



Gutachterliche Stellungnahme für den Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages

Sachverständigen-Anhörung am 9. Oktober 2023 zum
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes
sowie weiterer Vorschriften zur Digitalisierung der Verwaltung

BT-Drucks. 20/8093

Prof. Dr. Annette Guckelberger

mit Unterstützung von

Frau Dr. Gina Reisen-Starosta

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich möchte mich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum genannten Gesetzentwurf bedanken. Aufgrund der Komplexität der Materie sowie der Kurzfristigkeit der Anfrage um eine Stellungnahme beschränkt sich diese nach kurzen allgemeinen Ausführungen auf diejenigen Vorschriften, die für die Beurteilung des Gesetzesvorhabens besonders relevant erscheinen. Datenschutzrechtliche Fragen bleiben ausgeklammert.

A. Allgemeines

Die Digitalisierung der Verwaltung wird über diverse Gesetze vorangetrieben. Der Bund hat 2017 abgestützt auf seine Gesetzgebungskompetenz aus Art. 91c Abs. 5 GG für den übergreifenden informationstechnischen Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern das Onlinezugangsgesetz (OZG) erlassen. Abweichend von der für die Verwaltungsverfahrensgesetze von Bund und Ländern praktizierten Simultangesetzgebung hat er bereits 2013 das E-



Government-Gesetz des Bundes (EGovG) erlassen, das einerseits Vorschriften für alle von diesem Gesetz erfassten Behörden und andererseits nur für solche des Bundes enthält. Wegen der beschränkten Gesetzgebungskompetenz des Bundes haben die Länder eigene E-Government-Gesetze erlassen. Vereinzelt wurde dabei bestimmt, dass das EGovG Bund nur für die Ausführung von Bundesrecht im Auftrag des Bundes, im Übrigen das EGovG des Landes gilt. Überdies finden sich für das elektronische Verwaltungshandeln bedeutsame Rechtsvorschriften in den Verwaltungsverfahrensgesetzen von Bund und Ländern.

Das **OZG** stellt **nur eines von mehreren für die Digitalisierung der Verwaltung bedeutsamen Gesetzen** dar. Angesichts des Rückstands Deutschlands in europäischen und internationalen Vergleichsstudien zur Digitalisierung der Verwaltung setzte man hohe Erwartungen in das OZG 1.0. Nach dessen § 1 Abs. 1 OZG sollten bis Ende 2022 rund 575 Verwaltungsleistungen auch elektronisch über zu einem Portalverbund verknüpfte Verwaltungsportale von Bund und Ländern abrufbar sein. Inzwischen hat sich gezeigt, dass dieses Ziel deutlich verfehlt wurde.

Der bislang bestehende OZG-Rechtsrahmen hinsichtlich der für den Portalverbund benötigten Infrastrukturen war unzulänglich, um ein klares Ziel einer bundesweiten Portalverbundstruktur vorzugeben. Durch den Gesetzentwurf zum OZGÄndG kommt der Bund erneut seinem sich aus **Art. 91c Abs. 5 GG** ergebenden **Regelungsauftrag** nach, indem er dort erneut **Vorgaben für die Portalverbundinfrastruktur** trifft, etwa durch Regelungen zur Bereitstellung eines Bürgerkontos samt Postfach durch den Bund oder eines Suchdienstes. Dies ist zu begrüßen, auch wenn damit partiell der Rückbau von bereits geschaffener Infrastruktur verbunden sein kann. § 9a Abs. 2–4 OZGÄndG-E könnte Vorbildwirkung entfalten. Es lässt sich das ebenenübergreifende Bestreben erkennen, die Entwicklung auf Basis des Plattformgedankens voranzutreiben. Da mit dem Erlass des **OZG 1.0** gewisse **Pfadabhängigkeiten** geschaffen wurden, leuchtet es ein, dass das bisherige Konzept des Portalverbunds fortgeführt wird. Leider ist seit Einführung des **Art. 91c Abs. 5 GG** die **Reichweite der sich daraus für den Bund ergebenden Gesetzgebungskompetenz** für den übergreifenden informationstechnischen Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern **umstritten**. Dies erschwert nicht nur die Gesetzgebung, sondern wirkt sich auch auf die Umsetzung des OZG abträglich aus.

Die von dem OZGÄndG ausgehenden Impulse sind mit Blick auf die **Unionsebene** zu betrachten. Als Mitgliedstaat der Europäischen Union ist Deutschland in den unionalen Rechtsrahmen eingebunden und beteiligt sich auch an europäischen Vergleichsstudien, u.a. auch zur digitalen Verwaltung. Aufgrund der Single Digital Gateway-Verordnung 2018/1724 (SGD-VO) müssen



auch in Deutschland die dort genannten Leistungen bis Dezember 2023 elektronisch über Verwaltungsportale angeboten werden. In seinem Sonderbericht elektronische Behördendienste für Unternehmen aus dem Jahr 2022 (ERH 2022/24) kam der Europäische Rechnungshof (ERH) zu dem Ergebnis, dass Deutschland in diesem Bereich weniger Fortschritte etwa im Vergleich zu Ungarn und Luxemburg vorweisen konnte. Damit die unionalen Maßnahmen zur Forcierung des E-Governments in den Mitgliedstaaten besser greifen, empfahl der ERH der Kommission eine bessere Steuerung der Digitalisierung durch die Festlegung wesentlicher Leistungsindikatoren für jedes Digitalziel in Durchführungsrechtsakten, die Festlegung von Zielpfaden, eine engere Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten für die Verwirklichung der einzelnen Digitalziele sowie Verbesserungen bei der Überwachung, etwa durch jährliche Fortschrittsberichte. Für ein Gelingen der Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland ist eine **klare Ziel- bzw. Architekturvorstellung von Bund und Ländern** samt deren kommunaler Ebene für eine planvolle und organisierte Verwirklichungspolitik unerlässlich. Diesen Prozess kann das **OZG** nur als **abstrakt-generelles Rahmengesetz** steuern. Daneben sind begleitende Umsetzungsprogramme mit einem hohen Konkretisierungsgrad auf Gegenstands- und Zeitebene notwendig. Es bedarf der Unterfütterung durch Strategien und Rechtsvorschriften. Bund und Länder sollten möglichst an einem Strang ziehen. Wegen der unterschiedlichen Kompetenzen von Bund und Länder sind **auch die Länder in der Verantwortung**, sich untereinander unter Einbeziehung der kommunalen Ebene zu koordinieren, sowie in ihrem Zuständigkeitsbereich die erforderlichen Regelungen zu erlassen.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass durch den Bundesgesetzgeber trotz kompetenzrechtlich bedingtem Fokus auf dem Frontend (Stichwort: Online-Dienste) die Vorstellung einer durchgängigen, medienbruchfreien elektronischen Verwaltungsleistung vorgezeichnet wird.

B. Zum geplanten OZG-Änderungsgesetz (OZGÄndG-E)

I. § 1 OZGÄndG-E Anwendungsbereich

In § 1 OZGÄndG-E wird der **Anwendungsbereich des Gesetzes klarer und umfassender** geregelt. Nach Absatz 1 adressiert das OZG die unmittelbare und mittelbare Verwaltung von Bund und Ländern. Dieser umfassende Ansatz ist vom Kompetenzrahmen gedeckt, sodass der Bund seinem Regelungsauftrag aus Art. 91c Abs. 5 GG nachkommt. Dieser ist in Bezug auf den übergreifenden informationstechnischen Zugang zu den Verwaltungsleistungen weit angelegt. Die erst **spät erfolgende ausdrückliche Ausdehnung des Anwendungsbereichs** schafft aber infolge der **gesteigerten Komplexität** möglicherweise neue Hürden für eine zügige und erfolgreiche Realisierung des Portalverbunds. Da in § 1 Abs. 1 OZGÄndG-E von öffentlichen



Stellen und nicht von den in § 2 Abs. 9 OZGÄndG-E legaldefinierten Behörden die Rede ist, kann man mit guten Gründen überlegen, **Beliehene** im Wege der Auslegung unter den im OZG nicht legaldefinierten Begriff der öffentlichen Stellen zu subsumieren, weil man den Begriff der öffentlichen Stellen als den weiteren Oberbegriff verstanden wissen will. In anderen Gesetzen, etwa in § 2 Abs. 4 S. 2 BDSG oder in § 6 Abs. 1d S. 2 AO, wird dagegen explizit geregelt, dass eine nicht-öffentliche Stelle eine öffentliche Stelle im Sinne des jeweiligen Gesetzes ist, wenn sie hoheitliche Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt.

Sowohl der Wortlaut des Art. 91c Abs. 5 GG (der übergreifende informationstechnische Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern) als auch das dahinterstehende Leitbild eines umfassenden One-Stop-Shop der Verwaltung sprechen gegen die Herausnahme einzelner Verwaltungsbereiche oder gar der gesamten Abgabenordnung aus dem Portalverbund. Durch diesen soll gerade vermieden werden, dass Privatpersonen den Einstieg zu bestimmten Verwaltungsleistungen nur über ein bestimmtes Portal erlangen können (Gedanke der Nutzerfreundlichkeit). Abgesehen von § 1 Abs. 2 OZGÄndG-E **scheinen weitere Ausnahmeregelungen**, die über den allgemein geltenden Unmöglichkeitstatbestand hinausgehen, **kontraintuitiv**. Diese könnten den Eindruck der Vollständigkeit bzw. bei Ausgestaltung als Regelbeispiele Rechtfertigungsbedürfnisse hervorrufen, so dass die bislang angenommenen ungeschriebenen Ausnahmen nicht mehr zum Tragen kommen könnten bzw. Auslegungsstreitigkeiten den Umsetzungsprozess erschweren.

II. § 1a OZGÄndG-E Portalverbund für digitale Verwaltungsleistungen

1. § 1a Abs. 1 OZGÄndG-E

a) Keine pauschale Umsetzungsfrist

Die ursprünglich in § 1 Abs. 1 OZG an zentraler Stelle enthaltene Hauptverpflichtung findet sich nunmehr in § 1a Abs. 1 OZGÄndG-E, wobei die bereits am 31.12.2022 abgelaufene Umsetzungsfrist gestrichen wurde. Neu hinzugefügt wird ein zweiter Satz, wonach bestimmte Verwaltungsleistungen (Ausführung von Bundesgesetzen auf dem Gebiet der Wirtschaft und ausschließlich für Nutzer nach § 2 Abs. 4 Nrn. 2, 3 = juristische Personen und Vereinigungen, soweit ihnen ein Recht zustehen kann) bis zum Ablauf von fünf Jahren ausschließlich elektronisch angeboten werden sollen. Diese Soll-Vorschrift des Satzes 2 ist mit einer Fristvorgabe versehen und zielt perspektivisch auf die Abschaffung der Vorhaltung eines zusätzlichen analogen Zugangs zur Verwaltung ab.



Auf den ersten Blick könnte beim Vergleich zur Vorgängerbestimmung der Eindruck hervorgerufen werden, dass die staatlichen Stellen bei der Realisierung des Satzes 1 mangels Fristvorgabe selbst über den Zeitraum der Digitalisierung des Zugangs disponieren dürfen. Dem steht jedoch die **Gesetzesbindung der Verwaltung** entgegen, welche die schnellstmögliche Umsetzung eines funktionierenden Portalverbunds gebietet und dass Satz 2 anders als Satz 1 die ausschließliche Verengung des Zugangs zur Verwaltung über die Verwaltungsportale bezweckt. Im Hinblick auf die weitgehende Verfehlung der mit der bisherigen Pauschalfrist verfolgten Ziele und der damit verbundenen großen Ernüchterung bestehen aber Zweifel an der Eignung einer weiteren Pauschalfrist als effektiven Motivationsfaktor. Der Blick auf die abgelaufene Umsetzungsfrist in § 1 Abs. 1 OZG zeigt, dass die Vorgabe einer einheitlichen Frist für eine Vielzahl von Verwaltungsleistungen, deren Digitalisierung unterschiedlich schwierig ist, nicht sinnvoll ist. Das drohende Enddatum (Dezember 2022) hat eher zu weiteren Inseln der Digitalisierung beigetragen, weil man zumindest irgendwelche Fortschritte in dieser Hinsicht vermelden wollte. Aus diesem Grund ist es nachvollziehbar, von einer Pauschalfrist in § 1a Abs. 1 S. 1 OZGÄndG-E abzusehen. Es ist aber unerlässlich, sich **auf einer anderen Ebene auf einen klaren Zeitplan für die Digitalisierung der Verwaltungsleistungen zu verständigen**, möglicherweise mit unterschiedlichen Fristen je nach Art der Verwaltungsleistungen. Nur so kann sichergestellt werden, dass das angestrebte Projekt des Portalverbunds zeitnah umgesetzt und dieser von den Privatpersonen wegen der Zugänglichkeit zu zahlreichen Verwaltungsleistungen angenommen und genutzt wird. Derartige Festlegungen schaffen frühzeitige Erkenntnisgewinne und Raum für flexible Nachjustierungen. Sie tragen dazu bei, dass die Verantwortlichkeiten für die (Nicht-)Erreichung bestimmter Digitalisierungsziele klar sind und die staatlichen Ressourcen entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eingesetzt werden.

Langfristig ist die Einräumung eines **subjektiven Onlinezugangsrechts** insbesondere auf dem Gebiet der Leistungsverwaltung sinnvoll. Dafür muss aber zuerst das dafür erforderliche Fundament in infrastruktureller und organisationsrechtlicher Hinsicht bereitstehen und eine sichere Umgebung zusammen mit den erforderlichen Verfahrensrechten etabliert worden sein. Nur dann können Bürger und Unternehmen tatsächlich eine echte Subjektstellung einnehmen. Aufgrund des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers und der nach wie vor zahlreichen Lücken bei der Digitalisierung des Zugangs zu einer Vielzahl von Verwaltungsleistungen erscheint es momentan wenig sinnvoll, jedermann ein subjektives Recht auf einen solchen Zugang einzuräumen, das aber in weitem Maße ins Leere läuft. Die meisten Personen, die auf eine bestimmte



Verwaltungsleistung angewiesen sind, werden im Zweifel den anderen Zugangskanal zur Verwaltung verwenden, anstelle ihr subjektives Recht auf Onlinezugang gerichtlich durchzusetzen. Aus Sicht der Berechtigten wäre nicht nur ein subjektives Recht auf Onlinezugang zur Verwaltung, sondern ein Anspruch auf medienbruchfreie elektronische Abwicklung der Verwaltungsleistungen wünschenswert. Es läge nahe, ein solches Recht vergleichbar dem § 71e VwVfG – ggf. unter Ausgestaltung oder Modifikation der bestehenden Rechte im Hinblick auf den digitalen Verfahrensrahmen und unter Berücksichtigung der Grundrechte – in den Verwaltungsverfahrensgesetzen zu verorten.

Stattdessen sollte der **Fokus verstärkt auf die Steuerung der Umsetzung des Zugangs und die Überwachung** gelegt werden (s. dazu bei § 12 OZGÄndG-E).

b) Digital Only für die Privatwirtschaft

Infolge von § 1a Abs. 1 S. 2 OZGÄndG-E „sollen“ Verwaltungsleistungen bei der Ausführung von Bundesgesetzen auf dem Gebiet des Rechts der Wirtschaft und bezogen auf bestimmte Nutzer spätestens bis zum Ablauf von fünf Jahren ausschließlich elektronisch angeboten werden (Motive: Digitalisierung ist im Bereich der Wirtschaft fortgeschrittener, geringere Probleme des digital divide, Kostenreduzierung für beide Seiten, Wirtschaftsstandort Deutschland). Hiervon kann jedoch nach Satz 3 **bei berechtigtem Interesse des Nutzers abgewichen** werden. Herkömmlicherweise wird der Begriff des „berechtigten Interesses“, der über den Terminus des rechtlichen Interesses hinausgeht, weit verstanden. Nach den Materialien sollen die Personen in begründeten Einzelfällen analogen Zugang zur Verwaltung erhalten, etwa wenn gesetzliche Vorschriften oder eine wirtschaftliche oder faktische Unmöglichkeit der digitalen Abwicklung entgegenstehen.

An dieser Stelle kommen in Bezug auf das Verhältnis von § 1a Abs. 1 S. 2 und S. 3 OZGÄndG-E Fragen auf. Nach den Materialien soll in Fällen, in denen ein Verwaltungsverfahren bzw. bestimmte Verfahrensschritte **aus rechtlichen Gründen nicht digital abgewickelt** werden können, ein solches berechtigtes Interesse vorliegen. Hier liegt aus meiner Sicht **aber eher eine Ausnahme von dem ausschließlich digitalen Angebot** nach Satz 2 als über das Merkmal des berechtigten Interesses des Nutzers in Satz 3 nahe, da bei letzterem an individuelle Bedürfnisse angeknüpft wird. Da Satz 2 das ausschließlich digitale Angebot und auch § 1a Abs. 1 S. 1 OZGÄndG-E allgemein den elektronischen Zugang zu den Verwaltungsleistungen betrifft, tut man sich schwer, wenn in Satz 3 auf das berechtigte Interesse „des“ Nutzers statt auf das **abstrakte Nutzerinteresse** abgestellt wird.



Nach der Gesetzesbegründung wird mit § 1a Abs. 1 S. 2 OZGÄndG-E keine Einräumung eines subjektiven Rechts für bestimmte Nutzer angestrebt. Der auf das berechtigte Interesse „des“ Nutzers abstellende Satz 3 lässt sich aber nach der Schutznormtheorie durchaus als subjektivrechtliche Regelung verstehen und ist von der Intention her zu begrüßen. Es **fragt** sich jedoch, ob eine solche Regelung im OZG **systematisch an der richtigen Stelle** ist und nicht besser in den Verwaltungsverfahren- bzw. E-Government-Gesetzen verortet werden sollte.

Da ein Ausfall der Internets oder andere technische Probleme immer auftreten können, wird man wohl bei einer realistischen Betrachtung **für Notfälle immer ersatzweise einen analogen bzw. anderen Zugang zu den Verwaltungsleistungen aufrechterhalten** müssen. Dies bestätigt auch ein vergleichender Blick auf die prozessrechtlichen Regelungen zur Nutzungspflicht elektronischer Dokumente (z.B. § 55d VwGO).

Weil es sich bei der Frist in § 1a Abs. 1 S. 2 OZGÄndG-E um eine Maximalfrist handelt, wird in **Satz 4** vorgegeben, dass bei einem vor Ablauf dieses Zeitraums erfolgenden ausschließlichen elektronischen Angebots darüber an geeigneter Stelle und mit angemessenem Vorlauf digital zu informieren ist. Verstöße hiergegen können wiederum zu einem berechtigten Interesse i.S.d. § 1a Abs. 1 S. 3 OZGÄndG-E führen. Sinn und Zweck dieser Vorschrift ist es, die Nutzer solcher Verwaltungsleistungen **frühzeitig über die Verengung des Zugangs in Kenntnis** zu setzen, was uneingeschränkt zu begrüßen ist. Allerdings ist schon jetzt zu prognostizieren, dass die Auslegung des angemessenen Vorlaufs zu Unsicherheiten in Bezug auf das Merkmal des berechtigten Interesses in Satz 3 führen kann. Das Merkmal „an geeigneter Stelle“ kann nicht verhindern, dass die Nutzer Überlegungen dazu anstellen und möglicherweise umständlich recherchieren müssen, ob eine solche Bekanntmachung erfolgt ist. Deshalb sollte **Satz 4 konkretisiert** werden.

2. § 1a Abs. 2 OZGÄndG-E

Die Regelung in § 1a Abs. 2 OZGÄndG-E, wonach die Länder zur Schaffung der technischen und organisatorischen Voraussetzungen insbesondere für die Anbindung der Gemeinden und Gemeindeverbände verpflichtet sind, betont die Verantwortung der Länder für das Gelingen des Portalverbunds und ist zu befürworten. Dadurch wird auch ein **Gesetzgebungsauftrag für die Länder** begründet. Die Inpflichtnahme der Länder kann sich letztlich auch für vergaberechtliche Fragestellungen als nützlicher Rechtfertigungsboden für § 108 Abs. 6 GWB erweisen.



3. § 1a Abs. 3 OZGÄndG-E

Der von Bund bereitzustellende Suchdienst ist ein nützliches Tool für einen verbesserten Zugang zu den Verwaltungsleistungen im Portalverbund. Damit kommt der Bund seinem originären Regelungsauftrag aus Art. 91c Abs. 5 GG nach.

II. § 2 OZGÄndG-E Begriffsbestimmungen

In systematischer Hinsicht könnte überlegt werden, die Begriffsumschreibung der IT-Komponenten in Absatz 5 zu verankern. Das Nutzerkonto würde dann in Absatz 6, das Postfach in Absatz 7 und die Onlinedienste in Absatz 8 geregelt sein, die allesamt IT-Komponenten darstellen.

Wenn in § 2 Abs. 2 OZGÄndG-E die Begrifflichkeit der „**elektronischen Verwaltungsleistungen**“ eingeführt wird, muss darauf geachtet werden, diese Begrifflichkeit **durchgängig** im OZG zu verwenden, etwa auch bei der Legalumschreibung des Nutzerkontos in § 2 Abs. 5 OZG.

Die Erweiterung der Nutzerkonten zur Ermöglichung der bidirektionalen Kommunikation ist sinnvoll.

Die Anpassung der **Definition des Organisationskontos** an § 3 UBRegG führt zu einer **Erweiterung des Anwenderkreises**. Da es bei Erlass des OZG im Jahre 2017 dieses Gesetz noch nicht gab, liegt eine solche Anpassung nahe. Weil die Änderung der Legaldefinition auch das Verhältnis zwischen Bürger- und Organisationskonto verändert, sei nur darauf hingewiesen, dass auch aus Akzeptanzgründen der Anwenderkreis der Konten **langfristig gleich bleiben** sollte.

Die Aufnahme einer Begriffsumschreibung des Onlinedienstes ist zu begrüßen, da damit die zentralen Funktionalitäten der Portalverbundes gegenständlich werden. Man könnte überlegen, an späterer Stelle bei § 8a OZGÄndG-E das erwogene Adjektiv „länderübergreifend“ aus Gründen der Rechtssicherheit zu konkretisieren.

III. § 3a OZGÄndG-E

1. Zentrales Bürgerkonto (Abs. 1)

In Zukunft wird auch das **Bürgerkonto vom Bund zentral bereitgestellt** werden. Die dafür angeführten praktischen Gründe sind überzeugend. Aus finanziellen Gründen hätte eine solche Architekturentscheidung bereits zu einem früheren Zeitpunkt erfolgen sollen. Es ist jedoch zu erwarten, dass der nunmehr umfassende zentrale Ansatz angesichts der Bedeutung der Nutzerkonten für den bundesweiten Portalverbund mit klaren Funktionalitäten und aus einer einheitlichen Hand dessen Errichtung Anschub verleihen wird. Trotz der Übergangsregelung in § 13



Abs. 1 OZGÄndG-E sind perspektivisch bereits betriebene Landeskonto einzustellen und müssen sich Nutzer ein neues Bürgerkonto einrichten, sollten solche bereits eingerichtet worden sein.

2. Verwendungspflicht für öffentliche Stellen (Abs. 3)

Zwischen der Pflicht der öffentlichen Stellen zur Verwendung und zur Anbindung des Organisationskontos besteht ein Unterschied. Eine verpflichtende Verwendung eines Organisationskontos ist mit Vorteilen für die Interoperabilität verbunden.

3. Nachweis der Identität des Nutzers (Abs. 4)

Künftig sollen die Mittel zur Identifizierung der Nutzer im Bürger- und Organisationskonto verengt werden. Im **Bürgerkonto** soll grundsätzlich die **Identifizierung über die eID-Funktion** des Personalausweises erfolgen (weitere Mittel: eID-Karte und eID nach § 78 Abs. 5 AufenthG, anderes elektronisches Identifizierungsmittel nach der eIDAS-Verordnung auf dem Sicherheitsniveau hoch). Damit wird der **Ansatz der Ausrichtung des Identifizierungsmittels anhand von Vertrauensschutzniveaus aufgegeben** und es werden sämtliche Verwaltungsleistungen dem Vertrauensniveau „hoch“ unterstellt. **§ 13 Abs. 2 OZGÄndG-E** sieht jedoch als **Übergangsregelung** vor, dass noch bis zum 30.6.2026 die **Identifizierung über ELSTER** für Verwaltungsleistungen erfolgen kann, die höchstens das Vertrauensniveau substantiell erfordern. In dieser Übergangsphase ist weiterhin eine Kategorisierung erforderlich. Überdies sieht § 13 Abs. 2 S. 3 OZGÄndG-E die Möglichkeit vor, durch Rechtsverordnung eine davon abweichende und damit durchaus längere Frist festzulegen. Bei Organisationskonten soll die Identifizierung ebenfalls noch eine gewisse Zeitspanne über ELSTER erfolgen, danach nur noch durch ein Identifizierungsmittel auf dem Sicherheitsniveau „hoch“. Begründen lässt sich diese Beschränkung mit der Erwägung, dass die Reduzierung der Identifizierungsmöglichkeiten zu mehr Übersichtlichkeit führt und sich letztlich im Nutzerkonto deutlich einfacher abbilden lässt. Überdies entfällt auch der im Vorfeld anfallende Kategorisierungsaufwand entsprechend der Einordnung der Verwaltungsleistungen nach dem Vertrauensniveau. Die Nutzerfreundlichkeit bei Verwendung nur eines ganz bestimmten Identifizierungsmittels steigt auf die Dauer gesehen infolge des Gewöhnungseffekts. Diese Neuerung kann ferner für den an anderer Stelle geregelten Schriftformersatz von Bedeutung sein. Als Nachteile einer solchen Verengung lassen sich nennen, dass derartige Einengungen sich abträglich auf die Bereitschaft zur Nutzung des Nutzerkontos auswirken können. Es wird sicherlich viele Bürger geben, die inzwischen mit



ELSTER aufgrund der Abgabe der Steuererklärung vertraut sind, und dieses Identifizierungsmittel im Vergleich zur eID-Funktion des Personalausweises schätzen. Letztere wurde zwar vom Gesetzgeber forciert, ist aber noch immer nicht in der breiten Masse angekommen.

Es sollte gut überlegt werden, ob bereits zum jetzigen Zeitpunkt eine Verengung der Identifizierungsmittel vorgenommen werden sollte. Zwar hängt diese Verengung auch mit ungelösten Fragen in Bezug auf ELSTER zusammen. Bislang gibt es eine ganze **Reihe von Verwaltungsleistungen, die nicht mehr nutzbar** wären, wenn ELSTER als Identifizierungsmöglichkeit nicht mehr zur Verfügung stehen würde. Damit geht die Gefahr einher, dass sich die Anzahl der über den Portalverbund online zugänglichen Verwaltungsleistungen deutlich verzögert. Sich von einem Identifizierungsmittel zu verabschieden, obwohl man die Verordnungsermächtigung zur Fristverlängerung für notwendig erachtet, weil nicht absehbar ist, ob ELSTER bis dahin auf dem Vertrauensniveau „substanziell“ der eIDAS-Verordnung anerkannt sein wird, stellt sich möglicherweise als voreilig dar, da man eine solche Anerkennung für nicht ausgeschlossen hält. Vor dem Hintergrund der geplanten Novellierung der eIDAS-Verordnung – angedacht ist die Implementierung einer EUid-Brieftasche – erscheint eine jetzige Zurückführung der Identifizierungsmittel in zentralen OZG-Vorschriften nur schwer nachvollziehbar. Dies hindert aber die mit der Digitalisierung der Verwaltungsleistungen betrauten Stellen nicht daran, die mit ELSTER verbundenen Unsicherheiten in ihre Erwägungen einzubeziehen. Die jetzt angedachte Lösung, eine **Frist für den Ausstieg aus ELSTER zu normieren, die aber durch Rechtsverordnung weiter nach hinten verschoben werden kann, vermag weder eine Planungssicherheit** zu erzeugen noch den **während der Übergangsregelung bestehenden Kategorisierungsaufwand** zu nehmen.

IV. Beratungsangebot im Portalverbund, § 3a OZGÄndG-E

Die Regelung, nach der Bund und Länder für die Nutzer im Portalverbund eine allgemeine fachunabhängige, barrierearme Beratung für die Abwicklung ihrer elektronischen Verwaltungsleistungen über die Verwaltungsportale bereitstellen, dient der Nutzerfreundlichkeit und steigert die Bereitschaft zur Inanspruchnahme von Verwaltungsleistungen über die Verwaltungsportale. Damit wächst der Portalverbund um ein wichtiges ebenübergreifendes Zugangsfunktionstool an, welches auf Basis der Behördennummer 115 implementiert werden soll. So können die Nutzer u.a. auch Hilfestellungen beim Zugang zu den Verwaltungsleistungen erlangen. Da barrierearm nicht dasselbe wie barrierefrei bedeutet, ist zu überlegen, ob nicht aus rechtlichen Gründen auch die Barrierefreiheit in § 3a Abs. 1 S. 1 OZGÄndG-E aufgegriffen werden müsste.



V. Veröffentlichung von IT-Standards, § 3b OZGÄndG-E

Die Veröffentlichung von IT-Standards ist zu begrüßen. § 3b S. 1 OZGÄndG-E statuiert dazu eine uneingeschränkte Verpflichtung. Möglicherweise könnte man den derzeit vage umschriebenen Veröffentlichungsort „an zentraler Stelle“ zur Förderung der Auffindbarkeit der Standards konkretisieren. Satz 2 ist etwas eingeschränkter formuliert. Bei Schnittstellen von IT-Komponenten „sollen“ Spezifikationen und Dokumentationen in der jeweils aktuellen Fassung veröffentlicht werden. Erklären lässt sich dies mit dem dafür angegebenen Grund des Geheimnisschutzes.

VI. Open-Source-Software, § 4 Abs. 3 OZGÄndG-E

Der Vorrang der Open-Source-Software dient der Stärkung der digitalen Souveränität des Staates und ist begrüßenswert. Allerdings ist die Vorschrift nur als „Soll-Regelung“ ausgestaltet und wird von der Einschränkung „wo es technisch möglich und wirtschaftlich ist“ abhängig gemacht. Aufgrund dieser Einschränkung und der Ausgestaltung als Soll-Regelung stellt sich die **Frage nach der Notwendigkeit gleich zweier Relativierungen.**

VII. Nutzerfreundlichkeit und Barrierefreiheit, § 7 OZGÄndG-E

§ 7 Abs. 1 OZGÄndG-E ist uneingeschränkt zu begrüßen. Dies gilt vor allem für die Aufnahme der Richtlinie der intuitiven Benutzung. Absatz 2 zur Barrierefreiheit dient der Konkretisierung des Merkmals der Nutzerfreundlichkeit. Eine weitere Konkretisierung der Nutzerfreundlichkeit ist angesichts des klaren Leitbilds nicht zwingend.

VIII. Einwilligungsfiktion gem. § 9 Abs. 1a OZGÄndG-E

§ 9 Abs. 1a OZGÄndG-E enthält eine **Sonderregelung für Nutzer des einheitlichen Organisationskontos.** Bei diesen wird die **Einwilligung mit der Bekanntgabe nach Absatz 1 fingiert**, allerdings ist in Halbsatz 2 eine Opt-Out-Regelung im Rahmen der Inanspruchnahme einer elektronischen Verwaltungsleistung vorgesehen. Über dieses Opt-out-Recht müsste dann aber auch hinreichend aufgeklärt werden. Durch diese Neuerung soll diese Art der Bekanntgabe von Verwaltungsakten bei einem bestimmten Nutzerkreis forciert werden. Dadurch kommt es zu einer unterschiedlichen Behandlung der Nutzer von Bürger- und Organisationskonten, die wegen Art. 3 Abs. 1 GG der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedarf. Da bei der Bekanntgabevorschrift des § 9 Abs. 1 OZG nicht ausgeschlossen werden kann, dass ein Verwaltungsakt nach Satz 3 für seinen Adressaten an dem dritten Tag nach seiner Bereitstellung im Postfach als bekannt gegeben gilt, obwohl ihn die vorgeschriebene Benachrichtigung zur Bereitstellung zum Abruf nicht erreicht hat, ist die Opt-out-Klausel auch aus verfassungsrechtlichen Gründen



sinnvoll. Eine **Ausweitung der Regelung auf andere Nutzergruppen ist zum jetzigen Zeitpunkt abzulehnen**. Gem. § 9 Abs. 2 OZG sollten erst die Erfahrungen der Praxis mit der neuen Bekanntgabeform bis zum 10.12.2025 ausgewertet werden. Ursprünglich ging man davon aus, dass die Vorschrift nicht vorher geändert werden soll. Bei Einfügung des Absatzes 1a sollte geklärt werden, ob die Berichtspflicht in Absatz 2 nicht in dieser Hinsicht angepasst werden sollte.

IX. Grundsätze der elektronischen Abwicklung über Verwaltungsportale, Schriftformersatz, § 9a OZGÄndG-E

Aus § 9a Abs. 1 OZGÄndG-E ergibt sich, dass die Anwendung der Absätze 2–4 nur unter folgenden Voraussetzungen in Betracht kommt: Elektronische Verwaltungsleistung, Durchführung von Rechtsakten der EU mit Gesetzgebungskompetenz des Bundes oder Ausführung von Bundesgesetzen und Nutzung eines Verwaltungsportals. Die Begrenzung erfolgt aufgrund der beschränkten Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

Laut den Materialien handelt es sich bei § 9a Abs. 2–4 OZGÄndG-E um **Ordnungsvorschriften, mit denen Anforderungen an die Infrastruktur festgelegt** werden: Die Nutzer müssen Gelegenheit zur Überprüfung ihrer gesamten Erklärung auf Vollständigkeit und Richtigkeit haben, vor der Abgabe übereilter Erklärungen gewarnt werden und nach der Abgabe ihrer Erklärung eine Kopie davon erhalten. Hierbei handelt es sich jedenfalls um Infrastrukturvorgaben, sodass diese Funktionalitäten im Anwendungsbereich in den Online-Diensten zu implementieren sind. Stellt man ausschließlich auf den Gesetzeswortlaut ab („dem Nutzer“, „der Nutzer“) lassen sich diese Vorschriften, die ja auch den Interessen der Nutzer dienen, unter Heranziehung der Schutznormtheorie auch als subjektive öffentliche Recht auffassen.

In **Absatz 5** wird sodann der **Schriftformersatz** geregelt. Dabei stellt sich die Frage, ob sich der Schriftformersatz nur auf die in Absatz 1 genannten Rechtsakte bezieht, oder viel weiter angedacht ist. Für eine **enge Lesart** können kompetenzrechtliche Erwägungen angeführt werden sowie, dass die auf die in Absatz 1 genannten Rechtsakte bezogenen Anforderungen, insbesondere der bezweckte Schutz vor Übereilung, wichtige Bausteine für den Schriftformersatz bilden.

Insgesamt spricht aber mehr dafür, dass **nach dem Willen des Gesetzgebers der Schriftformersatz immer dann** greifen soll, wenn ein Nutzer über sein Nutzerkonto nach § 3 Abs. 4 OZGÄndG-E den Identitätsnachweis erbringt und mittels Online-Formular eine Erklärung über ein Verwaltungsportal abgibt. Dafür lässt sich anbringen, dass sich § 9a Abs. 1 OZGÄndG-E nach seinem Wortlaut nur auf die Absätze 2–4 bezieht, nicht jedoch auf die nachfolgenden



Absätze. Wenn die Absätze 2–4 nach den Materialien nur reine Ordnungsvorschriften sind, wird damit zum Ausdruck gebracht, dass man in deren Einhaltung gerade kein unerlässliches Erfordernis für einen möglichen Schriftformersatz sieht. Folgt man dieser Sichtweise, dann würde bei Vorliegen der Anforderungen in § 9a Abs. 5 OZGÄndG-E auch ein sich aus dem Landesrecht ergebendes Schriftformerfordernis ersetzt. Betrachtet man die Materialien, könnte dieses Anliegen mit Gesetzgebungskompetenz des Bundes mit Art. 91c Abs. 5 GG, möglicherweise auch unter Rekurs auf eine Annexkompetenz dazu, die aber bislang in den Materialien so nicht erwähnt wird, abgestützt werden. Hinter einem solchen weiten Verständnis könnte die Erwägung des Bundes stehen, dass die Portalstruktur eine zwingende Voraussetzung für den übergreifenden informationstechnischen Zugang zu den Verwaltungsleistungen ist. Da die Nutzer sich über das vom Bund bereitgestellte Nutzerkonto für die diversen Verwaltungsleistungen identifizieren müssen, ist es aus Nutzersicht nur schwer nachvollziehbar, wenn je nach Verwaltungsleistung und einschlägigem Recht der Schriftformersatz nochmals anderweitig geregelt werden müsste.

Angesichts der Beschränkung in § 9a Abs. 1 OZGÄndG-E wäre es wichtig, sich auch während des Gesetzgebungsprozesses noch einmal mit der **Reichweite des Schriftformersatzes in Absatz 5** zu befassen. Diese **Klarheit** ist einerseits aus Gründen der Rechtsanwendung notwendig und andererseits, weil andernfalls die Landesgesetzgeber über den Erlass vergleichbarer Regelungen für ihren Zuständigkeitsbereich befinden müssten. Unabhängig von der Frage nach der engen oder weiten Lesart des Absatzes 5 führt eine solche Schriftformersatzregelung dazu, dass bei solchermaßen über das Nutzerkonto abgegebenen Erklärungen das Schriftformerfordernis zukünftig keine Probleme mehr bereiten würde. Wie aus den Materialien ersichtlich ist, würde es sich hierbei um eine gegenüber den zurzeit maßgeblichen § 3a Abs. 2 S. 4 Nr. 1, S. 5 VwVfG speziellere Vorschrift handeln. Zur besseren Erschließung der Rechtslage könnte es sinnvoll sein, eine solche, das Verhältnis der Normen betreffende Regelung, z.B. in das VwVfG aufzunehmen. Um der zunehmend unübersichtlichen Rechtszersplitterung im Bereich der digitalen Verwaltung zu begegnen, liegt es nahe, entsprechend dem Prinzip der Simultangesetzgebung die für die Beteiligten zentralen Regelungen in den Verwaltungsverfahrensgesetzen auszugestalten.

Die Ermöglichung zur Ersetzung der Schriftform durch ein qualifiziertes elektronisches Behördensiegel scheint mir sinnvoll.



X. Monitoring und Evaluierung, § 12 OZGÄndG-E

§ 12 OZGÄndG-E schreibt vor, dass das Bundesministerium des Innern und Heimat fortlaufend ein Monitoring zu den Vorschriften dieses Gesetzes durchführt und dieses Gesetz alle drei Jahre evaluiert, wobei die Evaluationsberichte digital zu veröffentlichen sind. Ferner sei auf die schon vor einiger Zeit eingeführte, aller die Bundesregierung betreffende Berichtspflicht gegenüber dem Bundestag und Bundesrat in § 9 Abs. 2 OZG hingewiesen.

Der **Gesetzeswortlaut des § 12 OZGÄndG-E** bezieht sich **nur auf die OZG-Vorschriften**.

Im Vergleich dazu verlangt § 6 Abs. 2 EGovG-E die Evaluierung der Umsetzung und Auswirkungen der Ende-zu-Ende-Digitalisierung und die Vorlage des Evaluierungsberichts an den Bundestag. § 12 OZGÄndG-E ist sehr zurückhaltend formuliert und scheint sich nicht auf die Umsetzung der OZG-Vorschriften zu beziehen.

Da in § 1a Abs. 1 S. 1 OZGÄndG-E keine konkreten Fristen für die Digitalisierung der Verwaltungsleistungen festgelegt wurden und auch kein subjektives öffentliches Recht auf Zugang zu diesen über den Portalverbund (und kein Entschädigungsanspruch) vorgesehen ist, ist es dringend erforderlich, das **Monitoring und die Evaluierung zu schärfen**. Nur so kann gewährleistet werden, dass Deutschland bei seinem Rückstand in Sachen Verwaltungsdigitalisierung nicht noch mehr in Rückstand gerät. Ich halte es daher für unerlässlich, **bei § 12 OZGÄndG-E die Umsetzung des OZG einzubeziehen**.

Bei der Ausgestaltung der Regelung könnte man sich z.B. an Praktiken aus dem Bereich des Klimaschutzrechts orientieren. Danach wäre jährlich über die Umsetzung des OZG zu berichten. Diese Berichterstattung sollte sich auf den Bundestag – möglicherweise auch den Bundesrat – beziehen, um diese über die Herausforderungen bei der Digitalisierung der Verwaltung zu informieren. So können rechtzeitig Überlegungen zu Lösungsansätzen angestellt werden.

Die Evaluierung könnte man auf das OZG als solches beziehen.

Überdies sollten Umsetzungsberichte und Evaluierung veröffentlicht werden, um Informations- und Transparenzpflichten zu erfüllen.

Es liegt nahe, die Kriterien für die Berichterstattung zu konkretisieren, und dabei eine unabhängige Stelle einzubeziehen, um etwaige „Beschönigungen“, wie es sie in der Vergangenheit beim OZG-Dashboard gegeben hat, zu vermeiden. Im Übrigen sei auf die Berichterstattung im Hinblick auf Art. 8 Richtlinie 2016/2102 hingewiesen.



C. Zum geplanten Änderung des E-Government-Gesetzes (EGovG-E)

I. Siegeldienst, § 2a EGovG-E

Bei Etablierung eines zentralen Siegeldienstes ist auf die **Einhaltung der Anforderungen der eIDAS-Verordnung** zu achten. Nach Art. 3 Nr. 24 ist Siegelersteller eine juristische Person, die ein elektronisches Siegel erstellt. Gem. Art. 36 lit. c wird das fortgeschrittene und damit auch das qualifizierte elektronische Siegel unter Verwendung von elektronischen Siegelerstellungsdaten erstellt, die der Siegelersteller mit einem hohen Maß an Vertrauen unter seiner Kontrolle zum Erstellen elektronischer Siegel verwenden kann. Jedenfalls bei Fernsignaturen ist anerkannt, dass diese Daten nicht vor Ort vorliegen müssen. Außerdem sind bei qualifizierten elektronischen Siegeln die Anforderungen des Anhangs 3 zu beachten. Die Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben wird voraussichtlich dazu führen, dass der zentrale Siegeldienst Vertrauensdiensteanbieter oder zumindest ein vergleichbarer Aufwand wie für die Einrichtung eines solchen erforderlich wird. Nur am Rande sei darauf hingewiesen, dass der Bund bereits über einen Vertrauensdiensteanbieter verfügt.

II. Once-Only-Prinzip gem. § 5 EGovG-E Bund

Das Once-Only-Prinzip in § 5 EGovG-E beruht nach Absatz 1 Satz 1 auf einer Wahlmöglichkeit für die Antragsteller. Jedoch werden diese aufgrund der einschränkenden Voraussetzungen in Nr. 1 in der Anfangszeit nur selten ihr Wahlrecht auch tatsächlich ausüben können, weil die Voraussetzungen der Nr. 1 ausgehend von den aktuellen Gegebenheiten kaum erfüllt sein werden. Wegen des beschränkten Anwendungsbereichs des EGovG des Bundes bedarf es weiterer Maßnahmen zur **Umsetzung des Once-Only-Prinzips im Landesrecht**.

III. Ende-zu-Ende-Digitalisierung, § 6 EGovG-E Bund

§ 6 Abs. 1 EGovG-E Bund bezieht sich nur auf den Bund. Dieser wird verpflichtet, für seine wesentlichen elektronischen Verwaltungsleistungen spätestens bis zum Ablauf von fünf Jahren eine vollständig elektronische Abwicklung sicherzustellen. Die **gesetzliche Fristvorgabe** erzeugt einen Handlungsdruck, da die Erreichung der Ziele dieser Vorschrift überprüfbar ist. Allerdings wird die Verpflichtung des Bundes auf „wesentliche“ elektronische Verwaltungsleistungen beschränkt. Damit wird eine **Priorisierung** bezweckt. Zur Erschließung des Merkmals **„wesentlich“ als unbestimmter Rechtsbegriff** finden sich Erläuterungen in den Materialien (Nutzungszahlen, Einsparungs- und Beschleunigungspotenzial, Mehrwert, politische Bedeutung der Verwaltungsleistung). Ausweislich der Materialien sollen aus dieser Regelung keine subjektiven Rechte für Dritte folgen. Wenn sich der Bund zum Ziel setzt, bis zum Ablauf von spätestens fünf Jahren die Verwaltungsverfahren vollständig elektronisch abzuwickeln, sollte



man **perspektivisch auch über Nachjustierungen bei der Ausgestaltung der Rechtsstellung des Bürgers und anderer Beteiligter** nachdenken. Auch wenn § 6 Abs. 1 EGovG-E die Intention zugrunde liegt, dass die Digitalisierung wichtiger Verwaltungsleistungen positive Effekte für die Adressaten der Leistungen und die Verwaltung zeitigen wird, darf diese Bestimmung nicht als ein Verbot der Ende-zu-Ende-Digitalisierung bloß einfacher Verwaltungsleistungen verstanden werden.

Für die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder sieht Absatz 3 eine Ermächtigung für das BMI vor. Dieses kann durch Rechtsverordnung bestimmen, dass Verwaltungsleistungen vollständig elektronisch abzuwickeln sind. Dazu bedarf es neben dem Einvernehmen des für das jeweilige Bundesgesetz zuständigen Bundesministeriums der Zustimmung des Bundesrates sowie der zu begrüßenden vorherigen Anhörung der kommunalen Spitzenverbände. Aufgrund dieser auch dem Verfassungsrecht geschuldeten Anforderungen wird eine solche Abstimmung einige Zeit dauern. Zwar deuten die systematische Verortung sowie die Gesetzesmaterialien darauf hin, dass auch mit dieser Verordnungsermächtigung eine Konzentration auf wesentliche Verfahren bezweckt wird. Zur **Ausräumung von Unklarheiten** hätte man auch im Hinblick auf **Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG** in Absatz 3 den Terminus „wesentliche Verwaltungsleistungen“ verwenden können. Die Ermächtigung wird man wohl dahingehend verstehen dürfen, dass in der Verordnung auch Zeitvorgaben in Bezug auf die Ende-zu-Ende-Digitalisierung der einzelnen Verwaltungsleistungen vorgesehen werden dürfen. Auch insoweit würde sich eine Konkretisierung der Ermächtigung anbieten. Im Übrigen ist von der Verordnungsermächtigung im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben Gebrauch zu machen.

Es wäre sinnvoll, wenn **auch die Länder in ihrem Zuständigkeitsbereich** die vollständig elektronische Abwicklung von Verwaltungsleistungen forcieren würden. Beispielsweise findet sich in Art. 19 Abs. 1 BayDiG eine solche Regelung und gestaltet Art. 20 BayDiG die digitalen Verfahren als Regelfall aus.

D. Fazit

Das Gesetz zur Änderung des OZG und weiterer Vorschriften zur Digitalisierung der Verwaltung enthält einen Schritt in die richtige Richtung, um die Verwaltungsdigitalisierung weiter voranzutreiben. Damit die Vorschriften tatsächlich ihre Schlagkraft entfalten können, sollten diese an einzelnen Stellen konkretisiert und sollte insbesondere § 12 OZGÄndG-E nachgeschärft werden. Auch die Länder müssen ihre Hausaufgaben machen, sich untereinander koordinieren und in ihrem Zuständigkeitsbereich die notwendigen Digitalisierungsvorschriften erlassen.