

**Stellungnahme von Univ.-Prof. Dr. Thorsten Siegel
zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 18/11131) und zum
Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems
ab dem Jahre 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (BT-Drs. 18/11135)
- Thema Digitalisierung - am 27. März 2017**

I. Zur geplanten Neuregelung des Art. 91c Abs. 5 GG

Der zunehmende Harmonisierungsbedarf im Bereich des E-Government erfordert die Einrichtung eines die verschiedenen Verwaltungsebenen übergreifenden Portalverbundes. Zugleich wird damit eine sachgerechte Ausnahme vom grundsätzlichen Verbot der Mischverwaltung begründet. Wegen der sachlichen Nähe zu den bisherigen Regelungen des Art. 91c GG wird auch der geeignete verfassungsrechtliche Standort gewählt. Mit dem Zustimmungserfordernis durch den Bundesrat wird angemessen dem Umstand Rechnung getragen, dass auch Verwaltungsleistungen der Länder erfasst werden sollen.

II. Zum geplanten Onlinezugangsgesetz (OZG-E)

1. Zur Effektivierung des Portalverbundes sollten möglichst **alle Verwaltungsebenen** unter Einbeziehung der kommunalen Ebene erfasst werden (§ 1 Abs. 1 S. 1 OZG-E). Dies ergibt sich auch aus dem Beschluss der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern vom 14. Oktober 2016 (abgedruckt in BT-Drs. 18/11131, S. 11). Eine lediglich freiwillige Beteiligung der kommunalen Ebene würde hingegen dem Harmonisierungsgedanken zuwiderlaufen und Insellösungen perpetuieren.

2. Da auch Verwaltungsleistungen und Verwaltungsportale der Länder erfasst werden sollen, wirken die Regelungen zwar in die **Verfahrensautonomie der Länder** hinein. Gerechtfertigt wird dies jedoch durch das Ziel der Harmonisierung. Abgemildert wird eine solche Wirkungsweise durch Zustimmungserfordernisse des Bundesrats bei der Vorgabe von IT-Komponenten und Kommunikationsstandards (§ 4 Abs. 1 S. 1 OZG-E, § 6 Abs. 1 bis 3 OZG-E) sowie durch Abweichungsmöglichkeiten durch Landesrecht bei der Vorgabe von IT-Komponenten (§ 4 Abs. 1 S. 3 OZG-E). Dass in § 5 OZG-E im Unterschied zu den anderen Bestimmungen keine Zustimmung des Bundesrats vorgesehen ist, findet seine Rechtfertigung in einem besonderen Bedürfnis nach einheitlichen und auch zeitnahen Sicherheitsstan-

dards. Wegen dieser unterschiedlichen Ausgestaltung des Verfahrens ist aber umso genauer auf die Abgrenzung zwischen § 4, § 5 und § 6 OZG-E zu achten (s.u. 7.-9.). Zudem sollte auch deshalb die Festlegung von IT-Komponenten auf das zur Verwirklichung des Portalverbunds erforderliche Maß begrenzt werden, wie dies in § 2 Abs. 6 OZG-E vorgesehen ist (s.u. 7.).

3. Da auch die kommunale Ebene miteinbezogen werden soll, stellt sich die Frage der Vereinbarkeit mit der **Garantie kommunaler Selbstverwaltung**. Art. 84 Abs. 1 S. 7 und Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG sind nicht tangiert, da den Kommunen keine neuen Sachaufgaben übertragen werden. Allerdings können auch vorhandene Sachaufgaben durch die Vorgabe von IT-Komponenten beeinflusst werden („Steuerung durch IT“, *Siegel*, NVwZ 2009, 1128, 1129). Dies findet aber ebenfalls seine grundsätzliche Rechtfertigung im Harmonisierungszweck. Auch hier bedarf es jedoch einer Begrenzung auf das erforderliche Maß (s.u. 7.). Zudem sollten aus rechtlichen Gründen Verwaltungsleistungen, die alleine auf der Grundlage des kommunalen Selbstverwaltungsrechts erbracht werden, ausgenommen werden. Solche Verwaltungsleistungen sind allerdings von vornherein weniger auf Vernetzung angelegt als durch Bundesrecht oder Landesrecht gesteuerte. Zur Erzielung eines One-Stop-Government wäre ihre Einbeziehung gleichwohl wünschenswert.

4. Mit der vorgesehenen **Beteiligung des IT-Planungsrats** bei der Festlegung von IT-Komponenten, Sicherheitsstandards und Kommunikationsstandards wird dessen Sachverstand in das Verfahren integriert. Zu den Handlungsformen des IT-Planungsrats gehören neben den in § 1 Abs. 7 S. 1 des IT-Staatsvertrags geregelten (verbindlichen) Beschlüssen nach S. 2 auch Empfehlungen, die mit einfacher Mehrheit verabschiedet werden können. Mit dem in § 4 Abs. 1 S. 1 und § 6 Abs. 1, 2 und 3 OZG-E vorgesehenen Zustimmungserfordernis durch den Bundesrat wird zugleich den Belangen der Länder hinreichend Rechnung getragen. Ein darüber hinaus gehendes Einvernehmen durch den IT-Planungsrat ist nicht erforderlich. Werden etwaige Bedenken eines Mitglieds des IT-Planungsrats im vorgesehenen Beteiligungsverfahren nicht aufgegriffen, so können diese über die Verweigerung einer Zustimmung der jeweiligen Ländervertretung in das Verfahren erneut eingespeist werden.

5. Die im Gesetzesentwurf vorgesehene **Frist von fünf Jahren** zur Errichtung von Verwaltungsportalen (§ 1 Abs. 1 S. 1 OZG-E) ist zu begrüßen. Die Streichung der Frist oder eine (wesentlich) längere Frist würde dem Anliegen einer baldigen und signifikanten Verbesserung des Online-Angebots zuwiderlaufen. Zu überlegen wäre allenfalls, ob der kommunalen Ebene im Hinblick auf die teilweise erheblichen Änderungsbedarfe eine (etwas) längere Umsetzungsfrist zugestanden werden könnte.

6. Der **Ausschluss ungeeigneter Verwaltungsleistungen** (§ 1 Abs. 1 S. 2 OZG-E) ist sinnvoll. Zwar birgt der Begriff der fehlenden Eignung eine gewisse Unbestimmtheit in sich. Zur Erhö-

hung der Rechtsicherheit könnte der Begriff daher durch (positive oder negative) Regelbeispiele konkretisiert werden. Aus der Gesetzesbegründung lässt sich entnehmen, dass sich Verwaltungsleistungen nach dem Sozialgesetzbuch und nach der Grundsicherung für Arbeitssuchende grundsätzlich eignen, jedoch zugleich hohe und spezifische Anforderungen stellen (BT-Drs. 18/11135, S. 88). Zudem lässt sich aus der Gegenäußerung der Bundesregierung ableiten, dass auch Verfahren, die nicht wirtschaftlich elektronisch umsetzbar sind, sich als ungeeignet erweisen (BT-Drs. 18/11185, S. 9). Da es sich um einen Ausnahmetatbestand handelt, ist der Begriff der ungeeigneten Verwaltungsleistungen jedoch eng auszulegen.

7. Der Begriff der „**IT-Komponenten**“ (§ 2 Abs. 6 OZG-E) bildet einen **Schlüsselbegriff** des OZG-E. Er ist im Sinne eines Oberbegriffs weit gefasst und erstreckt sich auf IT-Anwendungen, Basisdienste und die elektronische Realisierung von Standards, Schnittstellen und Sicherheitsvorgaben, welche für die Anbindung an den Portalverbund, den Betrieb des Portalverbundes und für die Abwicklung der Verwaltungsleistungen im Portalverbund erforderlich sind. Damit der Verfahrensautonomie der Länder hinreichend Rechnung getragen wird, sollte der Begriff der IT-Komponenten sich nicht auf Hardwarevorgaben oder gar die Ausstattung der Rechenzentren der Länder erstrecken. Dies ergibt sich aus der **Beschränkung auf das für die Verwirklichung des Portalverbundes erforderliche Maß**. Bekräftigt wird diese Beschränkung in der Gegenäußerung der Bundesregierung (BT-Drs. 18/11185, S. 10).

8. Von erheblicher praktischer Bedeutung ist die **Abgrenzung zwischen der Festlegung von IT-Komponenten nach § 4 OZG-E, von Sicherheitsstandards nach § 5 OZG-E sowie von Kommunikationsstandards nach § 6 OZG-E**, da die Verfahrensanforderungen voneinander divergieren. Die in § 2 Abs. 6 OZG-E legaldefinierten IT-Komponenten bilden dabei den Oberbegriff (BT-Drs. 18/11135, S. 88). § 5 OZG-E enthält eine Sonderregelung für IT-Standards, § 6 OZG-E eine Sonderregelung für die Kommunikation zwischen den verschiedenen Systemen. Der Anwendungsbereich des § 6 OZG-E ist begrenzt auf die Kommunikation zwischen den verschiedenen bereits vorhandenen und noch einzurichtenden informationstechnischen Systemen sowie die Anbindung dieser Systeme an den Portalverbund (BT-Drs. 18/11135, S. 90). Eine hierzu analoge Unterscheidung zwischen prozeduralen und sonstigen technischen Standards findet sich auch in § 2 Nr. 2 des E-GovG des Landes Schleswig-Holstein.

9. Als schwieriger gestaltet sich die Abgrenzung der **Sicherheitsstandards** von den sonstigen IT-Komponenten. Sicherheitsstandards können definiert werden als „Bedingungen für hinreichende, dem Stand der Technik entsprechende und die Integrität der informationstechnischen Systeme wahrenen Festlegungen zur IT-Sicherheit“ (*Schliesky*, Bonner Kommentar zum GG, 2016, Art. 91c Rn. 50). Da sehr viele IT-Komponenten zumindest mittelbar sicherheitsrelevant sind, ist der Begriff der Sicherheitsstandards eng auszulegen und auf das not-

wendige Mindestmaß zu begrenzen. Bei einer solchen engen Auslegung wäre es auch in föderalistischer Hinsicht vertretbar, ihre Festlegung auch ohne die Zustimmung des Bundesrates zuzulassen.

10. Mittel- und langfristig wird die Einrichtung des Portalverbunds mit Kosteneinsparungen verbunden sein. Allerdings werden insbesondere in der Einführungsphase zusätzliche Kosten entstehen. Die Bundesregierung hat jedoch zugesichert, den jeweiligen **Erfüllungsaufwand** zu ermitteln (BT-Drs. 18/11135, S. 10). Angemessen wäre es hier, die insbesondere für die kommunale Ebene anfallenden zusätzlichen Kosten zu kompensieren.

III. Fazit

Insgesamt bildet der mit dem OZG-E geplante Portalverbund einen **bedeutsamen Schritt zur Weiterentwicklung des E-Government in Deutschland**. Er sollte möglichst auf allen Verwaltungsebenen und auch zeitnah verwirklicht werden; bei der konkreten Ausgestaltung ist allerdings auf die Verfahrensautonomie der Länder sowie die Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen Rücksicht zu nehmen.

Berlin, den 23. März 2017



(Univ.-Prof. Dr. Thorsten Siegel,
Freie Universität Berlin)