



---

## Sachstand

---

## Rechtsanspruch auf digitale Verwaltungsleistungen

**Rechtsanspruch auf digitale Verwaltungsleistungen**

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 054/23  
Abschluss der Arbeit: 23.05.2023  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Rechtsanspruch auf digitale Verwaltungsleistungen</b>	<b>5</b>
2.1.	Verwaltungsverfahrensrecht und Individualrechtsschutz	5
2.2.	Bundeskompetenzen zur Schaffung eines Zugangsanspruchs	8
2.2.1.	Digitalisierungspflicht	8
2.2.1.1.	Ausführung von Landesgesetzen	9
2.2.1.2.	Einbeziehung der kommunalen Ebene	12
2.2.2.	Übertragung auf die Schaffung eines Rechtsanspruchs	16
<b>3.</b>	<b>Schadensersatzanspruch</b>	<b>16</b>
3.1.	Grundsätzliches zum Staatshaftungs- und Schadensersatzrecht	17
3.2.	Gesetzgebungskompetenzen	19
<b>4.</b>	<b>Fazit</b>	<b>19</b>

## 1. Einleitung

Das Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (OZG)<sup>1</sup> hat das Ziel der umfassenden Modernisierung und Digitalisierung der Verwaltung. Bund und Länder waren nach § 1 Abs. 1 OZG bis zum 31. Dezember 2022 verpflichtet, ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Eine vollständige Umsetzung dieser einfachgesetzlich normierten Pflicht erfolgte jedoch bis heute nicht. Bisher sind nur 126 von ursprünglich 575 geplanten OZG-Leistungen flächendeckend verfügbar.<sup>2</sup>

Das OZG sieht keine Sanktionen für den Fall der Nichtumsetzung der Verpflichtung vor, sondern beruht auf der notwendigen Zusammenarbeit und Eigeninitiative von Bund, Ländern und Kommunen.<sup>3</sup> Die objektiv-rechtliche Verpflichtung gemäß § 1 Abs. 1 OZG kann nicht gerichtlich eingeklagt werden.<sup>4</sup> Daher wird zur effektiveren Gestaltung des Zugangs zu Verwaltungsleistungen unter anderem die Schaffung eines subjektiv-rechtlichen Rechtsanspruchs von Bürgerinnen und Bürgern gegen Bund, Länder und Kommunen vorgeschlagen, der gerichtlich geltend gemacht werden könnte.<sup>5</sup> Ein vom Bundesministerium der Justiz veröffentlichter Referentenentwurf sieht einen derartigen Anspruch bisher nicht vor.<sup>6</sup> Auf Landesebene ist ein vergleichbarer Anspruch jedoch in Art. 12 Abs. 1 Satz 2 des Bayerischen Digitalgesetzes (BayDiG)<sup>7</sup> geregelt. Danach kann jeder die digitale Durchführung von Verwaltungsverfahren nach Maßgabe des Art. 19 BayDiG verlangen. Ähnlich wie § 1 Abs. 1 OZG bestimmt Art. 19 Abs. 1 BayDiG die objektive Verpflichtung der Behörden, dem Bürger gegenüber geeignete Verwaltungsverfahren in den Grenzen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit digital anzubieten. Auf diese Weise wird eine grundsätzlich nicht einklagbare Verpflichtung staatlicher Stellen mit einem subjektiv-rechtlichen Anspruch verknüpft. Zusätzlich zum Rechtsanspruch auf Zugang zu digitalen Verwaltungsleistungen wird die Einführung eines

- 
- 1 Onlinezugangsgesetz vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122, 3138), zuletzt geändert am 28.06.2021 (BGBl. I S. 2250).
  - 2 Zum Stand der OZG-Umsetzung vom 22.05.2023, Bundesministerium des Innern und für Heimat, Dashboard Digitale Verwaltung, abrufbar unter: <https://dashboard.ozg-umsetzung.de>.
  - 3 Vgl. Herrmann/Stöber, Das Onlinezugangsgesetz des Bundes, NVwZ 2017, 1401 (1407).
  - 4 Vgl. zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, [BT-Drs. 18/11135](#), S. 91: „Die Verpflichtung der Behörden begründet keine subjektiv-öffentlichen Ansprüche Dritter“. Siehe ferner Guckelberger, NVwZ 2021, 1161 (1162).
  - 5 Vgl. etwa Nationaler Normenkontrollrat, Positionspapier zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften, 09.02.2023, abrufbar unter: <https://www.bvdp.de/fileadmin/files/files/230208-nkr-positionspapier-ozg-aenderungsgesetz-data.pdf>, S. 2, 6; Bitcom, Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften, März 2023, abrufbar unter: <https://www.bitkom.org/sites/main/files/2023-03/BitkomStellungnahmeOnlinezugangsgesetz.pdf>, S. 4.
  - 6 Bundesministerium des Innern und für Heimat, Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften, 20.01.2023, abrufbar unter: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/referentenentwuerfe/ozg/ozg-aenderung.pdf;jsessionid=4AE56AA30A1FE3E5CB8EE41EF35CE69A.1\\_cid340?\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/referentenentwuerfe/ozg/ozg-aenderung.pdf;jsessionid=4AE56AA30A1FE3E5CB8EE41EF35CE69A.1_cid340?_blob=publicationFile&v=4), S. 16, 19.
  - 7 Bayerisches Digitalgesetz vom 22.07.2022 (GVBl. S. 374, BayRS 206-1-D).

Schadensersatzanspruchs bei Nichterfüllung der Digitalisierungsverpflichtung in Erwägung gezogen.<sup>8</sup>

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob und gegebenenfalls inwieweit der Bundesgesetzgeber im Rahmen des OZG gegenüber Bund, Ländern und Kommunen einen solchen Zugangsanspruch (dazu unter 2.) und/oder einen Schadensersatzanspruch (dazu unter 3.) überhaupt schaffen darf. Maßgebend sind insoweit vor allem die allgemeinen Grundsätze des verfassungsrechtlichen Kompetenzgefüges nach Art. 30, 70 ff., 83 ff. des Grundgesetzes (GG)<sup>9</sup>. Für die rechtliche Bewertung ist insbesondere Art. 91c Abs. 5 GG von Bedeutung, der zwecks Schaffung einer Rechtsgrundlage zeitgleich mit der Verabschiedung des OZG in das GG eingefügt wurde.<sup>10</sup>

## 2. Rechtsanspruch auf digitale Verwaltungsleistungen

Zur Bewertung eines Rechtsanspruchs gegen Bund, Länder und Kommunen wird erst der Spielraum des Gesetzgebers bei der Gestaltung von subjektiven Rechten vor allem im Verwaltungsverfahrenrecht erläutert (2.1.). Anschließend wird untersucht, auf welcher Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz ein derartiger individueller Rechtsanspruch auf digitalen Zugang zu Verwaltungsleistungen gestützt werden könnte (2.2.).

### 2.1. Verwaltungsverfahrenrecht und Individualrechtsschutz

Verfassungsrechtlich wird Individualrechtsschutz in Gestalt subjektiver Rechte und Ansprüche in erster Linie durch Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG gewährleistet: Jedem, der durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird, steht der Rechtsweg offen.<sup>11</sup> Nach der heute herrschenden Meinung beinhaltet eine einfachgesetzliche Norm ein subjektives Recht, wenn die maßgebliche Rechtsnorm erkennbar ausschließlich oder zumindest auch dem Individualinteresse zu dienen bestimmt ist und die Rechtsmacht verleiht, dieses durchzusetzen.<sup>12</sup> Besteht demnach ein subjektiv-öffentliches Recht, so kann dieses gerichtlich eingeklagt werden.

---

8 Nationaler Normenkontrollrat, Positionspapier zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften, 09.02.2023, abrufbar unter: <https://www.bvdp.de/fileadmin/files/files/230208-nkr-positionspapier-ozg-aenderungsgesetz-data.pdf>, S. 6.

9 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung vom 23.05.1949, zuletzt geändert am 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478).

10 Art. 1 Nr. 2 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) vom 13.07.2017 (BGBl. I S. 2347).

11 Vgl. Schmidt-Aßmann, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 19 Abs. 4 Rn. 8 (92. EL August 2020); Ernst, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, 7. Aufl. 2021, Art. 19 Rn. 99; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 17. Aufl. 2022, Art. 19 Rn. 37.

12 BVerwG 52, 122 (128); 72, 226 (229 f.); 92, 313 (317).

Gemäß § 2 Abs. 3 OZG sind Verwaltungsleistungen im Sinne des OZG die elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren gemäß § 9 Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (VwVfG)<sup>13</sup> beziehungsweise der entsprechenden Normen des Verwaltungsverfahrenrechts der Länder.<sup>14</sup> Daher betreffen die Einrichtung eines digitalen Zugangs zu Verwaltungsleistungen und ein entsprechender Individualanspruch die Gestaltung des Verwaltungsverfahrenrechts. Das Verwaltungsverfahrenrecht regelt besonders Art und Weise des Verwaltungsverfahrens mit dem Ziel, unabhängig von individuellen Rechtspositionen das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gemäß Art. 20 Abs. 3 GG im öffentlichen Interesse zu gewährleisten. Bei der Ausführung der abstrakt-generellen Gesetze sollen Verfahrensabläufe absehbar sein. Das Verwaltungsverfahrenrecht dient zudem der allgemeinen Durchsetzbarkeit materieller Rechte.<sup>15</sup> Jedoch sind dem Verwaltungsverfahrenrecht subjektive Ansprüche grundsätzlich nicht fremd, so etwa der Akteneinsichtsanspruch gemäß § 29 VwVfG. Dementsprechend beschreibt der bayrische Landesgesetzgeber die Gewährleistung von digitalen Zugangs- und Verfahrensrechten in der Begründung des BayDiG als eine Anknüpfung an die „subjektiv-rechtliche Dimension des Verwaltungsverfahrenrechts“, die unter den aktuellen Bedingungen der Digitalisierung weiterentwickelt werden soll.<sup>16</sup>

Jedoch darf nicht außer Acht gelassen werden, dass subjektive Verfahrensrechte, wie der Akteneinsichtsanspruch, sich vorrangig auf das jeweils betroffene Verfahren des Anspruchstellers beziehen. Ein Anspruch auf digitalen Zugang zu Verwaltungsleistungen wäre demgegenüber wegen der am Allgemeininteresse orientierten Komponente ein besonderer Anspruch. Zwar würde auch das Interesse des Einzelnen geschützt werden, eine Verwaltungsleistung und damit einhergehende denkbare Verfahrensvereinfachungen in elektronischer Form in Anspruch zu nehmen. Damit würde der Anspruch auf Zugang zu digitalen Verwaltungsleistungen freilich auch dem Individualrechtsschutz dienen und ein subjektives Recht im Sinne von Art. 19 Abs. 4 GG darstellen. Allerdings wäre der Zugangsanspruch zugleich auf die effektivere Umsetzung der objektiv-rechtlichen Verpflichtung aus § 1 Abs. 1 OZG gerichtet. In Reaktion auf eine erfolgreiche Klage würde die Behörde oder staatliche Stelle den digitalen Zugang sinnvollerweise nicht allein für die klagende Einzelperson, sondern für Jedermann einrichten. Dies würde auch die im Allgemeininteresse liegende flächendeckende Digitalisierung der Verwaltung fördern.

Wegen dieser besonders ausgeprägten objektiv-rechtlichen Komponente ähnelt ein Zugangsanspruch zu digitalen Verwaltungsleistungen den sogenannten überindividuellen Rechtsbehelfen. Bei diesen können etwa Verbände anstelle von Einzelpersonen Verletzungen des objektiven Rechts gerichtlich geltend machen. Überindividuelle Rechtsbehelfe sind zwar nicht vom Schutzbereich

---

13 Verwaltungsverfahrensgesetz vom 23.01.2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert am 25.06.2021 (BGBl. I S. 2154).

14 Vgl. [BT-Drs. 18/11135](#), S. 92.

15 Vgl. zur sog. dienenden Funktion, Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2022, § 1 Rn. 4. Vgl. ähnlich in Bezug auf den Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen nach dem IFG, Schoch, in: Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Aufl. 2016, Einl. Rn. 45.

16 [BayLT-Drs. 18/19572](#), S. 51.

des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG erfasst, jedoch auch nicht vom Rechtssystem ausgeschlossen.<sup>17</sup> Beispielsweise können im Bereich des Umweltrechts anerkannte Vereinigungen gemäß § 2 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG)<sup>18</sup> Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen dort im Einzelnen bestimmte Entscheidungen einlegen.<sup>19</sup> Das UmwRG weicht insoweit von § 42 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)<sup>20</sup> ab, da es gerade keine Verletzung subjektiv-öffentlicher Rechte für die gerichtliche Geltendmachung voraussetzt.<sup>21</sup> Es handelt sich dabei um eine „altruistische“ Klagemöglichkeit, die nicht die Durchsetzung subjektiver Rechte von Dritten, sondern die Einhaltung des Umweltrechts als objektive Rechtskontrolle bezweckt.<sup>22</sup>

Ein Zugangsanspruch zu digitalen Verwaltungsleistungen wäre – je nach Ausgestaltung im Einzelnen – wegen der erläuterten individuellen Komponente zwar gerade nicht überindividuell. Da es verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen ist, sogar überindividuelle Rechtsbehelfe gesetzgeberisch zu regeln, dürften allerdings auch Individualansprüche, die besonders auf die Umsetzung von Allgemeininteressen gerichtet sind, grundsätzlich zulässig sein. Trotz der allgemeingesellschaftlichen Bedeutung liegt es damit im Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers einen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch zu schaffen, indem er einer objektiv-rechtlichen Verpflichtung eine subjektive Komponente hinzufügt.<sup>23</sup>

Zu berücksichtigen wäre bei der Rechtsgestaltung nur, dass die Ausübung von Zugangs- und Verfahrensrechten zu digitalen Verwaltungsleistungen wegen der Technikabhängigkeit, wie im Rahmen des BayDiG, grundsätzlich von der „Bereitstellung von bestimmten technischen Infrastrukturen durch Dritte bzw. die Verwaltung (z. B. Internetzugang über Festnetz oder Mobilfunk, Einrichtung eines Nutzerkontos, Nutzung von Verschlüsselungsverfahren, Beschaffung eines Lesegerätes etc.)“

- 
- 17 Vgl. BVerfGE 22, 106 (110): „Die Verfassungsbestimmung verbietet einen Ausschluss und eine Einschränkung der gerichtlichen Kontrolle, nicht aber eine Erweiterung“. Ferner Schmidt-Aßmann, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 19 Abs. 4 Rn. 8 (92. EL August 2020).
- 18 Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.08.2017 (BGBl. I S. 3290), zuletzt geändert am 14.03.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 71).
- 19 Vgl. zur Verbandsklage im Zusammenhang mit dem Verwaltungsverfahrensrechts, Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Einl., Rn. 40.
- 20 Verwaltungsgerichtsordnung vom 19.03.1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert am 14.03.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 71).
- 21 Fellenberg/Schille, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Vorbemerkungen zum Umweltrechtsbehelfsgesetz, Rn. 3 (86. EL April 2018).
- 22 Fellenberg/Schille, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Vorbemerkungen zum Umweltrechtsbehelfsgesetz, Rn. 5 (86. EL April 2018).
- 23 Ähnlich beim Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen, Schoch, in: Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Aufl. 2016, Einl. Rn. 46, 49 m.w.N.: „Indem der Einzelne (unabhängig von der Betroffenheit durch eine Verwaltungsmaßnahme) den Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen wahrnimmt, trägt er als Teil der Öffentlichkeit zur Kontrolle der öffentlichen Verwaltung (insbesondere deren „Machtausübung“) bei“.

abhängig wäre.<sup>24</sup> Außerdem können staatliche Stellen oder Behörden grundsätzlich nicht verpflichtet werden, Unmögliches umzusetzen. Vielmehr müssten Ausnahmen aus sachlichen Gründen rechtlicher oder tatsächlicher Art möglich sein.<sup>25</sup> So besteht die Verpflichtung gemäß § 1 Abs. 1 OZG nur insoweit, als dies rechtlich, wirtschaftlich und tatsächlich möglich ist.<sup>26</sup> Gemäß Art. 19 Abs. 1 BayDiG wird dies ebenfalls berücksichtigt, indem die Landesbehörden nur verpflichtet sind, geeignete Verwaltungsverfahren dem Bürger gegenüber digital anzubieten, soweit dies wirtschaftlich und zweckmäßig ist.

## 2.2. Bundeskompetenzen zur Schaffung eines Zugangsanspruchs

Für die Schaffung eines Rechtsanspruchs auf Zugang zu digitalen Verwaltungsleistungen als Teil des Verwaltungsverfahrenrechts liegen die verfassungsrechtlichen Grenzen vor allem in den Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen. Nach Art. 30, 70, 83 GG ist die Ausübung staatlicher Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben grundsätzlich Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Eine besondere Vorschrift für die Regelung eines übergreifenden informationstechnischen Zugangs zu Verwaltungsleistungen ist insoweit Art. 91c Abs. 5 GG.

Ob und gegebenenfalls inwieweit ein entsprechender Rechtsanspruch von den verfassungsrechtlichen Bundeskompetenzen erfasst ist, wurde soweit ersichtlich bisher noch nicht näher erörtert. Demgegenüber bestehen innerhalb der rechtswissenschaftlichen Literatur unterschiedliche Auffassungen über Grund und Grenzen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes bei der Digitalisierungspflicht für Bund, Länder und Kommunen nach § 1 Abs. 1 OZG. Weil davon auszugehen ist, dass ein subjektiver Rechtsanspruch grundsätzlich nicht weiter reichen kann als eine objektive Verpflichtung, wird erst der aktuelle Meinungsstand zur Digitalisierungspflicht erläutert (2.2.1.). Anschließend werden die rechtlichen Konsequenzen für einen individuellen Zugangsanspruch (2.2.2.) zusammengefasst.

### 2.2.1. Digitalisierungspflicht

Allein hinsichtlich des Leistungsangebots der Bundesverwaltung wird überwiegend vertreten, dass der Bundesgesetzgeber eine Digitalisierungspflicht bestimmen kann.<sup>27</sup> Die Gesetzgebungskompe-

---

24 [BayLT-Drs. 18/19572](#), S. 51.

25 Schliesky, in: Bonner Kommentar, Grundgesetz, Bd. 17, Art. 91c Rn. 94 (212. EL Juli 2021).

26 Der Gesetzesentwurf enthielt zunächst noch einen § 1 Abs. 1 Satz 2 OZG, wonach die Verpflichtung nicht gelten sollte, „soweit die Verwaltungsleistung sich hierzu nicht eignet.“, vgl. [BT-Drs. 18/11135](#), S. 31. Dies wurde im späteren Gesetzgebungsverfahren mit der Begründung gestrichen, dass die Grenze der objektiven Unmöglichkeit sich bereits aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen ergebe, dazu Herrmann/Stöber, NVwZ 2017, 1401 (1404). Vgl. Schliesky, in: Bonner Kommentar, Grundgesetz, Bd. 17, Art. 91c Rn. 94 (212. EL Juli 2021).

27 Martini/Wiesner, ZG 2017, 193 (199); Ruge, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 15. Aufl. 2022, Art. 91c Rn. 48.



tenz des Bundes für das Verfahren der Bundesverwaltung folgt, soweit Bundesbehörden Bundesrecht ausführen, aus Art. 70 ff. GG i.V.m. Art. 86 ff. GG.<sup>28</sup> Zudem dürfte dem Bund auch die Gesetzgebungskompetenz für den Vollzug von Bundesrecht durch die Länder zukommen.<sup>29</sup> So folgt die Kompetenz für die Bundesauftragsverwaltung aus Art. 85 Abs. 1 Satz 1 GG, wonach der Bund das Verwaltungsverfahrensrecht in diesem Fall regeln darf. Hinsichtlich der Verwaltung unter Bundesaufsicht wird vertreten, dass sich die Gesetzgebungskompetenz aus Art. 84 Abs. 1 Satz 4 GG ergibt.<sup>30</sup> Danach kann der Bund in Ausnahmefällen wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln. Ein besonderes Bedürfnis nach einer bundeseinheitlichen Regelung dürfte hier aufgrund des Interesses gegeben sein, dass Verwaltungsverfahren, die den Vollzug von Bundesrecht betreffen, in allen Ländern gleichermaßen online zugänglich, durchführbar und miteinander verknüpft sind.<sup>31</sup>

Uneinigkeit besteht indes bei der Digitalisierungspflicht bezüglich der Ausführung von Landesrecht durch die Länder (2.2.1.1.) und der Einbeziehung der kommunalen Ebene (2.2.1.2.).

#### 2.2.1.1. Ausführung von Landesgesetzen

Nach Art. 30, 70 GG ist es dem Grundsatz nach Sache der Länder, solche Maßnahmen der Landesverwaltung zu regeln, die keine Sachmaterien des Bundes berühren. Nur wenn das Grundgesetz ausdrücklich Ausnahmen zu diesem Grundsatz vorsieht, sind abweichende Regelungen möglich. Wie zuvor erörtert, könnte sich eine vom Grundsatz abweichende Bundesgesetzgebungskompetenz aus Art. 91c Abs. 5 GG ergeben, die nach überwiegender Auffassung eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes begründet.<sup>32</sup> Danach wird „der übergreifende informationstechnische Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern [...] durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geregelt“. Ob und gegebenenfalls inwieweit danach eine Gesetzgebungskompetenz eine Digitalisierungspflicht von Verwaltungsleistungen ermöglicht, die auf Landesrecht beruhen, hängt von der Auslegung der Norm ab.

Der Wortlaut des Art. 91c Abs. 5 GG spricht zunächst von einem übergreifenden informationstechnischen Zugang zu Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern. Er schafft damit nicht die Befugnis des Bundes, selbst Verwaltungsleistungen, die bisher durch die Länder angeboten wurden, aus eigener Hand elektronisch anzubieten, sondern erlaubt den Erlass verklammernder, standardisierender Regelungen.<sup>33</sup> Die Formulierung im Indikativ deutet darauf hin, dass Art. 91c Abs. 5

---

28 Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 10. Aufl. 2023, § 1 Rn. 34; vgl. auch BVerfGE 26, 338 (369 ff.).

29 Martini/Wiesner, ZG 2017, 193 (199 f.).

30 Hermann/Stöber, NVwZ 2017, 1401 (1403); Martini/Wiesner, ZG 2017, 193 (199 f.). Siehe dazu auch die Gesetzesbegründung, [BT-Drs. 18/11131](#), S. 17.

31 Martini/Wiesner, ZG 2017, 193 (199 f.).

32 Vgl. Martini, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 91c Rn. 50; Herrmann/Stöber, *Das Onlinezugangsgesetz des Bundes*, NVwZ 2017, 1401 (1402); Martini/Wiesner, ZG 2017, 193 (197).

33 Vgl. Martini, in: Münch/Kunig, *Grundgesetz*, 7. Aufl. 2021, Art. 91c Rn. 53.

GG nicht nur eine Kompetenz, sondern auch einen Auftrag zur Harmonisierung digitaler Zugänge enthält.<sup>34</sup> Mit dem Begriff „übergreifende(r) informationstechnische(r) Zugang“ verstand der Gesetzgeber einen Portalverbund, den er in § 1 Abs. 2 OZG umsetzte.<sup>35</sup> Daher enthält die Norm unumstritten die Kompetenz, den Portalverbund zu schaffen und die Länder zu verpflichten, sich an einem solchen zu beteiligen und ihre Verwaltungsportale damit zu verknüpfen.<sup>36</sup>

Uneinigkeit besteht jedoch bei der Frage, ob der Bundesgesetzgeber eine allgemeine Pflicht der Verwaltungseinheiten begründen darf, bisher analog angebotene Verwaltungsleistungen auch digital anzubieten, oder sich die Anschlusspflicht auf diejenigen Leistungen beschränkt, welche die Länder bereits kraft eigener Entscheidung digital anbieten.<sup>37</sup> Das hängt davon ab, wie weit der Begriff des Zugangs im Sinne des Art. 91c Abs. 5 GG zu verstehen ist. Nach der wohl herrschenden Meinung innerhalb der rechtswissenschaftlichen Kommentarliteratur steht es dem Bund zu, die Länder auch bei Vollzug von Landesrecht zur Digitalisierung bisher nur analog angebotener Verwaltungsleistungen zu verpflichten.<sup>38</sup> Dies wird allerdings zum Teil wegen der Gesetzgebungshistorie und der Systematik der grundgesetzlichen Kompetenzordnung kritisiert.

Der Wortlaut des Art. 91c Abs. 5 GG lässt erstens sowohl eine enge als auch eine weite Auslegung zu. Da ein „Zugang“ semantisch voraussetzt, dass etwas bereits vorhanden ist, könnte die Formulierung „übergreifender Zugang“ dahingehend verstanden werden, dass nur bereits digital vorgehaltene Verwaltungsleistungen gemeint sind, die Verpflichtung sich also nur auf das vorhandene Substrat bezieht.<sup>39</sup> Ebenso könnte der Begriff des Zugangs auch die Zugänglichmachung *aller* Verwaltungsleistungen meinen, einschließlich solcher, die bisher nur analog angeboten wurden.<sup>40</sup> Für ein weites Verständnis wird zum Teil auf die Gesetzesbegründung der Bundesregierung abgestellt:

---

34 Vgl. Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 91c Rn. 28.

35 [BT-Drs. 18/11131](#), S. 16.

36 Heun/Thiele, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2018, Art. 91c Rn. 25; Martini, in: Münch/Kunig, Grundgesetz, 7. Aufl. 2021, Art. 91c Rn. 54f.; Schliesky, in: Bonner Kommentar, Grundgesetz, Bd. 17, Art. 91c Rn. 92 (212. EL Juli 2021); Seckelmann, in: Berliner Kommentar, Grundgesetz, Bd. 5, Art. 91c Rn. 56 (EL 3/18); Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 91c Rn. 28, der von „Vereinheitlichung“ spricht.

37 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 91c Rn. 58 (84. EL August 2018); Martini, in: Münch/Kunig, Grundgesetz, 7. Aufl. 2021, Art. 91c Rn. 57.

38 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 91c Rn. 64 (84. EL August 2018); Herrmann/Stöber, Das Onlinezugangsgesetz des Bundes, NVwZ 2017, 1401 (1402); Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 17. Aufl. 2022, Art. 91c Rn. 6; Peuker, DÖV 2022, 175 (177); ähnlich Schliesky, in: Bonner Kommentar, Grundgesetz, Bd. 17, Art. 91c Rn. 94; Seckelmann, in: Berliner Kommentar, Grundgesetz, Bd. 5, Art. 91c Rn. 56 (EL 3/18); Siegel, DÖV 2018, 185 (187); wohl auch Wischmeyer, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 91c Rn. 34; Anders Martini, in: Münch/Kunig, Grundgesetz, 7. Aufl. 2021, Art. 91c Rn. 61; Ruge, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 15. Aufl. 2022, Art. 91c Rn. 48.

39 So Martini, in: Münch/Kunig, Grundgesetz, 7. Aufl. 2021, Art. 91c Rn. 57.

40 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 91c Rn. 58 (84. EL August 2018); Martini/Wiesner, ZG 2017, 193 (201).

Mit dem auf der Grundlage von Absatz 5 mit Zustimmung des Bundesrates zu erlassenden Bundesgesetz können Bund und Länder verpflichtet werden, ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch bereitzustellen und diese übergreifend, d.h. auch außerhalb des eigenen Verwaltungsportals online erreichbar zu machen. [...] Die Gesetzgebungsbefugnis umfasst die Errichtung dieses Portalverbundes und die **grundsätzliche Pflicht zur auch elektronischen Bereitstellung** von Verwaltungsleistungen des Bundes und der Länder über ihre jeweiligen Verwaltungsportale und deren Verknüpfung zu dem deutschlandweiten Portalverbund.<sup>41</sup>

Die Gesetzesbegründung spricht hier ausdrücklich von einer „grundsätzlichen Pflicht“ zur „auch“ elektronischen Bereitstellung und beschränkt sich mithin nicht auf bereits digital angebotene Leistungen. Dies legt nahe, dass der Verfassungsgesetzgeber eine weitreichende Kompetenz des Bundesgesetzgebers schaffen wollte.<sup>42</sup> Dafür spricht auch die gleichzeitige Verabschiedung des OZG als Begleitgesetz zur Grundgesetzänderung. Zwar darf aufgrund der Normenhierarchie grundsätzlich nicht vom einfachen Gesetz auf die Auslegung des Grundgesetzes geschlossen werden, jedoch kann eine einheitliche Interpretation bei normativen Gesamtpaketen naheliegen.<sup>43</sup>

Gegen ein weites Verständnis des Zugangs nach Art. 91c Abs. 5 GG wird vereinzelt eingewandt, dass kein einheitlicher gesetzgeberischer Wille für eine umfassende Digitalisierungspflicht gemäß Art. 91c Abs. 5 GG existiert habe, weil sich die verfassungsgebenden Organe, Bundestag und Bundesrat, bei der Gesetzgebung uneinig waren.<sup>44</sup> So stellte der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Gesetzesentwurf fest:

Der Portalverbund soll es den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen erleichtern, **die über das Internet von Bund und Ländern angebotenen Verwaltungsleistungen aufzufinden**, um so den Zugang zu den Leistungen zu verbessern, die dann über das Portal des jeweiligen Landes oder des Bundes und über interoperable Servicekonten abgewickelt werden. In dieser Zwecksetzung finden die Regelung und deren materieller und formeller Kompetenzgehalt ihren Grund und ihre Grenze.<sup>45</sup>

Der Bundesrat schlug entsprechend der Stellungnahme eine abgeschwächte Form des § 1 Abs. 1 OZG vor. Dies wurde allerdings im weiteren Gesetzgebungsverfahren nicht weiter verfolgt.<sup>46</sup> Der Bundesrat stimmte schließlich, wie gemäß Art. 91c Abs. 5 GG vorausgesetzt, dem Gesetzesentwurf des OZG, einschließlich der umfassenden Verpflichtung zur Digitalisierung, zu.

Gegen eine weite Auslegung des Art. 91c Abs. 5 GG wird außerdem das Regel-Ausnahme-Verhältnis herangeführt, das sich aus Art. 30, 70 ff. GG ergibt. Danach liegt die Erfüllung staatlicher Aufgaben

---

41 [BT-Drs. 18/11131](#), S. 16 (Hervorhebung nicht im Original).

42 So Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 91c Rn. 59 (84. EL August 2018); Siegel, DÖV 2018, 185 (187).

43 Vgl. Siegel, DÖV 2018, 185 (187).

44 Martini, in: Münch/Kunig, Grundgesetz, 7. Aufl. 2021, Art. 91c Rn. 58.

45 [BR-Drs. 769/1/16](#), S. 8 (Hervorhebung nicht im Original).

46 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 91c Rn. 58 (84. EL August 2018).

grundsätzlich bei den Ländern, sofern das GG nicht etwas anderes vorsieht. Da Art. 91c Abs. 5 GG eine Ausnahmeregelung vorsehe, müsse sich eine Abweichung hinreichend deutlich im Verfassungstext niederschlagen.<sup>47</sup> Dies sei auch an den Art. 84, 85 GG erkennbar, welche, anders als Art. 91c Abs. 5 GG, in detaillierter und restriktiver Weise Abweichungen regeln und ihren Ausnahmecharakter betonen.<sup>48</sup> Nach dieser Ansicht ginge aufgrund der Kompetenzvermutung jeder Zweifel an der Reichweite der Kompetenz zu Lasten des Bundes.<sup>49</sup> Hiergegen wird wiederum eingewendet, dass die methodische Berechtigung eines Grundsatzes, nach dem Ausnahmenvorschriften eng auszulegen sind, vermehrt in Zweifel gezogen werde.<sup>50</sup>

Für eine weite Auslegung wird letztlich vor allem auf den Sinn und Zweck von Art. 91c Abs. 5 GG abgestellt. Dieser sei zur Verbesserung der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen und Beseitigung von Defiziten aus dem Bereich des E-Government geschaffen worden.<sup>51</sup> Mit einer bloßen Zusammenführung bestehender elektronischer Verwaltungsangebote könnten diese Ziele kaum erreicht werden, sondern nur durch eine umfassende Bereitstellung aller digitalen und analogen Verwaltungsleistungen.<sup>52</sup>

#### 2.2.1.2. Einbeziehung der kommunalen Ebene

Wie bereits Art. 91c Abs. 5 GG selbst, spricht auch § 1 Abs. 1 OZG nur von Bund und Ländern. Sowohl auf verfassungsrechtlicher als auch auf einfachgesetzlicher Ebene ist umstritten, ob Kommunen dadurch unmittelbar verpflichtet werden können.<sup>53</sup> Daher sieht der Referentenentwurf aus dem Jahr 2023 eine einfachgesetzliche Klarstellung vor. Der Anwendungsbereich soll sich explizit auf die „Länder, einschließlich der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts“ beziehen.<sup>54</sup> Die folgenden Ausführungen beschränken sich indes auf die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Einbeziehung der Kommunen unter Heranziehung des Art. 91c Abs. 5 GG. Innerhalb der Diskussion wird überwiegend danach differenziert, ob die Kommunen Bundesrecht oder Landesrecht vollziehen oder ob sie freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen. Nur vereinzelt wird

---

47 Martini/Wiesner ZG 2017, 193 (204 f.); Ruge, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 15. Aufl. 2022, Art. 91c Rn. 48.

48 Martini/Wiesner ZG 2017, 193 (205).

49 Martini/Wiesner ZG 2017, 193 (205); Ruge, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 15. Aufl. 2022, Art. 91c Rn. 48.

50 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 91c Rn. 62 (84. EL August 2018) m.w.N.

51 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 91c Rn. 63 (84. EL August 2018); Seckelmann, in: Berliner Kommentar, Grundgesetz, Bd. 5, Art. 91c Rn. 56 (EL 3/18).

52 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 91c Rn. 63 (84. EL August 2018); Seckelmann, in: Berliner Kommentar, Grundgesetz, Bd. 5, Art. 91c Rn. 56 (EL 3/18).

53 Siehe nur: Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 91c Rn. 72 (84. EL August 2018).

54 Vgl. Artikel 1, Änderung des Onlinezugangsgesetzes: BMI, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften, 20.01.2023, S. 3.

pauschal von einer Einbeziehung der Kommunen ohne jegliche Differenzierung zwischen den Aufgabenbereichen der kommunalen Verwaltung ausgegangen.<sup>55</sup>

**Führen die Kommunen Bundesrecht aus**, so ergibt sich die Bundesgesetzgebungskompetenz, die elektronische Bereitstellung von Verwaltungsleistungen zu bestimmen, bereits aus Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG sowie Art. 85 Abs. 1 GG.<sup>56</sup> Verpflichtet der Bund die Länder hierzu, müssen die Länder diese Pflicht an die Kommunen weitergeben.<sup>57</sup> Das Verbot der Übertragung von Sachaufgaben auf Gemeinden oder Gemeindeverbänden durch Bundesgesetz gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG ist nach überwiegender Auffassung nicht berührt.<sup>58</sup> Denn die Pflicht der Bereitstellung eines informationstechnischen Zugangs zu Verwaltungsaufgaben beinhaltet keine neuen Sachaufgaben als solches, sondern betrifft durch die Einrichtung eines digitalen Zugangs zu Verwaltungsleistungen lediglich die Art und Weise, bestehende Sachaufgaben zu regeln.<sup>59</sup>

Nach herrschender Meinung erfasst Art. 91c Abs. 5 GG auch **Kommunen, jedenfalls sofern sie Landesrecht vollziehen**.<sup>60</sup> Demnach bedeutet die fehlende Nennung der Kommunen nicht zwingend, dass diese nicht miterfasst sein sollen. Das Grundgesetz kennt grundsätzlich nur Bund und Länder als bundesstaatliche Einheiten.<sup>61</sup> Die Kommunen bilden in dieser Struktur keine eigenständige dritte Ebene, sondern sind staatsorganisationsrechtlich ein Teil der Länder und damit im Verhältnis zwischen Bund und Ländern auf Seiten der Länder angesiedelt.<sup>62</sup> Dagegen wird zwar teilweise angeführt, dass das Grundgesetz an anderen Stellen von Ländern spreche und dabei typischerweise gerade nicht Gemeinden und Gemeindeverbände einschlieÙe: Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG trenne bewusst zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.<sup>63</sup> Dagegen wird wiederum vorgebracht, dass die ausdrückliche Nennung nur erfolge, um gezielt die Kommunen in Abgrenzung zu den Ländern

55 So z.B. Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 17. Aufl. 2022, Art. 91c Rn. 6.

56 Peuker, DÖV 2022, 275 (276).

57 Martini/Wiesner ZG 2017, 193 (214).

58 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 91c Rn. 66 (84. EL August 2018); Herrmann/Stöber, Das Onlinezugangsgesetz des Bundes, NVwZ 2017, 1401 (1403); Peuker, DÖV 2022, 275 (276); a.A. nur Berger, DÖV 2018, 799 (806).

59 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 91c Rn. 66 (84. EL August 2018); Herrmann/Stöber, Das Onlinezugangsgesetz des Bundes, NVwZ 2017, 1401 (1403); Schliesky, in: Bonner Kommentar, Grundgesetz, Bd. 17, Art. 91c Rn. 95 (212. EL Juli 2021).

60 Peuker, DÖV 2022, 275 (277); Schliesky, in: Bonner Kommentar, Grundgesetz, Bd. 17, Art. 91c Rn. 95 (212. EL Juli 2021); auch Martini/Wiesner bejahen die Einbeziehung der Kommunen bei Vollzug von Landesrecht, allerdings verneinen sie, dass Art. 91c Abs. 5 GG eine allgemeine Digitalisierungspflicht ermöglicht: Martini/Wiesner ZG 2017, 193 (215f.); unklar bei Seckelmann, in: Berliner Kommentar, Grundgesetz, Bd. 5, Art. 91c Rn. 57 (EL 3/18); anderer Ansicht wohl Ruge, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 15. Aufl. 2022, Art. 91c Rn. 53.

61 Vgl. etwa BVerfGE 39, 96 (109); 119, 331 (364).

62 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 91c Rn. 66 (84. EL August 2018); Herrmann/Stöber, Das Onlinezugangsgesetz des Bundes, NVwZ 2017, 1401 (1403); Martini, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 91c Rn. 64; Peuker, DÖV 2022, 275 (276).

63 Martini/Wiesner ZG 2017, 193 (217).

anzusprechen. Daraus könne aber umgekehrt kein Schluss gezogen werden, dass die Bezeichnung „Länder“ in den übrigen Fällen gerade nur die Länder erfassen solle.<sup>64</sup>

In der Begründung des OZG wird auch von „Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern (einschließlich Kommunen)“<sup>65</sup> gesprochen. Zwar bestand auch bei der Einbeziehung der Kommunen eine vom Gesetzesentwurf abweichende Meinung des Bundesrates. Demnach habe bei der Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder im Jahr 2016 noch Einigkeit darüber bestanden, dass die Schaffung des Bund-Länder-Portalverbunds keine Mitverpflichtung der Kommunen bedeuten dürfe.<sup>66</sup> Jedoch ist auch hier darauf hinzuweisen, dass der Bundesrat dem OZG zuletzt ohne weitere Einwände zugestimmt hat.<sup>67</sup>

Für die Erstreckung der Digitalisierungsverpflichtungen auf Kommunen beim Vollzug von Landesrecht spricht erneut der Normzweck des Art. 91c Abs. 5 GG.<sup>68</sup> Denn die Gesetzgebungskompetenz soll, wie zuvor bereits ausgeführt, die Schaffung eines einheitlichen Portalverbunds für alle Verwaltungsleistungen ermöglichen.<sup>69</sup> Da ein Großteil der Verwaltungsleistungen von Kommunen angeboten wird, kann dieses Ziel sinnvoll nur unter Einbeziehung der Gemeinden und Gemeindeverbände erreicht werden.<sup>70</sup> Auch in diesem Fall sind die Aufgabenübertragungsverbote der Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG nicht berührt, weil Art. 91c Abs. 5 GG lediglich zur Ausgestaltung und Erledigung bereits bestehender Sachaufgaben ermächtigt.<sup>71</sup>

So wird auch bei der **Ausübung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen** überwiegend davon ausgegangen, dass die gesetzliche Vorgabe, Verwaltungsaufgaben digital und im Portalverbund anzubieten, keine neue „Sachaufgabe“ der Kommunen schafft und daher die Aufgabenübertragungsverbote nicht berührt sind.<sup>72</sup> Dennoch ist insoweit die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG zu beachten. Diese beinhaltet unstreitig das Recht,

---

64 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 91c Rn. 66 (84. EL August 2018).

65 Vgl. [BT-Drs. 18/11135](#), S. 91.

66 Vgl. [BT-Drs. 18/11135](#), S. 138.

67 Auch wenn dies dem Willen geschuldet sein mag, das Gesetzgebungsvorhaben wegen der Wichtigkeit nicht zu blockieren, deutet es darauf hin, dass die eindeutige Ausnahme der Kommunen aus der Digitalisierungspflicht des OZG für den Bundesrat nicht die Bedeutung hatte, um die Verabschiedung des Gesetzespakets scheitern zu lassen, vgl. dazu Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 91c Rn. 67 (84. EL August 2018).

68 Peuker, DÖV 2022, 275 (277); Schliesky, in: Bonner Kommentar, Grundgesetz, Bd. 17, Art. 91c Rn. 95 (212. EL Juli 2021).

69 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 91c Rn. 71 (84. EL August 2018).

70 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 91c Rn. 71 (84. EL August 2018); Suerbaum, in: BeckOK Grundgesetz, 54. Ed. Feb. 2023, Art. 91c Rn. 34.

71 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 91c Rn. 66 (84. EL August 2018); Herrmann/Stöber, Das Onlinezugangsgesetz des Bundes, NVwZ 2017, 1401 (1403).

72 Martini/Wiesner, ZG 2017, 193 (217).

ihre innere Verwaltungsorganisation sowie die Abläufe und Zuständigkeiten bei der Aufgabenwahrnehmung eigenverantwortlich zu bestimmen (sogenannte Organisationshoheit).<sup>73</sup> Die Kommunen sind jedoch nicht von jeglicher fremdbestimmter Verfahrensgestaltung geschützt, da die Organisationshoheit ausdrücklich nur „im Rahmen der Gesetze“ besteht und somit durch Gesetz eingeschränkt werden kann.<sup>74</sup> Diese Eingriffe müssen ihrerseits aber verfassungsrechtlich gerechtfertigt und vor allem verhältnismäßig sein. In diesem Zusammenhang wird in der rechtswissenschaftlichen Kommentarliteratur vor allem in Anlehnung an die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung zwischen dem Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung und Randbereichen unterschieden. Demnach dürfe der Kernbereich der kommunalen Aufgabenwahrnehmung nicht berührt werden.<sup>75</sup> Diese Grenze solle erreicht sein, wenn eine gesetzgeberische Entscheidung die eigenständige organisatorische Gestaltungsfreiheit der Kommunen vollständig unterläuft.<sup>76</sup> Demgegenüber bestehe bei Eingriffen in den Randbereich der Wahrnehmung kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben keine hohe Rechtfertigungslast. Es genüge etwa die Zielsetzung einer bürgernäheren, effektiveren Verwaltung.<sup>77</sup>

Unstreitig ist, dass eine Digitalisierungspflicht des Bundes gegenüber den Kommunen die Organisationshoheit der Kommunen grundsätzlich berührt, wenn auch Verwaltungsleistungen in Selbstverwaltungsangelegenheiten digitalisiert und in einen übergreifenden Portalverbund integriert werden sollen. Zum Teil wird darin eine Annäherung an den erläuterten Kernbereich gesehen und vertreten, dass diese Verwaltungsleistungen von der Digitalisierungspflicht ausgenommen werden sollten.<sup>78</sup> So würden etwa die Vorgabe von Hardwareanforderungen oder Regelungen, die die Rechenzentren betreffen, zu intensiv in den Eigenbereich kommunaler Selbstverantwortung eingreifen.<sup>79</sup>

Nach anderer Ansicht schließt Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG eine Digitalisierungspflicht der Kommunen im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltung nicht per se aus. Vielmehr könnte ein Eingriff grundsätzlich gerechtfertigt sein, soweit bei der Ausübung der Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 91c Abs. 5 GG der legitime Zweck einer flächendeckenden Digitalisierung von Verwaltungsleistungen mit den Interessen nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG in ein angemessenes Verhältnis gesetzt werden

---

73 BVerfGE 119, 331 (362); Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 28 Abs. 2 Rn. 65 (67. EL November 2012).

74 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 91c Rn. 69 (84. EL August 2018).

75 Vgl. Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 91c Rn. 69 (84. EL August 2018). Vgl. zum Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung, BVerfGE 91, 228 (238).

76 Vgl. Martini/Wiesner, ZG 2017, 193 (217).

77 Vgl. Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 91c Rn. 69 (84. EL August 2018); Herrmann/Stöber, NVwZ 2017, 1401 (1403).

78 Siegel, DÖV 2018, 185 (189).

79 Siegel, DÖV 2018, 185 (189); ferner Seckelmann, in: Berliner Kommentar, Grundgesetz, Bd. 5, Art. 91c Rn. 57 (EL 3/18); Ruge, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 15. Aufl. 2022, Art. 91c Rn. 53; ähnlich zu „freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben“ wegen des fehlenden Vollzugscharakters, Schliesky, in: Bonner Kommentar, Grundgesetz, Bd. 17, Art. 91c Rn. 95 (212. EL Juli 2021).

würde.<sup>80</sup> Dabei müsste beispielsweise der Aufwand für die Kommunen im Einzelfall berücksichtigt werden. Denn auch wenn Digitalisierungsmaßnahmen grundsätzlich dem Ziel der Wirtschaftlichkeit dienen, können sie zu hohen Anfangsinvestitionen führen, die die Wahrnehmung einer Gemeinschaftsaufgabe im Einzelfall erschweren und vor allem kleine Kommunen in ihrer Organisationsfreiheit besonders intensiv einschränken könnten.<sup>81</sup>

### 2.2.2. Übertragung auf die Schaffung eines Rechtsanspruchs

Da ein subjektiver Anspruch grundsätzlich spiegelbildlich zu der objektiven Verpflichtung steht, können diese kompetenzrechtlichen Ansichten zur Digitalisierungsverpflichtung auch auf den Zugangsanspruch zu digitalen Verwaltungsleistungen übertragen werden. Sofern danach ein weites Verständnis des Art. 91c Abs. 5 GG in dem Sinne bejaht werden kann, dass der Bundesgesetzgeber eine allgemeine Verpflichtung zur Bereitstellung des informationstechnischen Zugangs regeln darf, dürfte dies auch für die Schaffung eines subjektiv-rechtlichen Anspruchs gelten. Dadurch dürfte sich der objektive Gehalt der gesetzlichen Pflicht grundsätzlich nicht verändern. Vielmehr würden die prozessualen Möglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger erweitert. Eine Beeinträchtigung von Grundrechten, die eine verfassungsrechtliche Grenze eines Rechtsanspruchs darstellen könnte, ist ebenfalls nicht ersichtlich.

Gegen die Zulässigkeit eines Anspruchs könnte allenfalls eine Überlastung der Behörden, die sich einer Vielzahl gerichtlicher Verfahren ausgesetzt sehen könnten, angeführt werden. Entgegen der Umsetzungsfrist, die bisher in § 1 Abs. 1 OZG vorgesehen war, ist eine Vielzahl von Verwaltungsleistungen noch nicht digitalisiert worden. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass es zu einer Mehrzahl gerichtlicher Verfahren mit dem Ziel kommen könnte, den Anspruch auf einen entsprechenden Zugang durchzusetzen. Dies könnte eine, vor allem finanzielle, Belastung für die öffentliche Verwaltung darstellen. Dieses Argument ist jedoch rechtlich kaum begründbar und im Übrigen nur bedingt überzeugend, weil die objektive Verpflichtung auch ohne Geltendmachung subjektiver Ansprüche besteht. Gerichtliche Verfahren ließen sich vermeiden, wenn die Verwaltungseinheiten der Verpflichtung, der sie ohnehin schon einfachgesetzlich unterliegen, nachkämen. Mit Blick auf die Umsetzungsfrist bis Dezember 2022 scheint auch der Bundesgesetzgeber davon ausgegangen zu sein, dass die Umsetzung bereits möglich und den Verwaltungseinheiten obendrein zumutbar war. Daher dürfte auch ein Rechtsanspruch auf Zugang zu digitalen Verwaltungsleistungen grundsätzlich im Rahmen des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers liegen. Außerdem besteht eine Grenze der Beanspruchung digitaler Verwaltungsleistungen, wie oben unter 2.1. erläutert, gerade darin, dass es der Verwaltung überhaupt möglich sein muss, geeignete Verwaltungsleistungen anzubieten.

## 3. Schadensersatzanspruch

Ein Schadensersatzanspruch im OZG würde bedeuten, dass Personen, die wegen eines fehlenden Zugangs zu digitalen Verwaltungsleistungen einen Schaden erlitten haben, durch Bundesrecht

---

80 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 91c Rn. 70 (84. EL August 2018); Herrmann/Stöber, Das Onlinezugangsgesetz des Bundes, NVwZ 2017, 1401 (1403); Peuker, DÖV 2022, 275 (277); im Ergebnis wohl auch Martini, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, 7. Aufl. 2021, Art. 91c Rn. 65.

81 Martini/Wiesner, ZG 2017, 193 (218). Im Ergebnis wohl auch Siegel, DÖV 2018, 185 (189). A.A. Peuker, DÖV 2022, 275 (277), der von einem „überschaubaren“ Digitalisierungsaufwand ausgeht.



Schadensersatz vom jeweiligen Bund, Land oder von der jeweiligen Kommune verlangen könnten. Eine entsprechende Vorschrift wurde anders als der Zugangsanspruch nicht im BayDiG vorgesehen. In diesem Zusammenhang sind vor allem die Besonderheiten des Staatshaftungsrechts von Bedeutung. Daher werden zunächst die grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Merkmale von Schadensersatzansprüchen im Allgemeinen sowie des Staatshaftungsrechts erläutert (3.1.). Weitere verfassungsrechtliche Voraussetzung eines solchen Schadensersatzanspruches ist wie beim Zugangsanspruch vor allem die Gesetzgebungskompetenz des Bundes (3.2.).

### 3.1. Grundsätzliches zum Staatshaftungs- und Schadensersatzrecht

Begehrt eine Person, die wegen eines Tuns oder Unterlassens durch eine staatliche Stelle einen Schaden erlitten hat, von dieser staatlichen Stelle Schadensersatz, richtet sich dieser nach den Grundsätzen des Staatshaftungsrechts.<sup>82</sup> Die allgemeine Anspruchsgrundlage des auf Schadensersatz gerichteten Staatshaftungsrechts ist Art. 34 Satz 1 GG i.V.m. § 839 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)<sup>83</sup>. Danach hat ein Beamter, der in Ausübung eines ihm anvertrauten öffentlichen Amtes vorsätzlich oder fahrlässig die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht verletzt, dem Dritten den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen. Die Verantwortlichkeit trifft grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst der Beamte steht. Der Anspruch setzt im Übrigen Verschulden der staatlichen Stelle bzw. des handelnden Beamten voraus.<sup>84</sup> Daneben gibt es im Staatshaftungsrecht verschuldensunabhängige Entschädigungsansprüche. Diese bezogen sich ursprünglich nur auf den Bereich der Haftung für rechtmäßiges Handeln, wurden aber durch die Rechtsprechung weiterentwickelt, sodass nach heutiger Rechtsauffassung Entschädigungsansprüche auch bei rechtswidrigen Staatshandeln gewährt werden können.<sup>85</sup>

Auf einfachgesetzlicher Ebene sieht sowohl das Bundes- als auch das Landesrecht spezielle Entschädigungsansprüche vor, wie den Anspruch auf Haftentschädigung für unrechtmäßig erlittene Untersuchungshaft (§§ 2 und 7 Gesetz über die Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen [StrEG]<sup>86</sup>) oder die Entschädigung für rechtswidrige Maßnahmen der Polizei<sup>87</sup>. So können Verfah-

---

82 Siehe allgemein zu den Grundsätzen der Staatshaftung, [WD 3 - 3000 - 028/22](#) vom 10.03.2022.

83 Bürgerliches Gesetzbuch vom 02.01.2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), zuletzt geändert am 14.03.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 72).

84 Vgl. übersichtlich zur Systematik des Staatshaftungsrechts, Sauer, Staatshaftungsrecht, JuS 2012, 800 (801); Ossenbühl, Staatshaftung bei überlangen Gerichtsverfahren, DVBl. 2012, S. 857 (859).

85 Vgl. Sauer, Staatshaftungsrecht, JuS 2012, 800 (802).

86 Gesetz über die Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen vom 08.03.1971 (BGBl. I S. 157), zuletzt geändert am 30.09.2020 (BGBl. I S. 2049).

87 Z.B. § 39 des Gesetzes über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden des Landes Nordrhein-Westfalen vom 13.05.1980 (GV. NRW. S. 528), zuletzt geändert am 23.06.2021 (GV. NRW. S. 762).

rensbeteiligte z.B. auch bei übermäßig langen Gerichtsverfahren nach § 198 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG)<sup>88</sup> eine angemessene Entschädigung verlangen, wenn sie dadurch einen Nachteil erleiden.

Dabei ist im Rahmen des Staatshaftungsrechts zu berücksichtigen, dass Entschädigungen anders als Schadensersatz in der Regel nicht auf den Ersatz des vollständigen Schadens gerichtet sind, sondern auf einen billigen Ausgleich für staatliche Handlungen.<sup>89</sup> Außerdem kommt es bei den Entschädigungsansprüchen regelmäßig weniger auf die Verletzung einer Amtspflicht an als auf das Vorliegen einer gesetzlich bestimmten Situation, die einen Entschädigungsanspruch begründen soll.<sup>90</sup> Bei der Gestaltung spezifischer Sekundäransprüche erkennt das Bundesverfassungsgericht, jedenfalls infolge von Grundrechtsverletzungen, einen „Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungspielraum“ des Gesetzgebers an.<sup>91</sup> Dennoch ist dieser nach dem Bundesverfassungsgericht nicht grenzenlos. Der Gesetzgeber muss

[b]ei der Ausgestaltung der Rechtsverhältnisse zwischen Bürger und Staat und der Statuierung spezifischer Kompensationsansprüche [...] neben dem grundrechtlich geschützten Folgenbeseitigungsinteresse der verletzten Grundrechtsträger und deren Interesse an einem entsprechenden Ausgleich im Einzelfall stets auch sonstige Verfassungsbelange berücksichtigen, insbesondere diejenigen der Rechtssicherheit und des Rechtsfriedens [...] des wirksamen Grundrechtsschutzes Dritter [...] sowie der Funktionsfähigkeit staatlicher Einrichtungen [...].<sup>92</sup>

Der in diesem Zusammenhang stehende Art. 34 GG beinhaltet mit dem Amtshaftungsprinzip nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine „Mindestgarantie“<sup>93</sup>, die in Verbindung mit § 839 BGB durch den Schadensersatzanspruch gewährleistet wird. Diese Regelung beschränkt jedoch nicht die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers. Der Gesetzgeber darf zwar Art. 34 GG inhaltlich nicht unterschreiten. Er darf jedoch bei der Gestaltung des Staatshaftungsrechts grundsätzlich darüber hinausgehen:

Auch Art. 34 GG hat ungeachtet daraus folgender Mindestanforderungen an die Amtshaftung die mittelbare Staatshaftung nicht zum lückenlosen Prinzip verdichtet. Die Vorschrift lässt Raum für Regelungen, die den Umfang der öffentlich-rechtlichen Haftungsübernahme modifizieren

---

88 Gerichtsverfassungsgesetz vom 09.05.1975 (BGBl. I S. 1077), zuletzt geändert am 19.12.2022 (BGBl. I S. 2606).

89 Zum Unterschied zwischen der Amtshaftung und dem Entschädigungsanspruch nach § 198 GVG, Ossenbühl, Staatshaftung bei überlangen Gerichtsverfahren, DVBl. 2012, 857 (859): „Das Ersatzniveau ist beim Schadensersatz höher als bei der Entschädigung. Allerdings gilt dies nur für die materiellen Nachteile. Nichtvermögensschäden werden bei der Amtshaftung im Gegensatz zu § 198 Abs. 2 GVG nicht ersetzt.“

90 So zur Entschädigung nach einem überlangen Gerichtsverfahren, Ossenbühl, Staatshaftung bei überlangen Gerichtsverfahren, DVBl. 2012, 857 (859).

91 Vgl. BVerfG, NVwZ 2022, 1722 (1725 Rn. 89 f.) mit Hinweis auf BVerfGE 96, 56, (64) bei „Maßnahmen zum Schutz eines Rechtsguts“.

92 BVerfG, NVwZ 2022, 1722 (1725 Rn. 90).

93 BVerfGE 61, 149 (199); BVerfG, NVwZ 2016, 606 (608 Rn. 51), zuletzt BVerfG, NVwZ 2022, 1722 (1725 Rn. 91).

[...]. Der Spielraum des Gesetzgebers im Bereich spezifischer Kompensationsansprüche außerhalb der Schadensersatzansprüche wegen Amtshaftung im Anwendungsbereich von Art. 34 GG ist grundgesetzlich nicht strikter determiniert.<sup>94</sup>

Die erläuterte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bezieht sich zwar in erster Linie auf Grundrechtsverletzungen. Dies schließt eine Übertragung auf andere Rechtsverletzungen jedoch nicht aus. Aus der Verfassung ergibt sich keine offensichtliche Beschränkung auf staatliche Sekundäransprüche ausschließlich bei Grundrechtsverletzungen. Vielmehr erscheint ein Schadensersatzanspruch außerhalb von Art. 34 GG, d.h. auch für staatliches Unterlassen einer gesetzlichen Verpflichtung, grundsätzlich mit der Verfassung vereinbar. In diesem Zusammenhang wird zum Beispiel in der Literatur der Entschädigungsanspruch nach § 198 GVG nach übermäßig langen Gerichtsverfahren als „Novum“ gesehen, weil die Betroffenen ohne Verletzung eines höchstpersönlichen Rechtsguts auch für immaterielle Nachteile entschädigt werden können.<sup>95</sup> Dabei müssten allerdings alle Verfassungsbelange vor dem Hintergrund des legitimen Zwecks des Schadensersatzanspruches berücksichtigt und miteinander in ein angemessenes Verhältnis gesetzt werden.

### 3.2. Gesetzgebungskompetenzen

Der Bundesgesetzgeber müsste für die Einführung und Umsetzung des Schadensersatzanspruches im OZG die Gesetzgebungskompetenz innehaben. Anders als beim zuvor erläuterten Rechtsanspruch auf Zugang zu digitalen Verwaltungsleistungen ist insoweit nicht Art. 91c Abs. 5 GG maßgeblich, sondern Art. 74 Abs. 1 Nr. 25 GG. Denn danach hat der Bundesgesetzgeber ausdrücklich die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für den Bereich der Staatshaftung, Art. 74 Abs. 1 Nr. 25 GG begründet eine umfassende Regelungskompetenz für die Staatshaftung nicht nur des Bundes, „sondern auch der Bundesländer sowie aller anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts und zwar in öffentlich-rechtlicher Gestalt“.<sup>96</sup>

Zu berücksichtigen ist dabei, dass Gesetze auf der Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 25 GG nach Art. 74 Abs. 2 GG in jedem Fall der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Außerdem hat der Bund das Gesetzgebungsrecht nach Art. 72 Abs. 2 GG nur, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

## 4. Fazit

Soweit ersichtlich wurden die (verfassungs-)rechtlichen Voraussetzungen an einen Rechtsanspruch auf Zugang zu digitalen Verwaltungsleistungen noch nicht diskutiert. Demgegenüber wird jedenfalls die objektive Verpflichtung staatlicher Stellen grundsätzlich für verfassungsrechtlich zulässig

---

94 BVerfG, NVwZ 2022, 1722 (1725 Rn. 91).

95 Guckelberger, Der neue staatshaftungsrechtliche Entschädigungsanspruch bei überlangen Gerichtsverfahren, DÖV 2012, 289.

96 Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 168. Vor der entsprechenden Grundgesetzänderung im Jahr 1994 hatte der Bundesgesetzgeber nur die Gesetzgebungskompetenz für staatshaftungsrechtliche Vorschriften im Bereich der Bundesverwaltung, vgl. Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Art. 34 Rn. 16 (91. EL April 2020).

erachtet. Bei der Ausgestaltung ist allerdings insbesondere die kommunale Selbstverwaltung zu berücksichtigen (Art. 28 Abs. 2 GG). Dies müsste entsprechend bei der Schaffung eines Rechtsanspruchs auf Zugang zu digitalen Verwaltungsleistungen beachtet werden.

In Bezug auf die Einführung von möglichen Schadensersatzansprüchen ist des Weiteren zu berücksichtigen, dass nicht Art. 91c Abs. 5 GG, sondern Art. 74 Abs. 1 Nr. 25 GG als Kompetenztitel heranzuziehen wäre. Außerdem kann der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum bei der Ausgestaltung von öffentlich-rechtlichen Sekundäransprüchen durch sonstige Verfassungsbelange begrenzt sein.

\*\*\*