensverantwortung zwischen Bund, Ländern und Kommunen dar und ist daher abzulehnen. Die geplanten Regelungen über die elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren sind derart weitreichend, dass sie bei entsprechender Umsetzung die Qualität von Steuerungs- und Kontrollinstrumenten des Bundes gegenüber der Kommunalverwaltung erreichen können. Es besteht die Gefahr, dass die verbindlich vorgegebenen IT-Komponenten als verfassungsrechtlich unzulässige Steuerungs- und Kontrollsurrogate zu Lasten der Länder und Kommunen missbraucht werden.

Eine flächendeckende weitgehend bundeseinheitlich determinierte Abwicklung elektronischer Verwaltungsverfahren in den Ländern und Kommunen widerspricht zudem dem verfassungsrechtlichen System einer verantwortungsklaren Ordnung der Zuständigkeiten von Bund, Ländern und Kommunen. Sowohl rechtsstaatliche, freiheitsrechtliche als auch demokratische Vorgaben zwingen den Bundesgesetzgeber dazu, Verwaltungszuständigkeiten klar, transparent und eindeutig zuzuordnen. Die vorgeschlagenen Regelungen unterlaufen diese Vorgaben, die Zuständigkeit droht, einem schleichenden Bedeutungsverlust ausgesetzt zu werden.

Im Tatsächlichen berücksichtigt die geplante Einführung des Bundesportals nicht den bereits vorhandenen Bestand an funktionierenden Behördenportalen. Hier ist neben den verschiedenen Behördenfindern in den Ländern und Kommunen insbesondere auf die verschiedenen bereits elektronisch abgewickelten Fachverfahren wie iKfz und Bauen online zu verweisen. Derart führt die Einführung einer einheitlichen bundesweiten Portallösung ohne Not zu Zentralisierung und Marktvereinigung in der kommunalen IT-Landschaft und verhindert die Etablierung weiterer und in Bezug auf Online-Dienstleistungen reiferer kommunaler Portale.

Aus den vorgenannten Erwägungen begegnen die nachfolgenden Regelungen grundlegenden Bedenken:

#### 1. Zu § 1 OZG-E

Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 OZG-E sind Bund und Länder einschließlich der Kommunen verpflichtet, innerhalb von 5 Jahren ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch anzubieten. Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 OZG-E gilt die Verpflichtung aus Satz 1 nicht, soweit die Verwaltungsleistung sich hierzu nicht eignet. Diese Bereichsausnahme in Satz 2 ist denkbar unbestimmt und wirft Auslegungsfragen auf. Es ist in keinerlei Hinsicht aus dem Gesetzeswortlaut ersichtlich, unter welchen Voraussetzungen eine entsprechende Nicht-Eignung

anzunehmen ist. Auch der Gesetzesbegründung ist hier nichts Näheres zu entnehmen. Sinnvoller wäre es, sowohl den Bereich der online zu erbringenden Verwaltungsleistungen stärker zu präzisieren als auch das Eignungserfordernis um einen Wirtschaftlichkeitsvorbehalt zu ergänzen.

Nach § 1 Abs. 2 OZG-E sind Bund und Länder verpflichtet, ihre Verwaltungsportale miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Ausweislich der Begründung zu Absatz 2 umfasst die Verpflichtung auch die Kommunen und soll alle kommunalen Verwaltungsleistungen betreffen. Eine Unterscheidung danach, ob diese kommunalen Leistungen im Vollzug eines Bundes- oder Landesgesetzes bestehen oder von den Kommunen (allein) auf der Grundlage ihres Selbstverwaltungsrechts erbracht werden, besteht nicht. Darin liegt aus den vorstehend genannten Gründen eine Verkürzung sowohl des kommunalen Selbstverwaltungsrechts als auch der verfassungsrechtlichen Rechte der Länder aus Art. 30, 83 ff. GG.

## 2. Zu § 2 OZG-E

§ 2 OZG-E enthält verschiedene Begriffsbestimmungen, deren präzise Umgrenzung allerdings bislang in weiten Teilen nicht gelungen ist. So bleibt insbesondere unklar, was „IT-Komponenten“ im Sinne des Gesetzes sind. § 2 Abs. 6 OZG-E definiert jene als „IT-Anwendungen, Basisdienste und die elektronische Realisierung von Standards, Schnittstellen und Sicherheitsvorgaben, die für die Anbindung an den Portalverbund, für den Betrieb des Portalverbundes und für die Abwicklung der Verwaltungsleistungen im Portalverbund erforderlich sind“. In dieser tatbestandlichen Weite eignet sich der Begriff zur Anwendung auf jegliche Art von technischer Steuerung der kommunalen Verwaltungsverfahren. Derart werden die „IT-Komponenten“ im Kontext mit § 4 OZG-E potente Instrumente zur Steuerung und Kontrolle der kommunalen Verwaltungsverfahren durch den Bund. Dies ist aus den vorstehend genannten Gründen als ein massiver Eingriff in die kommunale Verfahrensautonomie und das kommunale Selbstverwaltungsrecht abzulehnen.

## 3. Zu § 3 OZG-E

Gemäß § 3 Abs. 1 OZG-E stellt der Portalverbund sicher, dass Nutzer über alle Verwaltungsportale von Bund und Ländern einen barriere- und medienbruchfreien Zugang zu elektronischen Verwaltungsleistungen dieser Verwaltungsträger erhalten. Gemäß § 3 Abs. 2 OZG-E stellen Bund und Länder (einschließlich der Kommunen) im Portalverbund Nutzerkonten bereit, über die sich Nutzer einheitlich identifizieren können. Der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Städtetag begrüßen diese Interoperabilität von Nutzerkonten. Gerade für Unternehmen, die Verwaltungsleistungen in mehreren Bundesländern elektronisch abwickeln möchten, ist diese Funktion von besonderer Bedeutung.

## 4. Zu § 4 OZG-E

§ 4 Abs. 1 Satz 1 OZG-E ermächtigt die Bundesregierung, im Benehmen mit dem IT-Planungsrat durch Rechtsverordnung die Verwendung bestimmter IT-Komponenten nach § 2 Abs. 6 OZG-E vorzugeben. Entsprechend der Begründung zum Gesetzesentwurf soll diese Regelung es „der Bundesregierung ermöglichen, sowohl neue IT-Standards vorzugeben als auch bestehende Vorgaben sachgerecht an den technischen Fortschritt anzupassen“. § 4 OZG-E dient damit vorgeblich zunächst einer Standardisierung elektronischer Verwaltungsverfahren und damit letztlich dem Nutzer. Dies wird von unseren beiden Verbänden grundsätzlich begrüßt. Die geplante Regelung geht allerdings über dieses Ziel weit hinaus und öffnet in ihrer Weite und Unbestimmtheit Tür und Tor für den Ausbau elektronischer Steuerungs- und

Kontrollinstrumente des Bundes gegenüber den Kommunen. Auf diese Weise ist § 4 OZG-E geeignet, dem Bund als Aufsichts- und Kontrollsurrogat zu dienen, welches die bisherige verfassungsrechtliche Verteilung von Aufgaben- und Kontrollverantwortung zwischen Bund, Ländern und Kommunen umgeht. Derartig weitgehende Eingriffe in das kommunale Selbstverwaltungsrecht und in die kommunale Verfahrensautonomie lehnen wir ab. Dies gilt unabhängig davon, ob die jeweiligen Verwaltungsleistungen im Vollzug eines Bundes- oder Landesgesetzes bestehen oder von den Kommunen (allein) auf der Grundlage ihres Selbstverwaltungsrechts erbracht werden.

Auch die Neuregelung von Art. 91c Abs. 5 GG vermag an diesem Befund nichts ändern. Eine singuläre verfassungsrechtliche Ausgestaltung einer Gesetzgebungsbefugnis des Bundesgesetzgebers für ein Onlinezugangsgesetz ist nicht geeignet, die verfassungsrechtliche Systematik der Verwaltungskompetenzen von Bund, Ländern und Kommunen zu verändern. Der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Städtetag fordern daher eine präzise gesetzliche Eingrenzung des Begriffs und des Instruments der „IT-Komponenten“ auf den Zweck des Gesetzes, ausschließlich einen **Verbund** von Bundes-, Landes- und Kommunalportalen zu schaffen.

Der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Städtetag begrüßen grundsätzlich die in § 4 Abs. 1 Satz 3 OZG-E normierte Abweichungsbefugnis der Länder. Zu kritisieren ist hier allerdings der 2. Halbsatz, wonach eine Abweichungsbefugnis unter dem Vorbehalt eigener „geeignete(r) IT-Komponenten“ besteht. Dieser Vorbehalt ist in seinem Regelungsgehalt unklar und kehrt das bisherige verfassungsrechtliche Abweichungsmodell in Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG in sein Gegenteil um. Gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG können die Länder bei der Ausführung von Bundesgesetzen grundsätzlich das Verwaltungsverfahren - und damit auch das elektronische - selbst regeln. Wenn Bundesgesetze etwas anderes bestimmen, können die Länder gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG davon abweichende Regelungen treffen, ohne dass sie insoweit einschränkende Voraussetzungen wie z.B. einem besonderen Eignungserfordernis unterliegen. Möchte demgegenüber der Bund die Länder in ihrer Abweichungsbefugnis begrenzen, kann er gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG in Ausnahmefällen wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln. Dieses Erfordernis bundeseinheitlicher Regelung in atypischen Fällen muss entsprechend für diejenigen Fälle wie den vorliegenden gelten, in denen der Bund die Abweichungsbefugnis der Länder inhaltlich beschränkt. Die Bundesregierung hat allerdings nicht hinreichend dargelegt, inwieweit angesichts des Bestandes funktionierender Länder- und Kommunalportale ein besonderes Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung besteht.

## 5. Zu § 5 OZG-E

§ 5 OZG-E ermächtigt das Bundesministerium des Innern, ohne Zustimmung des Bundesrates die zur Gewährleistung der IT-Sicherheit erforderlichen Standards durch Rechtsverordnung festzulegen. Diese Vorgaben sind gemäß § 5 Satz 3 OZG-E für alle Stellen verbindlich, die entsprechende IT-Komponenten nutzen. Gemäß § 5 Satz 4 OZG-E darf davon nicht durch Landesrecht abgewichen werden. Der Begriff des IT-Sicherheitsstandards bleibt unklar. Er ist im Gegensatz zum Begriff der IT-Komponenten in § 2 OZG-E nicht erwähnt. Aufgrund des im Vergleich zu § 4 Abs. 1 OZG-E unterschiedlichen Rechtssetzungsverfahrens (hinsichtlich der Beteiligung des Bundesrates sowie des IT-Planungsrates und der Abweichungsmöglichkeit der Länder), sind IT-Sicherheitsstandards offensichtlich etwas anderes als IT-Komponenten. Letztere nehmen allerdings in ihre Definition (§ 2 Abs. 6 OZG-E) „Sicherheitsvorgaben“ mit auf, so dass starke Zweifel an einer präzisen Abgrenzbarkeit beider

Begriffe bestehen. Vergegenwärtigt man sich die Tatsache, dass die Erarbeitung von IT-Sicherheitsstandards Verwaltungsorganisation und Verwaltungsverfahren betrifft und also immer auch organisations- und verfahrensrelevant ist, verstärkt dies die Erkenntnis, dass der Bundesregierung – bewusst oder unbewusst - keine präzise Abgrenzung dieser beiden Rechtssetzungsverfahren aus § 4 und § 5 OZG-E gelungen ist.

Es besteht daher die Gefahr, dass unter dem Deckmantel der Einführung von IT-Sicherheitsstandards der Sache nach IT-Komponenten festgelegt werden und die Beteiligungsrechte der Länder und auch Kommunen auf diese Weise umgangen werden. Der Deutsche Landkreistag wie der Deutsche Städtetag fordern daher sowohl für die Festlegung von IT-Komponenten als auch die Festlegung von IT-Sicherheitsstandards eine Abstimmung mit dem IT-Planungsrat, in dem auch die kommunalen Spitzenverbände vertreten sind.

#### 6. Zu § 6 OZG-E

§ 6 OZG-E betrifft die einheitliche Festlegung sogenannter „Kommunikationsstandards“. Der Begriff des Kommunikationsstandards ist in § 2 OZG-E nicht definiert. Entsprechend der Begründung des Regierungsentwurfs zu § 6 OZG-E sei die Festlegung von Kommunikationsstandards notwendig, um die Kommunikation zwischen den verschiedenen bereits vorhandenen und noch einzurichtenden informationstechnischen Systemen und für die Anbindung dieser Systeme an den Portalverbund zu gewährleisten. Es scheint sich hierbei also um eine besondere Form einer IT-Komponente zu handeln. Die Funktion dieser Doppelung erschließt sich zumindest nicht auf den ersten Blick und erschwert die Rechtsanwendung. Die Hauptzielsetzung scheint darin zu bestehen, im Gegensatz zur Regelung in § 4 OZG-E nicht der Bundesregierung als Kollegium, sondern dem Bundesministerium des Innern Standardisierungsbefugnisse zuzuweisen. Angesichts der unklaren Begriffsdefinition und Abgrenzung zum Begriff der IT-Komponente drohen hier Zuständigkeitsüberschneidungen, die letztlich sowohl die Kommunen als auch die Nutzer vor Rechtsanwendungsprobleme stellen. Zudem ist gemäß Art. 91c Abs. 2 GG in Verbindung mit dem IT-Staatsvertrag insbesondere der IT-Planungsrat dazu berufen, die für die Kommunikation zwischen informationstechnischen Systemen notwendigen Standards festzulegen.

#### 7. Zu § 8 OZG-E

§ 8 OZG-E regelt die Rechtsgrundlagen der Datenverarbeitung und insbesondere die Authentifizierung eines Nutzers. Der Deutsche Landkreistag wie der Deutsche Städtetag befürworten die Entwicklung einheitlicher Authentifizierungsstandards in Bund, Ländern und Kommunen.

Nach alledem ist festzuhalten, dass die geplanten weitreichenden Regelungen zur Einführung eines Portalverbundes unter verbindlicher Vorgabe von IT-Komponenten in der derzeitigen Ausgestaltung nicht erforderlich und verfassungsrechtlich zweifelhaft sind. Die Ziele, die bestehenden Portale des Bundes, der Länder und der Kommunen mit einander zu verknüpfen, den Zugang zu elektronischen Verwaltungsleistungen aller staatlichen Ebenen zu verbessern und die elektronische, medienbruchfreie Abwicklung von Verwaltungsverfahren zu erleichtern, lassen sich auch mit anderen, mildereren und das kommunale Selbstverwaltungsrecht

schonenden Mitteln wie etwa leistungsfähigeren Schnittstellen erreichen. Interoperable Lösungen sind kostenintensiven Einheitslösungen des Bundesgesetzgebers in jedem Fall vorzuziehen.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn die vorgenannten Anregungen im Gesetzgebungsverfahren noch aufgegriffen würden.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung



Dr. Helmut Fogt  
Beigeordneter  
des Deutschen Städtetages



Dr. Kay Ruge  
Beigeordneter  
des Deutschen Landkreistages