

Deutschland: Auswirkung der Digitalisierung auf die Kompetenzverteilung im bundesstaatlichen Mehrebenensystem

Cristina Fraenkel-Haeberle

Abstract

The article analyzes the impact of digitalization on the distribution of powers in the multilevel federal system in Germany, highlighting the challenges and opportunities associated with this process. The situation in the German legal system still appears to be characterized by a predominantly analog administration, with a strong preference for paper documents. The two main obstacles to digitalization are the eminent value placed on personal data protection, which is deeply rooted in German legal and administrative culture, and the federal structure of the state with the resulting regulatory and competency fragmentation, which is a brake on cooperation between the various levels of government. The 2017 constitutional reform gave the federal level exclusive legislative power over digital access to administrative services. This led to the introduction of a unified portal, which gave considerable impetus to digital administration. The contribution highlights the structural and legal challenges Germany faces in its digital transition, emphasizing the need for better intra-federal cooperation and regulatory harmonization.

L'articolo analizza l'impatto della digitalizzazione sulla distribuzione delle competenze nel sistema federale multilivello in Germania, evidenziando le sfide e le opportunità associate a questo processo. La situazione nell'ordinamento tedesco appare ancora caratterizzata da un'amministrazione prevalentemente analogica, con una forte predilezione per i documenti cartacei. I due principali ostacoli alla digitalizzazione sono l'eminente valore attribuito alla protezione dei dati personali, profondamente radicato nella cultura giuridica e amministrativa tedesca, e la struttura federale dello Stato con la conseguente frammentazione normativa e delle competenze, che rappresenta un freno alla cooperazione tra i vari livelli di governo. Con la riforma costituzionale del 2017 è stata attribuita al livello federale la potestà legislativa esclusiva in materia di accesso digitale ai servizi amministrativi. Si è così giunti all'introduzione di un portale unificato, con cui si è dato notevole slancio all'amministrazione digitale. Il contributo evidenzia le sfide strutturali e giuridiche che la Germania si trova ad affrontare nella propria transizione digitale, sottolineando la necessità di una migliore cooperazione intra-federale e di una maggiore armonizzazione normativa.

I. Einführung

Die klassische Erscheinungsform der Verwaltungstätigkeit in Deutschland ist derzeit noch immer die „analoge“, also diejenige von Behörden, die überwiegend mit Papierdokumenten agieren.¹ Diese Einstellung hat die Schriftform zum „Rückgrat der Verwaltung“, aber auch zum „Hemmschuh der Digitalisierung“ erhoben.² 2017 habe die damalige Kanzlerin Angela Merkel Deutschland als Entwicklungsland in Sachen *E-Government* bezeichnet.³

Allgemein wird bemängelt, dass Deutschland in internationalen Rangordnungen nicht besonders gut aufgestellt sei. Im Jahre 2022 belegte die Bundesrepublik im Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft (DESI) der Europäischen Kommission bzgl. der digitalen öffentlichen Dienste den 18. Platz.⁴ DESI 2022 bescheinigte Deutschland ebenfalls in Sachen Glasfaserverkabelung einen der letzten Plätze mit einer erheblichen Kluft zwischen ländlichen und städtischen Gebieten.⁵ Des Weiteren rangierte die Bundesrepublik im „E-Government Development Index 2020“ der UN-Mitgliedstaaten an 25. Stelle.⁶

Auch innerhalb Deutschlands führt der „eGovernment Monitor“ seit über einem Jahrzehnt einen Vergleich der digitalen Entwicklungen in Deutschland, Österreich und der Schweiz sowie zuletzt zwischen den einzelnen deutschen Bundesländern durch. 2022 wurde anhand von Onlinebefragungen festgestellt, dass in Deutschland das Vertrauen in die digitale Leistungsfähigkeit des Staates im internationalen Vergleich zu wünschen übrig lässt.⁷

Die schleppende Digitalisierung in Deutschland wird allgemein auf zwei Hauptursachen zurückgeführt. Einerseits wird der hohe dem Datenschutz beigemessene Stellenwert als Hindernis angesehen, was Gegenstand eini-

1 Prell, *E-Government: Paradigmenwechsel in der Verwaltung und Verwaltungsrecht*, NVwZ (2018), 1255 (1255).

2 Prell, NVwZ (2018), 1256.

3 Botta, „Digital First“ und „Digital Only“ in der öffentlichen Verwaltung. Über die grundrechtlichen Zulässigkeitsgrenzen der digitalen Verwaltungstransformation und ein „Recht auf analogen Zugang“, NVwZ (2022), 1247 (1247).

4 DESI Deutschland, 15.

5 DESI Deutschland, 3; Vgl. Guckelberger, Deutschlands E-Government-Performance im Vergleich zu Österreich und der Schweiz, DÖV (2023), 317 (322) mit Hinweis auf § 161, § 157 Abs 3 Satz 1 Telekommunikationsgesetz in Verbindung mit § 2 Verordnung über die Mindestanforderungen für das Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten.

6 Botta, NVwZ (2022), 1247.

7 Guckelberger, DÖV (2023), 317 ff.

ger einführender Bemerkungen sein wird. Andererseits wird der föderale Staatsaufbau für diesen Zustand verantwortlich gemacht. Diese Frage wird den Hauptgegenstand der vorliegenden Untersuchung darstellen: Aus der Rechtzersplitterung infolge der autonomen Gesetzgebungsbefugnisse der Länder ergibt sich ein heterogenes Bild, das den Digitalisierungsprozess bremst und hemmt.

II. Das Mantra des Datenschutzes

Deutschland kann zurecht mit dem Hessischen Datenschutzgesetz aus dem Jahre 1970,⁸ als Wiege des Datenschutzes bezeichnet werden. In der Tat sind Datenschutzfragen in der deutschen Rechts- und Verwaltungskultur auch infolge der langjährigen Tradition mit dem „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“, also dem Recht über personenbezogene Daten selbst zu entscheiden, in der Wahrnehmung der allgemeinen Bevölkerung besonders präsent.⁹

Demnach beruhen noch immer die meisten *E-Government*-Gesetze in Deutschland auf der freiwilligen Nutzung elektronischer Verfahren. Es besteht kein subjektives Recht auf eine elektronische Verfahrensabwicklung.¹⁰ Tatsache ist, dass normativ in Bund und Ländern noch keine Nutzungs-pflicht (*digital only*), sondern nur eine Nutzungsmöglichkeit besteht. Diese zusätzliche Möglichkeit wird einfach als digitale Ergänzung bereits bestehender analoger Verfahren angesehen (zB laut § 2 Abs 1 des *E-Government* Bund¹¹ müssen Behörden „auch“ einen digitalen Zugang vorhalten).¹² Nur in Ausnahmefällen wurde ein rein digitales Verfahren erprobt. Das ist ua aufgrund der pandemischen Zwangslage im Rahmen der Überbrückungshilfen (Corona-Soforthilfe) sowie anlässlich der Grundsteuerreform geschehen, was auf massive Kritik in der Bevölkerung gestoßen ist.¹³

8 Datenschutzgesetz (Gesetz- und Verordnungsblatt II 300-10) v 07.10.1970.

9 BVerfG v 15.12.1983 - 1 BvR 209/83, 1 BvR 484/83, 1 BvR 440/83, 1 BvR 420/83, 1 BvR 362/83, 1 BvR 269/83; vgl ex multis *Franzius*, Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, ZJS (2015), 259 ff.

10 *Guckelberger*, DÖV (2023), 388.

11 *E-Government*-Gesetz v 25.07.2013 (BGBl I S 2749), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16.07.2021 (BGBl I S 2941) geändert worden ist.

12 *Botta*, NVwZ (2022), 1247.

13 *Botta*, NVwZ (2022), 1248.

In letzter Zeit setzt sich jedoch wie etwa im Falle des Bayerischen Digitalisierungsgesetzes das *Digital-First*-Prinzip zunehmend durch, laut dem die Durchführung digitaler Verwaltungsverfahren die Regel darstellen soll.¹⁴ Gleichzeitig beginnt ein subjektives Recht auf elektronische Kommunikation bzw Verfahrensabwicklung als Hebel für den Erfolg der administrativen Digitalisierung Fuß zu fassen.¹⁵ So gewährleistet seit 2014 die Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in Art 14 Abs 1, die Weiterentwicklung und den Schutz digitaler Basisdienste sowie die Teilhabe der Bürger an diesen, was als eine Art „E-Government-Pflicht für den Staat“ bezeichnet wurde.¹⁶ Gleichzeitig wird jedoch im nachfolgenden Abs 2 das subjektive Recht verbürgt, nicht wegen der Art des Zugangs benachteiligt zu werden, was wiederum als Bekenntnis für das *Digital First*-Prinzip angesehen werden kann.¹⁷

Als konkretes Beispiel für eine weitere Hürde, die sich aus der föderalen Vielfalt ergibt, ist die „Registermodernisierung“ von Bund und Ländern zu erwähnen. Unter Registern versteht man die Datenbestände im Besitz öffentlicher Behörden, die in den jeweiligen Verwaltungsverfahren eingesetzt werden. Gegenwärtig werden in Deutschland hunderte von Registertypen gezählt. Dabei stellt der zwischenbehördliche Austausch die Ausnahme und die Mehrfacherhebung die Regel dar.¹⁸ Mit dem Registermodernisierungsgesetz beabsichtigt der Gesetzgeber daher, zumindest die wichtigsten Registertypen bis 2025 zu verknüpfen.¹⁹

Dreh- und Angelpunkt der Registermodernisierung ist das Identifikationsnummerngesetz (IDNrG), das eine einheitliche Identifikationsnummer zur Verhinderung von Personenverwechslungen vorschreibt.²⁰ Das Gesetz sieht die Verwendung der steuerlichen Identifikationsnummer zur eindeutigen Identifizierung vor.²¹ Neben der Steuer-ID sollen weitere Basisdaten wie Name, Vorname, Geschlecht, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit usw.

14 Gesetz über die Digitalisierung im Freistaat Bayern v 22.07.2022 (Gesetz- und Verordnungsblatt 2022, S 374), Art 20 Abs 1; vgl *Botta*, NVwZ (2022), 1248.

15 *Guckelberger*, DÖV (2023), 328.

16 *Botta* NVwZ (2022), 1252.

17 *Botta* NVwZ (2022), 1252.

18 *Botta*, Der digitale Staat als gläserner Staat – Transparenz als Bedingung verfassungskonformer Registermodernisierung, DÖV (2023), 421 (422).

19 Registermodernisierungsgesetz v 28.03.2021 (BGBl I S 591).

20 Identifikationsnummerngesetz v 28.03.2021 (BGBl I S 591), das durch Artikel 15 des Gesetzes v 28.06.2021 (BGBl I S 2250) geändert worden ist.

21 *Botta*, NVwZ (2022), 1250.

gespeichert werden. Die Einführung der Identifikationsnummer ist ebenfalls wegen einer möglichen Profilbildung durch den Staat aus datenschutzrechtlichen Gründen umstritten.²²

Neben datenschutzrechtlichen Bedenken lässt sich eine geringe Bereitschaft zur Nutzung der *eID*-Funktion feststellen. Im Bundesvergleich zeigt sich, dass die *eID*-Funktion derzeit nur von 10 % der Deutschen genutzt wird, was auf das geringe Bürgervertrauen aufgrund schlechter Erfahrungen im Umgang mit Online-Diensten zurückgeführt wird.²³ Inzwischen wird jedoch hervorgehoben, dass die Möglichkeiten des digitalen Personal ausweises unter Nutzung des Smartphones anstelle eines externen Lesege räts zunehmend in Anspruch genommen werden.²⁴

Außerdem konnte sich infolge der verwaltungskulturellen Zurückhaltung in Bezug auf die Digitalisierung das von der *Tallinn Declaration on E-Government* der EU-Mitgliedstaaten vom 6. Oktober 2017 verkündete *Once-Only*-Prinzip nicht durchsetzen.²⁵ Dieses Prinzip soll den Bürgern zukünftig ermöglichen, Daten und Nachweise den Behörden nur einmal zu übermitteln, was schätzungsweise zu einer Aufwandsreduzierung für die Verwaltung von 47 % bis 60 % führen würde.²⁶ Nur vereinzelt wurde in Deutschland das *Once-Only*-Prinzip etwa im Bremer Pilotprojekt („Einfache Leistungen für Eltern – ELFE“) für die Ausstellung von Geburtsurkunden und die Beantragung von Kinder- und Elterngeld erprobt. Diese können seit 2022 online beantragt werden.²⁷

Allgemein lässt sich feststellen, dass in Deutschland lediglich 55 % der Internet-Nutzer Online-Dienste in Anspruch nehmen, wobei nur eine bescheidene Zufriedenheit mit diesen Leistungen etwa wegen schlechter Auffindbarkeit festzustellen ist.²⁸ Der Normenkontrollrat, der als unabhängiges Gremium der Bundesregierung den Erfüllungsaufwand von Gesetzen prüft, bemängelte in seinem Jahresbericht 2018 ein strukturelles Defizit im digitalen Bereich aufgrund der mangelnden Bekanntheit und Inanspruch-

22 Botta, Federalism, legal fragmentation and register modernisation: challenges for the digital transformation of public administration in Germany, CERIDAP (2022), 109 (121).

23 Guckelberger DÖV (2023), 323.

24 Guckelberger DÖV (2023), 328.

25 Ministerial Declaration on eGovernment - the Tallinn Declaration | Shaping Europe's digital future (europa.eu), (08.09.2024).

26 Botta DÖV (2023), 422.

27 Botta DÖV (2023), 422.

28 Botta NVwZ (2022), 1248.

nahme digitaler Angebote.²⁹ Eine wichtige Baustelle besteht also darin, die Nutzungszahlen zu erhöhen.

III. Verfassungsrechtlicher Hintergrund der Digitalisierungsstrategie

Laut föderalem Trennungsprinzip sind gemäß dem Grundsatz der „eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung“³⁰ Bund und Länder für die digitale Transition ihrer jeweiligen Verwaltungsbehörden verantwortlich und haben diese mit eigenen Human- und Finanzressourcen zu leisten. Die digitale Kooperation im Mehrebenensystem darf nach deutschem Verfassungsrecht nicht zu einer unzulässigen Mischverwaltung, also zu einer Einmischung des Bundes in die bundesstaatlich garantierte Organisationshoheit der Länder führen. Dessen ungeachtet ist es Bund und Ländern erlaubt zu kooperieren, sofern ein trifftiger Grund (wie etwa die digitale Interoperabilität) vorliegt und das Grundgesetz die Verwaltungszusammenarbeit ausnahmsweise zulässt.

Die entsprechende Ausnahmeregelung erforderte eine Verfassungsänderung, die dem Bund die entsprechende Gesetzgebungskompetenz zuwies. Diese wurde von der Zweiten Föderalismusreform vom 01.08.2009 vorgenommen.³¹ Durch die Einführung von Art 91c Abs 1-4 GG wird Bund und Ländern die Möglichkeit (jedoch nicht die Pflicht) eingeräumt, im Bereich der Informationstechnologien bei der „Planung, Errichtung und dem Betrieb“ informationstechnischer Systeme zusammenzuarbeiten (Abs 1) sowie Vereinbarungen über gemeinsame Standards und Sicherheitsanforderungen zu verabschieden (Abs 2), die vom IT-Planungsrat (siehe zu diesem Organ weiter unten ausführlich) beschlossen werden.³² Die Bestimmung wurde absichtlich in den Verfassungsabschnitt eingefügt, der den Gemeinschaftsaufgaben und der Verwaltungszusammenarbeit zwischen den verschiedenen Regierungsebenen gewidmet ist. Auf diese Weise wollte man die Möglichkeit der (vertikalen) Zusammenarbeit von Bund und Län-

29 Seckelmann/Brunzel, Das Onlinezugangsgesetz im Kontext einer digital vernetzten Gesellschaft und datengetriebenen Wirtschaft: Zur Einleitung, in: Seckelmann/Brunzel (Hg), Handbuch Onlinezugangsgesetz – Potentiale – Synergien – Herausforderungen (2021), 1 (6).

30 S Art 30, 70 und 83 GG; vgl BVerfG, Urteil v 20.12.2007, BVerfGE 119, 331.

31 Gesetz v 29.07.2009, BGBl I S 2248.

32 Wischmeyer, Art 91c GG, in: Mangoldt v/Klein/Starck (Hg), Grundgesetzkommentar (2018)⁷, Rn 1ff.

dern begründen, ohne eine Kooperationspflicht oder eine ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis des Bundes vorzusehen. Im Unterschied dazu widmet sich Art 91c Abs 3 GG der (horizontalen) Länderkooperation zum „gemeinschaftlichen Betrieb informationsrechtlicher Systeme“ sowie „zur Errichtung von dazu bestimmten Einrichtungen“. Dieser Bestimmung wird ein deklaratorischer Charakter zugesprochen, da sie der Staatsqualität der Länder immanent sei.³³

Erst in Bezug auf Art 91c Abs 4 GG kann eine „Hochzonung“ (Zentralisierung) der Zuständigkeiten auf Bundesebene durch die Übertragung der ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnis an den Bund hinsichtlich der Verbindung informationstechnischer Netze von Bund und Ländern zu einem Verbindungsnetz erblickt werden. Immerhin ist diese Kompetenz der Zustimmungspflicht des Bundesrates als Länderkammer unterworfen.³⁴ Hierzu wurde auch die Frage aufgeworfen, ob aus dieser Gesetzgebungsbefugnis ein vom Grundgesetz dem Bundesgesetzgeber übertragener Auftrag zur Förderung der Digitalisierung erkennbar sei. Diese Aufgabe ergäbe sich aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art 20 Abs 3 GG), das implizit eine Verpflichtung zur Optimierung der Leistungen der öffentlichen Verwaltung vorschreibt.³⁵

Der nächste Schritt erfolgte mit dem Verfassungsgesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 13.07.2017, das im Rahmen der Reform des Finanzföderalismus verabschiedet wurde.³⁶ Dadurch wurde in Art 91 GG ein neuer Absatz 5 eingefügt: „Der übergreifende informationstechnische Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern wird durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geregelt“. Dem Bund wird somit eine neue ausschließliche Gesetzgebungskompetenz (aber auch die Aufgabe) übertragen, den digitalen Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern zu regeln. Auf diesem Wege soll der Bund die Einrichtung eines Portals voranbringen, über das auf alle wichtigsten Verwaltungsdienste von Bund, Ländern und Kommunen zugegriffen werden kann.³⁷ Auch diesbezüglich wurde dem Bundesrat als Länderkammer ein Vetorecht eingeräumt. Damit wurde der Grundstein für das große *E-Government*-Projekt des Bundes gelegt, das die Verwaltungsbehörden verpflichtet, ihr Leistungs-

33 Wischmeyer, Art 91c GG, Rn 28.

34 Wischmeyer, Art 91c GG, Rn 11.

35 Siegel, Elektronisches Verwaltungshandeln – Zu den Auswirkungen der Digitalisierung auf das Verwaltungsrecht, JA (2020), 920 (921).

36 BGBI I S 2347.

37 Siegel, JA (2020), 921. Zum digitalen Fortschritt als Staatsaufgabe, vgl Martini, Transformation der Verwaltung durch Digitalisierung, DÖV (2017), 443 (443).

angebot digital auf IT-Portalen zu veröffentlichen. Der Anwendungsbereich des Art 91c GG erfasst Bund und Länder. Die Kommunen bleiben unerwähnt, da vom Standpunkt ausgegangen wird, dass sie staatsorganisationsrechtlich Teil der Länder seien. Letztere müssen dafür Sorge tragen, dass die getroffenen Vereinbarungen auch auf kommunaler Ebene umgesetzt werden.³⁸

Die Einzelheiten der Zusammenarbeit wurden im Rahmen eines IT-Staatsvertrages geregelt, der von der Finanzföderalismusreformkommission zwischen Bund und Ländern ausgehandelt wurde.³⁹ Durch den Staatsvertrag wurde der IT-Planungsrat als zentrale Stelle zur Steuerung der IT-Kooperation eingerichtet.⁴⁰ Das Gremium setzt sich aus Sachverständigen des Bundes und der Länder auf dem Gebiet der Informationstechnik zusammen und nimmt eine Schnittstellenfunktion zwischen Politik und Verwaltung ein.⁴¹ Nach dem IT-Staatsvertrag werden dem IT-Planungsrat vier Aufgabenbereiche eingeräumt: Koordinierung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Sachen Informationstechnik; Beschlussfassung über IT-Interoperabilität und IT-Sicherheitsstandards; Steuerung von *E-Government*-Projekten sowie Übernahme von Aufgaben für das Bund-Länder-Verbindungsnetz.⁴²

Durch den IT-Staatsvertrag und die Einrichtung des IT-Planungsrats ist es zu einer Verrechtlichung der föderalen Kooperation bei den IT-Aktivitäten des öffentlichen Sektors gekommen. Diese hatte sich wegen der schwierigen Bund-Länder-Koordinierung und der schleppenden Informatisierung der Verwaltung als notwendig erwiesen.⁴³ Allerdings vertritt die Lehre den Standpunkt, dass Art 91c GG und der IT-Staatsvertrag keine neue Kompetenz begründet hätten, da zahlreiche föderale Gremien und Initiativen bereits vorhanden waren und die neue Regelung diese Zusammenarbeit nur intensiviert, institutionalisiert und im IT-Planungsrat zusammengeführt habe.⁴⁴

38 *Wischmeyer*, Art 91c GG, Rn 15.

39 Vertrag über die Errichtung des IT-Planungsrates und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern, BMI - Homepage - IT-Staatsvertrag (bund.de) (08.09.2023).

40 *Wischmeyer*, Art 91c GG, Rn 17.

41 § 1 Abs 2 IT-Staatsvertrag; vgl *Guckelberger*, E-Government: Ein Paradigmenwechsel in Verwaltung und Verwaltungsrecht?, in: VVDStRL 78 (2019), 235 (259).

42 § 1 Abs 1 Satz 1, Nr 1 bis 4 IT-Staatsvertrag.

43 *Wischmeyer*, Art 91c GG, Rn 3.

44 *Wischmeyer*, Art 91c GG, Rn 2.

Die Verfassungsänderung ermöglichte am 14. August 2017⁴⁵ die Verabschiedung des Onlinezugangsgesetzes (OZG), mit dem Ziel, den Zugang zu den Verwaltungsleistungen frei von zeitlichen oder räumlichen Zwängen zu ermöglichen.⁴⁶ Dadurch wurden Bund und Länder verpflichtet, ihre jeweiligen Dienste bis zum 31. Dezember 2022 *auch* digital über ein Portal anzubieten und die jeweiligen Portale zu verlinken (§ 1a Abs 1 und 3 OZG). Es sollte die Grundlage für alle weiteren Maßnahmen zur Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung darstellen.

IV. E-Government in Deutschland zwischen föderaler Vielfalt und Rechtzersplitterung

Die fortschreitende Einführung elektronischer Verfahren hat eine Analyse der digitalen Kompatibilität der geltenden Rechtsvorschriften erforderlich gemacht. Vor diesem Hintergrund wurde mit dem erwähnten Bundesgesetz zum *E-Government* 2013 eine Überprüfung des gesamten Bundesverwaltungsrechts mit dem Zweck angeordnet, all jene Bestimmungen, welche Papierdokumente voraussetzen, zu beseitigen. Das Gesetz löste einen weitreichenden Prüfprozess aus und führte zum Erlass ähnlicher Regelungen auch auf Landesebene.⁴⁷

Die Folge davon war ein ausgesprochener Digitalisierungsschub, auch wenn dieser Prozess inhomogen verlaufen ist. Aufgrund der bundesstaatlichen Vielfalt sind die in den einzelnen Bundesländern geltenden Regelungen zum Teil erheblich vom Bundesrecht abgewichen bis hin zur Anerkennung in einigen von ihnen eines echten individuellen Rechts der Bürger auf elektronische Kommunikation. Das Thüringer *E-Government*-Gesetz schreibt beispielsweise vor, dass die Verwaltung den Bürgern, die diesen

45 Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltrechtlicher Vorschriften vom 14.08.2017 (BGBl I S 2787), Art 9.

46 Onlinezugangsgesetz vom 14. August 2017 (BGBl I S. 3122, 3138), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juli 2024 (BGBl 2024 I Nr 245) geändert worden ist; vgl *Siegel, Auf dem Weg zum Portalverbund – Das neue Onlinezugangsgesetz (OZG), DÖV* (2018), 185 (185).

47 Dem Bundesgesetz war 2009 das gleichnamige Gesetz von Schleswig-Holstein vorausgegangen: Gesetz zur elektronischen Verwaltung für Schleswig-Holstein (*E-Government*-Gesetz) vom 08.07.2009, Gesetz- und Verordnungsblatt 2009, 398. Mittlerweile gibt es in den meisten Bundesländern *E-Government*-Gesetze; vgl *Guckelberger, VVDStRL* 78 (2019), 279.

Kommunikationsweg gewählt haben, in elektronischer Form antworten muss.⁴⁸ Zusätzlich sind zeitliche Abweichungen bei der allgemeinen Pflicht zur elektronischen Aktenführung festzustellen, die laut dem Bundesgesetz über *E-Government* seit 01.01.2020 besteht (sofern sich das elektronische Format für die Verwaltung auf Dauer nicht als unwirtschaftlich erweist),⁴⁹ im Saarland hingegen erst ab dem 01.01.2025 zum Tragen kommt.⁵⁰

Aufgrund der Umwandlung von Papierdokumenten in ein elektronisches Format müssen diese zurückgegeben oder vernichtet werden, sofern ihre weitere Aufbewahrung nicht mehr erforderlich ist, während elektronische Dokumente in Bild und Inhalt den Papierdokumenten entsprechen müssen (sie müssen beispielsweise farbig eingescannt werden).⁵¹ Die Festlegung der Zugangswege (per Aktenausdruck, Bildschirmwiedergabe oder elektronische Übermittlung) obliegt grundsätzlich der Verwaltung. Im Wesentlichen besteht die Pflicht zur elektronischen Dokumentenbereitstellung und -verwaltung durch die Behörden. Zuletzt wurde 2017 ein Gesetz mit dem Ziel erlassen, das Schriftformerfordernis im deutschen Verwaltungsrecht systematisch abzuschaffen.⁵²

Diese Entwicklung wird als Ergänzung zur Digitalisierung des Verwaltungsverfahrens angesehen, bei dem 2017 ein vollautomatisierter Verwaltungsakt zunächst in das Finanzrecht und anschließend in das Sozialrecht und das allgemeine Verwaltungsverfahren eingeführt wurde.⁵³ Danach kann ein Verwaltungsakt vollständig durch automatische Einrichtungen erlassen werden, sofern dies durch Rechtsvorschrift zugelassen ist und weder ein Ermessen noch ein Beurteilungsspielraum besteht.⁵⁴ Aufgrund dieses Wortlauts können nur gebundene Verwaltungsentscheidungen den Algo-

48 Thüringer *E-Government*-Gesetz § 9 Abs 1; vgl *Guckelberger*, VVDStRL 78 (2019), 280.

49 § 6 2. Satz *E-Government*-Gesetz.

50 § 5 Abs 1 Satz 1 *E-Government*-Gesetz Saarland.

51 § 7 Abs 1 und 2 *E-Government*-Gesetz.

52 Gesetz zum Abbau verzichtbarer Anordnungen der Schriftform im Verwaltungsrecht des Bundes vom 29.03.2017 (BGBl I 2017 S 626).

53 § 155 Abs 4 AO, § 31 Sozialgesetzbuch X und § 35a VwVfG; Vgl *Buoso*, La pubblica Amministrazione in Germania nell'era dell'Intelligenza Artificiale: procedimenti completamente automatizzati e decisioni amministrative robotiche, Persona e Amministrazione (2021), 495 ff.; *Buoso*, Fully Automated Administrative Acts in the German legal System, ERDAL (2020), 113 ff.

54 § 35a Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.01.2003 (BGBl I S 102), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 04.12.2023 (BGBl I S 344) geändert worden ist.

rithmen übertragen werden. Darüber hinaus hat die Notwendigkeit einer entsprechenden fachrechtlichen Regelung den Anwendungsbereich dieser Bestimmung bisher stark eingeschränkt. Das wesentlich später in Kraft getretene Bayerische Digitalgesetz aus dem Jahr 2022 enthält hingegen bei vollständig automatisierten Verwaltungsverfahren keine der erwähnten Einschränkungen, sondern bestimmt, dass die eingesetzten Entscheidungsalgorithmen „regelmäßig auf ihre Zweckmäßigkeit, Objektivität und Wirtschaftlichkeit hin zu überprüfen“ sind. Außerdem soll der Einsatz von KI in der Verwaltung durch geeignete Kontroll- und Rechtsschutzmaßnahmen abgesichert werden.⁵⁵ Somit ist davon auszugehen, dass die Bayerische Regelung den Verwaltungsbehörden einen größeren Handlungsspielraum und mehr Flexibilität bietet, jedoch trotzdem die europarechtlichen Zwänge der Datenschutzgrundverordnung nicht aus den Augen verliert.

Die Verortung dieser Bestimmungen außerhalb des bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes wurde als Anreiz für eine digitale Transformation der Verwaltung angesehen, ohne jedoch die allgemeine verfahrensrechtliche Regelung in Frage zu stellen. Allgemein hat die Rechtslehre die Neigung erkannt, die im Verwaltungsverfahrensrecht vorgesehene Regelung im *E-Government*-Gesetz „fortzusetzen“ und zu ergänzen.⁵⁶ So wird beispielsweise der in § 3a VwVfG optional vorgesehene Zugang zur elektronischen Kommunikation durch § 2 *E-Government*-Gesetz zwingend vorgeschrieben. Gleiches gilt für die verfahrensinterne Akteneinsicht, bei der § 8 *E-Government*-Gesetz eine Ergänzung zu den Regelungen des § 29 VwVfG in Bezug auf elektronische Dokumente darstellt.

Aufgrund des Grundsatzes der Spezialität geht die *E-Government*-Gesetzgebung den allgemeinen Regeln des Verwaltungsverfahrens vor. Angeichts dieser Entwicklungen wird eine Einfügung dieser Regelung in das allgemeine Verwaltungsverfahrensrecht angestrebt. Somit sollen Unklarheiten ausgeräumt werden, die durch die Wahl des anzuwendenden Rechts, also des Bundes-*E-Government*-Gesetzes oder des jeweiligen *E-Government*-bzw Verwaltungsverfahrensrechts der Länder, aufkommen könnten.⁵⁷ Unter diesem Gesichtspunkt stellen die Gesetzgebung zum *E-Government* sowie ihre Auswirkungen auf das Verwaltungsverfahren eine Zäsur gegenüber der Tradition der Simultangesetzgebung dar, womit jede Änderung des Bundes-Verwaltungsverfahrensgesetzes durch die Landesgesetze mehr oder

55 § 5 Abs 2 Gesetz über die Digitalisierung im Freistaat Bayern.

56 Siegel, *E-Government und das Verwaltungsverfahrensgesetz*, DVBl (2020), 552 (556).

57 Vgl Guckelberger VVDStRL 78 (2019), 279 f.

weniger identisch übernommen wird.⁵⁸ Eine Koordinierung des Digitalisierungsprozesses trotz föderaler Vielfalt wurde durch das Onlinezugangsgesetz in Angriff genommen, was Gegenstand des nächsten Abschnittes sein wird.

V. Die „Digitalisierung des Föderalismus“⁵⁹ durch das Onlinezugangsgesetz

Wie auch im internationalen Umfeld bestand in Deutschland erheblicher Handlungsbedarf im *E-Government*-Bereich. Dementsprechend hat die Gemeinsame Konferenz der Ministerpräsidenten des Bundes und der Länder am 14.10.2016 auf Vorschlag des IT-Planungsrats die Einrichtung eines „Portalverbundes“ beschlossen.⁶⁰ Bund und Länder werden demnach verpflichten, ihre Verwaltungsleistungen auch online sowie übergreifend also außerhalb des eigenen Verwaltungspflichten, einen zentralen informationstechnischen Zugang (Portalverbund) zu errichten sowie einheitliche Vorgaben für die genutzten IT-Anwendungen und die IT-Sicherheit zu entwickeln.⁶¹ Das anschließend verabschiedete Onlinezugangsgesetz (OZG) dient der Umsetzung dieses Bund-Länder-Beschlusses sowie des grundgesetzlichen Regelungsauftrages aus Art 91c Abs 5 GG mit dem Hauptziel, den Gang zu den Behörden einfacher und sicherer zu gestalten.⁶²

Eine wesentliche Voraussetzung für das Funktionieren des integrierten Portals stellt die Standardisierung der IT-Software dar, die im Verordnungswege einheitlich zu regeln ist.⁶³ Diese Standardisierungsbemühungen erfor-

58 *Kube*, E-Government: Ein Paradigmenwechsel in Verwaltung und Verwaltungsrecht?, *VVDStRL* 78 (2019), 289 (299).

59 Vgl *Schliesky*, Digitalisierung – Herausforderung für den demokratischen Verfassungsstaat, *NVwZ* (2019), 693 (695).

60 *Kube*, *VVDStRL* 78 (2019), 295; vgl https://www.it-planungsrat.de/DE/Home/home_n_ode.html (08.09.2024).

61 *Seckelmann*, Das Onlinezugangsgesetz als Danaergeschenk? Aktuelle deutsche Entwicklungen im Verhältnis Bund-Länder-Kommunen, in: *Ferrari Zumbini/Wollenschläger* (Hg), *Sfide per il diritto pubblico nel confronto italo-tedesco: federalismo e governance economica* (2023) 37 (38f).

62 *Seckelmann/Berger*, Die Nutzerkommune und das Bürgerkonto – partizipative Gestaltungsoptionen nach dem Onlinezugangsgesetz, in: *Braun Binder/Feld/Huber/Poier/Wittreck* (Hg), *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2019 (2020) 38 (39).

63 OZG § 4 Abs 1 (IT-Komponenten); § 5 (Sicherheitsstandards); § 6 Abs 1 (Kommunikationsstandards).

dern zwangsläufig nicht nur eine (vertikale) Koordinierung zwischen Bund und Ländern, sondern auch eine übergreifende Abstimmung zwischen den jeweiligen Ministerien. Der Organisationsapparat der Reform wurde auf Bundesebene mit der Einrichtung des sogenannten „Digitalkabinetts“ (einer Fachkommission mit beratender Funktion gegenüber dem Bund) umgesetzt, das im Juni 2018 erstmals tagte.⁶⁴

Die Verknüpfung der Verwaltungsportale zum „Portalverbund“ deutet darauf hin, dass die jeweiligen Zuständigkeiten von Bund und Ländern unverändert bleiben. Diese virtuelle Schnittstelle soll Dreh- und Angelpunkt einer zwischen Bund und Ländern abgestimmten Strategie zur Überwindung der digitalen Defizite Deutschlands sein. Es handelt sich um ein „Front-Office“-Portal, das die Kompetenzstruktur des „Back-Office“ (also der Verwaltungsebenen von Bund, Ländern und Kommunen) nicht verändert.

Inzwischen ist das OZG zum zentralen Gesetz der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland geworden und hat somit das Thema *E-Government* in den Mittelpunkt des politischen Geschehens gerückt. Das Nationale Reformprogramm der Bundesregierung bezeichnet das OZG als Grundlage für alle weiteren Digitalisierungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor.⁶⁵ Dementsprechend hat die Bundesregierung im Corona-Konjunkturpaket drei Milliarden Euro für die OZG-Umsetzung bereitgestellt.⁶⁶ Inzwischen lautet die Bezeichnung des zuständigen Bundesministeriums „Bundesministerium für Digitales und Verkehr“.⁶⁷

Die Umsetzung des OZG wird maßgeblich vom IT-Planungsrat, dem Bundesinnenministerium und der im Oktober 2020 gegründeten Föderalen IT-Kooperation (FITKO) gesteuert, welche als gemeinsame Bund- und Länderinstitution den organisatorischen Unterbau der Digitalisierungsstrategie darstellt.⁶⁸ Als weiterer Stakeholder kommt „govdigital“ (eine Plattform öffentlicher IT-Dienstleistungserbringer zur Entwicklung digitaler Leistungen) ins Spiel.⁶⁹

Der IT-Planungsrat hat am 5. Oktober 2017 die Richtlinien zur Umsetzung dieses Vorhabens verabschiedet. Die zwei Hauptvorhaben sind

64 Guckelberger VVDStRL 78 (2019), 258.

65 Seckelmann/Brunzel, Das Onlinezugangsgesetz 6.

66 Botta, NVwZ (2022), 1247.

67 Botta, NVwZ (2022), 1247.

68 Seckelmann/Berger, Die Nutzerkommune 54.

69 Botta, CERIDAP (2022), 115.

das „Digitalisierungsprogramm“ und der „Portalverbund“. Für letzteres ist eine Arbeitsgruppe von Bund und Ländern unter der Koordinierung des Bundesinnenministeriums zuständig, zumal die meisten Leistungen in die Regelungskompetenz der Länder und nicht in diejenige des Bundes fallen.⁷⁰ Insgesamt handelt es sich um 575 Dienstleistungsbündel, die von der Ausstellung von Geburtsurkunden, Familienbeihilfen, Baugenehmigungen, Kfz-Zulassungen bis hin zur Eintragung von Gewerbebetrieben reichen.⁷¹ Ausgenommen sind lediglich Leistungen, die für das Online-Angebot tatsächlich (zB im Falle der Müllabfuhr oder einer Impfung) oder rechtlich (wenn das persönliche Erscheinen auf ein Amt gesetzlich vorgeschrieben ist) ungeeignet sind.⁷²

Laut dem OZG mussten innerhalb Ende 2022 die 575 Leistungsbündel auch digital angeboten und über die Verwaltungsportale von Bund und Ländern zu einem Portalverbund verknüpft und somit portalübergreifend auffindbar werden. Diese Leistungsbündel ordnen sich in 14 Themenfeldern (Arbeit & Ruhestand, Bauen und Wohnen, Bildung, Ein- und Auswanderung, usw) ein.⁷³ Nach dem Konzept des Bundesinnenministeriums und des IT-Planungsrats wurde innerhalb eines partizipativen Prozesses eine enge Zusammenarbeit von Akteuren aller föderalen Ebenen sowie von Sachverständigen aus verschiedenen Bereichen in verschiedenen Digitalisierungslaboren vorgesehen.⁷⁴ Innerhalb der OZG-Digitalisierungslabore sind interaktive Teams tätig, die an der Entwicklung von Online-Anwendungen zusammenarbeiten. Nutzer wurden von Anfang an beteiligt, womit das Digitalisierungslabor vom Konzept her als „Realabor“ (*real life lab*) bezeichnet wird.⁷⁵

70 Botta, NVwZ (2022), 1251; Voss, Die Implementation der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie – *lessons learned* im Hinblick auf das Wirksamwerden der Single Digital Gateway-Verordnung und des Onlinezugangsgesetzes, in: Seckelmann/Brunzel (Hg), Handbuch Onlinezugangsgesetz – Potentiale – Synergien – Herausforderungen (2021) 199 (214 f).

71 Harbou v, Abschied vom Einzelfall? Perspektiven der Digitalisierung von Verwaltungsverfahren, JZ (2020), 340 (340).

72 Vgl ausführlicher Fraenkel-Haeberle, Procedimenti amministrativi algoritmici: la risposta tedesca, Persona e Amministrazione (2021), 525 (542 f) und in englischer Sprache: Fraenkel-Haeberle, Fully Digitalized Administrative Procedures in the German Legal System, ERDAL (2020), 105 ff.

73 Vgl Onlinezugangsgesetz: OZG-Themenfelder (sachsen-anhalt.de) (11.12.2024).

74 Seckelmann/Brunzel, Das Onlinezugangsgesetz 7.

75 Seckelmann/Berger, Die Nutzerkommune 45.

Die Betonung der Nutzerperspektive bei der Themenfeldarbeit und den Digitalisierungslaboren wird damit begründet, dass sich diese Gremien mit besonders wichtigen Bürgeranliegen (BAFöG, Baugenehmigung, Wohngeld usw) gebündelt und vorbereitend befassen.⁷⁶ Jedem der 14 Themenfelder ist mindestens ein Digitalisierungslabor zugeordnet.⁷⁷ Das Hauptziel besteht darin, die einzelnen Verwaltungsebenen (Bund, Länder und Kommunen) in die Behandlung der Themenfelder miteinzubeziehen⁷⁸ und somit einen „informationstechnischen Verbund“ im föderalen Mehrebenensystem zu schaffen.⁷⁹ Für jedes Themenfeld sind je ein Bundesministerium und ein Bundesland oder auch die kommunalen Spitzenverbände verantwortlich. Bei besonders wichtigen Themenfeldern werden sie durch weitere Bundesländer unterstützt.⁸⁰

In Anlehnung an den Subsidiaritätsgrundsatz wird das „Einer für Alle-Prinzip“ (Efa-Prinzip) in den Vordergrund gestellt, laut dem das OZG-Umsetzungskonzept darauf beruht, dass die jeweiligen Gebietskörperschaften aus den Erfahrungen profitieren können, die in anderen Gebietskörperschaften gemacht wurden. Es handelt sich bei diesem Kooperationsmodell einerseits um eine Form der Arbeitsteilung, laut der eine in einem Bundesland entwickelte Lösung von anderen Bundesländern übernommen werden kann.⁸¹ Andererseits werden – ähnlich wie beim *open source* – die somit gewonnenen Erkenntnisse zur Nachnutzung bereitgestellt.⁸²

Ebenfalls kooperativ und institutionell übergreifend soll die digitale Weiterbildung organisiert werden: Das vom IT-Planungsrat unterstützte Vorhaben „eGovCampus“ stellt eines von drei wichtigen Projekten zur Förderung der digitalen Kompetenzen dar. Ergänzt wird dieses Projekt durch das vom IT-Planungsrat und dem Land Bremen initiierte Projekt „Qualifica Digitalis“ sowie das von der Metropolregion Rhein-Neckar und dem Kreis Bergstraße durchgeführte Projekt „KommunalCampus“.⁸³

76 Voss, Die Implementation 219.

77 Voss, Die Implementation 215.

78 Seckelmann/Brunzel, Das Onlinezugangsgesetz 5.

79 Seckelmann/Brunzel, Das Onlinezugangsgesetz 7.

80 Seckelmann/Brunzel, Das Onlinezugangsgesetz 5.

81 Richter, Geleitwort, in: Seckelmann/Brunzel (Hg), Handbuch Onlinezugangsgesetz – Potentiale – Synergien – Herausforderungen (2021), V (VI).

82 Seckelmann/Berger, Die Nutzerkommune 54.

83 Seckelmann/Brunzel, Das Onlinezugangsgesetz 10; Catacli, Verwaltung im digitalen Zeitalter (2022) 71 ff.

Die Anwendbarkeit des OZG auf die Kommunen wird nur am Rande erwähnt. Da sie jedoch für die Bürger die erste Anlaufstelle bei Verwaltungsdienstleistungen darstellen, kommt ihnen eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung des OZG zu.⁸⁴ Die Kommunen sind staatsorganisationsrechtlich Teil der Länder, weswegen sie implizit als Adressat des OZG angesehen werden und bei der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen an vorderster Front stehen. Sie nehmen jedoch eine Zwitterstellung ein, da sie nach dem Grundgesetz auch Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen.⁸⁵ Daher fühlten sich die Kommunen bei der Umsetzung des OZG benachteiligt, da viele Verwaltungsleistungen, wie zB das Meldewesen (dh die Ausstellung von Pässen und Personalausweisen) kommunale Pflichtaufgaben darstellen, die ihnen vom Bund über die Länder übertragen werden und nach dem OZG auch digital angeboten werden müssen.⁸⁶ Des Weiteren beanstandeten sie, dass das „Einer-für-alle-Prinzip“ sich für die Kommunen als verhängnisvoll erwiesen hatte, da sie sich gezwungen sahen, *tools* zu nutzen, die gar nicht für sie entwickelt worden waren, was zuweilen als sachaufwändiger und kostspieliger als die Entwicklung eigener Lösungen ist.⁸⁷ Diese Beanstandungen haben die Gemeinden dazu bewogen, dem IT-Planungsrat, in dem sie nicht selbst, sondern nur über die kommunalen Spitzenverbände vertreten sind, die sog „Dresdner Forderungen“ 2022 zu übermitteln. Darin haben sie vorgeschlagen, der Bund möge die Aufgaben im Zusammenhang mit dem Meldewesen selbst wahrnehmen, ohne die kommunalen Bürgerämter als Schalterstellen zu nutzen. Somit sollten die Kommunen den notwendigen Handlungsspielraum erhalten, um sich auf die traditionellen Kernaufgaben der „kommunalen Daseinsvorsorge“⁸⁸ zu konzentrieren und somit ua die Digitalisierung der Schulen, der Gas-, Wasser- und Stromversorgung, der Müllabfuhr sowie des ÖPNV voranzubringen.⁸⁹

Noch ungelöst bleibt die Frage eines übergreifenden digitalen Zugangs zu den Verwaltungsleistungen, ähnlich dem italienischen SPID (*sistema pubblico di identità digitale*). Zur Verwirklichung des *Once-Only*-Prinzips soll eine bundesweite Identifizierung und Authentifizierung möglich sein.

⁸⁴ Seckelmann/Brunzel, Das Onlinezugangsgesetz 7f.

⁸⁵ Art 28 Abs 2 GG.

⁸⁶ Seckelmann, Das Onlinezugangsgesetz 44.

⁸⁷ Seckelmann, Das Onlinezugangsgesetz 44.

⁸⁸ Forsthoff, Die Daseinsvorsorge und die Kommunen. Ein Vortrag (1958).

⁸⁹ Seckelmann, Das Onlinezugangsgesetz 45f.

In Deutschland ist der digitale Personalausweis bereits eingeführt worden. Er ermöglicht seit 2021 eine Authentifizierung über das Smartphone.⁹⁰ Neben diesem elektronischen Identitätsnachweis wird intensiv die Einführung eines Nutzerkontos zur bundesweiten Inanspruchnahme der Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung diskutiert, dessen Verwendung jedoch für den Bürger freiwillig bleiben soll.⁹¹ Über dieses Nutzerkonto sollen sich die Nutzer identifizieren und somit das digitale Verwaltungsverfahren starten und abschließen können. Die Leistungen sind medienbruchfrei (*end-to-end*) anzubieten.⁹² Des Weiteren sieht das OZG die Schaffung eines „elektronischen Postfachs“ vor.⁹³ Hier wird der Nutzer digitale Dokumente hinterlegen können, die in Zukunft den zuständigen Behörden weitergeleitet werden, womit das *Once-Only*-Prinzip zur Geltung gelangt. Zur Gewährleistung der maximalen Interoperabilität sollen im Rahmen der Reform des OZG (OZG 2.0) die bestehenden Länder-ID durch den Bund-ID ersetzt werden.⁹⁴ Diese Standardisierung der Nutzerkonten sowie deren bundesweiten Inanspruchnahme können wiederum als Hochzonung der verfassungsrechtlich verbürgten „eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung“ der Länder gewertet werden. Es handelt sich jedoch um eine von Art 91c Abs 5 GG ausnahmsweise gedeckte Gewichtsverlagerung, die an die Stelle des bundesstaatlichen Trennungsprinzips tritt und die landeseigene Zuständigkeit zur Dienstleistungserbringung unberührt lässt.

Des Weiteren wurde zur Ausräumung datenschutzrechtlicher Bedenken in das Onlinezugangsgesetz ein sogenannter „Datenschutzcockpit“ eingefügt, dh eine IT-Komponente, die es natürlichen Personen ermöglicht, sich den sie betreffenden Datenaustausch zwischen öffentlichen Stellen anzeigen zu lassen.⁹⁵ Somit wird im Sinne der Transparenz gewährleistet, dass die Datenübertragung nicht heimlich erfolgt.⁹⁶

90 S § 10a Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis (Personalausweisgesetz – PauswG) v 18.06.2009 (BGBl I S 1346).

91 § 2 Abs 5; § 3 Abs 2 OZG.

92 § 1a Abs 3 OZG.

93 § 2 Abs 7 OZG.

94 § 3 Abs 1 OZG.

95 § 10 Abs 1 OZG.

96 Botta, DÖV (2023), 427.

VI. Die vermeintliche „Sogwirkung“⁹⁷ des Europarechts: Single Digital Gateway als europäischer Portalverbund

Die Ursprünge der Digitalisierung und Verlinkung des Dienstleistungsangebots können europarechtlich auf die Dienstleistungsrichtlinie (in Italien besser bekannt als „Bolkenstein“-Richtlinie) 2006/123/EG⁹⁸ zurückgeführt werden, wobei insbesondere der einheitliche Ansprechpartner, das heißt eine einheitliche Kontaktstelle für ausländische Dienstleistungserbringer (Art 6) sowie die elektronische Verfahrensabwicklung auf Wunsch des Antragstellers (Art 8) für die vorliegende Untersuchung von Belang sind.⁹⁹

Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie hatte mit dem sogenannten „Behördenportal“ (auch „Verwaltungsportal“ oder „Bürgerportal“ genannt) bereits den Weg für den Portalverbund geebnet und in der Verwaltungswirklichkeit einen institutionellen Bezugspunkt für Bürger und Zivilgesellschaft geschaffen.¹⁰⁰ Aufgrund der landesrechtlichen Zuständigkeit für das Verwaltungsverfahren wurde für die Umsetzung des Prinzips des „einheitlichen Ansprechpartners“ die Perspektive des Dienstleistungserbringers gewählt, dem jeweils eine einzige Anlaufstelle (*one-stop-shop*) geboten wurde. Aufgrund der föderalen Vielfalt ist ein Flickenteppich verschiedener Modelle (Kommunen, Kammern, Anstalt öffentlichen Rechts in Trägerschaft der Kommunen in Schleswig-Holstein) entstanden, wobei teilweise „Kooperationsmodelle“ gewählt wurden, die verschiedene Verwaltungsebenen (Länder, Kommunen und Kammern) zusammenführten.¹⁰¹ Bezeichnend ist in diesem Sinne die verwaltungsverfahrensrechtliche Umsetzung, bei der die Überschrift „Verfahren über eine einheitliche Stelle“ und nicht „einheitlicher Ansprechpartner“, gewählt wurde.¹⁰² Kritik wurde laut, dass es bei der Richtlinienumsetzung wegen des Verbots der Mischverwaltung an einer

97 Siegel, Der Europäische Portalverbund – Frischer Digitalisierungswind durch das einheitliche digitale Zugangstor («Single Digitale Gateway»), NVwZ (2019), 905 (908).

98 Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl L 376/36.

99 Vgl Ziekow, Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie im Verwaltungsverfahrensrecht, Wirtschaft und Verwaltung (2008), 176 (176); Mirschberger, Die Dienstleistungsrichtlinie, Wegweiser zu einem neuen Stadium des Europäischen Verwaltungsrechtsraums, in: Debus/Kruse/Peters/Schröder/Seifert/Sicko/Stirn (Hg), 51. Assistententagung Öffentlichen Rechts (2011) 17.

100 Siegel, DÖV (2018), 192.

101 Voss, Die Implementation, 201 f.

102 §§ 71a ff VwVfG.

einheitlichen Koordination gefehlt habe. Zusätzlich soll die enge Auslegung des Ressortprinzips nach Art 65 GG zu einer Zerlegung einheitlicher Aufgaben nach Zuständigkeitskriterien geführt haben.¹⁰³

Die vielen dezentralen Einheitlichen Ansprechpartner haben sich bei der Richtlinienumsetzung als Hürde erwiesen. Außerdem sind die entsprechenden Nutzerzahlen wegen geringer Bekanntheit dieses Angebots und schwachem Interesse an Ländergrenzen überschreitenden Tätigkeiten eher bescheiden ausgefallen. Alles in allem wurde die Regelung in Deutschland minimalistisch durch Portale auf Landes- bzw Gemeindeebene umgesetzt, wobei keine wechselseitige Interoperabilität gegeben war und jeweils ein neues digitales Profil angelegt werden musste.¹⁰⁴ Unberührt davon ist die mitgliedstaatliche Kompetenzverteilung geblieben: Es wurde aus der Bürgerperspektive im „Front Office“ das vernetzt, was im „Back Office“ kompetenzmäßig unverändert geblieben war.¹⁰⁵

Aufgrund der nicht nur in Deutschland festgestellten Unzulänglichkeiten bei der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie wurde der Ruf nach einer verstärkten Koordinierung laut. So unternahm die Europäische Kommission mit der *Single Digital Way*-Verordnung (SDG-VO) einen Vorstoß zur Errichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors.¹⁰⁶ Dadurch sollte die Strategie der Dienstleistungsrichtlinie zu einem binnenmarktrelevanten Verwaltungsverfahren weiterentwickelt werden, von dem ein Modernisierungsschub für die öffentliche Verwaltung ausgehen sollte.¹⁰⁷

Das einheitliche digitale Zugangstor soll unter der Federführung der europäischen Kommission als digitale Schnittstelle zu bestehenden Portalen gestaltet und in das Portal „Ihr Europa“ integriert werden.¹⁰⁸ Durch Vernetzung mit den Portalen der Mitgliedstaaten soll ein Netzwerk aus Kommunal- und Länderportalen, nationalen Portalen sowie dem europäischen Portal entstehen, was infolgedessen als „Megaportalverbund“ bezeichnet wurde.¹⁰⁹

103 Voss, Die Implementation, 207 f.

104 Voss, Die Implementation, 203.

105 Seckelmann/Berger, Die Nutzerkommune 43.

106 Verordnung (EU) 2018/1724 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 02.10.2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr 1024/2012 (Text von Bedeutung für den EWR), ABL L 295/1.

107 Seckelmann/Berger, Die Nutzerkommune 40.

108 Seckelmann/Berger, Die Nutzerkommune 40.

109 Siegel, NVwZ (2019), 906.

Das digitale Zugangstor stellt ein herausragendes Element der digitalen Strategie der Europäischen Union dar. Erneut wird durch diese Neuregelung der Versuch unternommen, ein *One-Stop-Government* und einen einheitlichen Ansprechpartner zu schaffen, ohne die Kompetenzstruktur der einzelnen Verwaltungsebenen zu verändern. Dieses Metaportal wird von der Kommission mit einer *Front-Office*-Funktion eingerichtet und berührt daher nicht die *Back-Office*-Aufgaben der Mitgliedstaaten (Art 2). Diese werden weiterhin von ihnen autonom geregelt, wie aus den Erwägungsgründen 24-26 hervorgeht. Daher wurde der europäische Zugang mit einer „Suchmaschine“ verglichen, die jedoch eine „bidirektionale Kommunikation über ein Nutzerkonto“ vermissen lässt.¹¹⁰ Genau wie beim OZG hat die Architektur des SDG auf das Prinzip der „Einheitlichkeit nach außen und Vielfalt nach innen“ gesetzt, wenn auch – trotz der Gemeinsamkeiten – erhebliche Unterschiede zwischen beiden Normwerken festzustellen sind.

Gemeinsam ist die Idee der Verknüpfung bestehender Portale und der elektronischen Bereitstellung der Leistungen für die Bürger, ohne dass eine vorherige Ermittlung der zuständigen Behörde notwendig wäre.¹¹¹

Unterschiedlich ist hingegen der Anwendungsbereich ausgefallen. Die SDG-VO sieht die Einrichtung des Portals zum Zweck des Zugangs zu Informationen, Verfahren und Hilfs- und Problemlösungsdiensten vor. Sachlich bezieht sich die Regelung auf Informationen und Verfahren, die für den Binnenmarkt relevant sind. Sie ist am 12.12.2020 hinsichtlich der Information- sowie der Hilfs- und Problemlösungsdienste in Kraft getreten, wohingegen die Regelung über das Online-Verfahren erst Ende 2023 Wirksamkeit erlangen wird. Im Unterschied dazu war die Umsetzungsfrist des OZG Ende 2022, eine Fälligkeit die sich jedoch inzwischen als unrealistisch herausstellte. Die im Juli 2024 verabschiedete Novelle des OZG sieht inzwischen von einer pauschalen Frist für die Bereitstellung aller Verwaltungsleistungen ab, da inzwischen die Digitalisierung als „Daueraufgabe der Verwaltung“ angesehen wird.¹¹²

Auf europäischer Ebene umfasst der Zugang zu den Verwaltungsleistungen 21 ausgewählte im Anhang II angegebene Verwaltungsverfahren mit einem potentiell grenzüberschreitenden Bezug, etwa zum Thema Geburt, Studium, Arbeit und Ruhestand, weswegen der Anwendungsbereich der

110 Seckelmann/Berger, Die Nutzerkommune 41f.

111 Seckelmann/Berger, Die Nutzerkommune 41.

112 Guckelberger, Das Onlinegesetz 2.0, DÖV (2024), 849 (851).

SDG-VO im Verhältnis zum OZG begrenzter ausfällt.¹¹³ Des Weiteren schreibt die SDG-VO explizit vor, dass sie von den Kommunen anzuwenden ist, wohingegen das OZG, wie dargelegt, diese Verwaltungsebene nur am Rande erwähnt, was die geschilderte Befürchtung einer Beeinträchtigung der kommunalen Selbstverwaltung sowie unzulässiger finanzieller Belastungen nach sich gezogen hat.

Schlussendlich wird der SDG-VO eine bescheidene Wirkung attestiert: Auch wenn das deutsche Bundesverwaltungsportal mit dem Portal „Ihr Europa“ verknüpft wurde, sind derzeit nur sehr wenige öffentliche Dienstleistungen, darunter „Bafög Digital“ (über staatliche Studienbeihilfen) grenzüberschreitend zugänglich.¹¹⁴

VII. Steuerung durch IT als Mittel zur „Hochzonung“ der Zuständigkeiten im Mehrebenensystem?

Die genannten Beispiele mit der Dienstleistungsrichtlinie und der SDG-VO führen den zunehmenden Einfluss der EU beim Digitalisierungsprozess klar vor Augen. Sie zeugen jedoch von einem Harmonisierungsdruck, der die nationalen Spielräume achtet und eher auf die Auffindbarkeit und Interoperabilität öffentlicher Leistungen fokussiert ist.

Wenn auch die EU über keine allgemeine Gesetzgebungskompetenz bei der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen verfügt, wird innerhalb der Europäischen Union der Digitalisierungsprozess als Voraussetzung für die Vervollständigung des Europäischen Binnenmarkts angesehen. Demnach werden von der Europäischen Kommission seit 2014 *factsheets* mit auf Basisdaten von Eurostat beruhenden länderspezifischen Informationen zu allen Fragen der digitalen Transition der öffentlichen Verwaltung sowie über wichtige grenzüberschreitende Dienstleistungen erhoben.¹¹⁵

Darin sind erhebliche Abweichungen zwischen den Mitgliedstaaten festzustellen. Bei Heranziehung der weiteren in diesem Forschungsprojekt verglichenen ausländischen Staaten lässt sich bei Estland durchaus eine

113 Botta, NVwZ (2022), 1250.

114 Botta, CERIDAP (2022), 113.

115 Guckelberger, DÖV (2023), 317 f; Guckelberger, Internet and Digital Technologies as Essential Tools for the Civil Service, in: Sommermann/Krzywoń/Fraenkel-Haeberle (Hg), Transformation of Civil Service in Europe: A Research Companion, London (im Erscheinen).

„Volldigitalisierung“ feststellen, da dieses Land gemäß dem DESI-Index 2022 als Tabellenführer der digitalen Verwaltung sowohl hinsichtlich des Dienstleistungsangebots als auch bezüglich seiner Inanspruchnahme durch die Bürger angesehen wird.¹¹⁶ Das hohe Digitalisierungsniveau wird ua auf den einheitsstaatlichen Aufbau zurückgeführt (im DESI-Index 2022 waren tatsächlich die drei erstplatzierten Staaten – Estland, Finnland und Malta – Einheitsstaaten).¹¹⁷ Jedoch ist die Frage legitim, ob dieser Umstand oder eher die bescheidene Größe und Bevölkerungszahl (von 1,3 Millionen Menschen in Estland) dafür maßgeblich gewesen sei.¹¹⁸

In Bundesstaaten erfordert der Digitalisierungsprozess zusätzliche Koordinations- und Kooperationsbemühungen, weswegen sich die Ausgangsbedingungen in Einheitsstaaten institutionell günstiger gestalten. Allerdings ist auch hierzu eine differenziertere Haltung angebracht. Der zweite Staat im Ländervergleich, Österreich, ist ein Bundesstaat und belegte im DESI-Index 2022 der digitalen öffentlichen Dienste den 12. Platz.¹¹⁹ In Österreich wird außerdem die Bereitschaft zur Nutzung der *eID*-Funktion sowie das Vertrauen in die digitale Leistungsfähigkeit des Staates als relativ hoch eingestuft.¹²⁰ Allerdings wird die österreichische Bundesstaatlichkeit im Verhältnis zur deutschen als relativ schwach und mit eindeutigen Zentralisierungstendenzen eingestuft: Dort gewährt ua die österreichische Bundesverfassung¹²¹ – im Unterschied zu Deutschland – dem Bund die Regelungskompetenz für die allgemeinen Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensrechts.¹²²

Aufgrund des dezentralen Verwaltungsaufbaus und der kooperativen Tradition des deutschen Föderalismus wird der deutsche Portalverbund partizipatorisch gestaltet. Bei der Bewältigung dieser „Herkulesaufgabe“¹²³ wird ein diskursiver Prozess unter Einbeziehung aller beteiligten Akteure im Rahmen gemeinsamer Gremien (wie dem IT-Planungsrat) und den Bund-Länder-Vereinbarungen hervorgehoben. Des Weiteren lässt sich eine zunehmende Verrechtlichung beim *E-Government* feststellen, wobei der kooperative Ansatz auch beim Erlass von Zustimmungsgesetzen (mit Veto-

116 Guckelberger, E-Government in Estland und Frankreich, DÖV (2023), 381 (384).

117 Guckelberger, DÖV (2023), 385.

118 Guckelberger, DÖV (2023), 387.

119 DESI Österreich, 15,

120 Guckelberger, DÖV (2023), 325.

121 Art 11 Abs 2 B-VG.

122 Guckelberger, DÖV (2023), 324.

123 Richter, Geleitwort V.

recht des Bundesrates als Vertretung der Länderregierungen) zur Geltung kommt.¹²⁴ Trotzdem haben die neuen organisatorischen Anforderungen in Sachen Digitalisierung signifikante Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen den verschiedenen Gesetzgebungs- und Verwaltungsebenen.

Die Digitalisierung verlangt als Querschnittsthema eine föderale Steuerung, die in den ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnissen des Bundes in Sachen Informationsverbindungsnetze und Verwaltungsleistungen zum Ausdruck kommt. Allerdings kann nicht die Rede davon sein, dass zentral gesetzte Anforderungen an digitale Prozesse zwangsläufig zu einer Verlagerung von Kompetenzen von der Länder- auf die Bundesebene führen, sondern dass eher eine „Kompetenzverflechtung“¹²⁵ die man 2006 durch die 1. Föderalismusreform weitgehend beseitigt wollte, im IT-Bereich durch die Hintertür wieder eingeführt wird. Durch diese „Renaissance der Gemeinschaftsaufgaben“ soll dem Grundgesetz die notwendige Flexibilität verliehen werden.¹²⁶

Die bisher praktizierte, auf Länderebene differenzierte Digitalisierungspolitik und die digitale Autonomie subnationaler Einheiten im Rahmen des Vollzugsföderalismus haben dazu geführt, dass *E-Government* und elektronische Verwaltungsleistungen erst mit großer Verspätung umgesetzt werden konnten, wie der Beispieldfall des erst Mitte 2022 verabschiedeten Bayerischen Digitalisierungsgesetzes gezeigt hat.¹²⁷ Auch die ursprünglich für Ende 2022 vorgesehene Umsetzung des OZG kommt schleppend voran: Nach Angaben des Bundesinnenministeriums waren an diesem Stichtag nur 33 Leistungen von 575 digital deutschlandweit verfügbar!¹²⁸ Die allgemein festgestellte Zurückhaltung bei der Einführung des *Digital Only*-Prinzips sowie einer medienbruchfreien Digitalisierung (*end to end*) erhöhen den Aufwand der Behörden. Immerhin ist die Online-Zulassung von Kraftfahrzeugen seit dem 01.10.2019 möglich und dennoch statistisch eine Ausnahme geblieben!¹²⁹

124 Guckelberger, DÖV (2023), 328.

125 Scharpf, Die Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle? (2009), 142; vgl auch Kropp, Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung (2010).

126 Seckelmann, Das Onlinezugangsgesetz (2023), 47.

127 Guckelberger, Deutschlands E-Government-Performance im Vergleich zu Österreich und der Schweiz, DÖV (2023), 317 (317).

128 Guckelberger, DÖV (2023), 322.

129 §§ 15a ff Fahrzeugzulassungsverordnung v 03.02.2011, BGBl I S 139.

Finanzielle Zwänge wirken sich zweifellos auf die Bewältigung des Digitalisierungsprozesses aus. Es wird beklagt, dass finanzielle Gründe dafür verantwortlich seien, dass viele Länder und Kommunen kostenintensive Digitalisierungsvorhaben nicht voranbringen. Dabei sind die von der Bundesregierung für die Umsetzung des OZG bereitgestellten zusätzlichen drei Milliarden als einen Tropfen auf den heißen Stein anzusehen.

Die Verwaltungsdigitalisierung darf nicht als „Quantensprung“ betrachtet werden, sondern als Weiterentwicklung des Effizienzgedankens durch den technologischen Fortschritt.¹³⁰ In diesem Zusammenhang sollte in einem Bundesstaat das „Einer-für-alle-Prinzip“ an die Stelle der Kleinstaaten treten und diesen Fortschritt auch durch Elemente des Wettbewerbsföderalismus beflügeln.

130 Eichenhofer, Der vollständig automatisierte Verwaltungsakt zwischen Effizienz- und Rechtsschutzgebot, *Die Öffentliche Verwaltung* (2023), 93 (100).