

**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache  
**20(4)303 C**



Deutsches Forschungsinstitut  
für öffentliche Verwaltung  
German Research Institute  
for Public Administration

FÖV / Postfach 14 09 / 67324 Speyer

An den Ausschuss für Inneres und Heimat  
des Deutschen Bundestages

Dr. Jonas Botta  
Forschungsreferent  
botta@foev-speyer.de

05.10.2023

## **Stellungnahme zum Entwurf eines OZG-Änderungsgesetzes (OZGÄndG)**

Sehr geehrter Herr stellvertretender Vorsitzender,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

anbei darf ich Ihnen meine Stellungnahme zum o.g. Gesetzentwurf übersenden. Meine zentralen Empfehlungen finden Sie der rechts- und verwaltungswissenschaftlichen Analyse vorangestellt. Ich hoffe, die aufgezeigten Punkte können Ihnen bei Ihrer Entscheidungsfindung behilflich sein.

Mit freundlichen Grüßen



## Stellungnahme zum Entwurf eines OZG-Änderungsgesetzes (OZGÄndG)

### Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 20/8093

<b>A. EMPFEHLUNGEN</b> .....	<b>2</b>
<b>B. HERAUSFORDERUNGEN BEI DER OZG-UMSETZUNG</b> .....	<b>3</b>
<b>C. BEWERTUNG DES OZG-ÄNDERUNGSGESETZES (OZGÄNDG)</b> .....	<b>5</b>
I.    GRUNDLEGENDES .....	5
II.   ÄNDERUNGEN IM OZG .....	7
1. <i>Bindungswirkung für Gemeinden und Gemeindeverbände (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 OZG-E)</i> .....	7
2. <i>„Digital Only“ für die Privatwirtschaft (§ 1a Abs. 1 OZG-E)</i> .....	9
3. <i>Sicherheit der elektronischen Kommunikation (§ 2 Abs. 7 OZG-E)</i> .....	10
4. <i>Offene Standards und Schnittstellen (§ 3b OZG-E)</i> .....	10
5. <i>Digitale Teilhabe (u.a. § 7 OZG-E)</i> .....	11
6. <i>Datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit bei Efa-Leistungen (§ 8a Abs. 4 OZG-E)</i> ....	13
7. <i>Schriftformersatz (§ 9a OZG-E)</i> .....	13
8. <i>Datenschutzcockpit (§ 10 OZG)</i> .....	14
a)  Erweiterung des Anwendungsbereichs .....	14
b)  Verhinderung eines <i>Information Overload</i> .....	15
c)  Erweiterung der Anwendungsmöglichkeiten .....	16
d)  Einheitlicher Datenaustauschstandard.....	16
e)  Speicherdauer der Daten .....	17
f)  Datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit .....	18
9. <i>Monitoring des OZG-Umsetzungsstandes (§ 12 OZG-E)</i> .....	19
10. <i>Nachfrist für die unterbliebene OZG-Umsetzung</i> .....	21
11. <i>Rechtsanspruch auf digitale Verwaltungsleistungen</i> .....	21
III.  ÄNDERUNGEN IM EGOVG.....	24
1. <i>Once-Only-Generalklausel (§ 5 Abs. 1 und Abs. 3 EGOVG-E)</i> .....	24
2. <i>Ende-zu-Ende-Digitalisierung (§ 6 EGOVG-E)</i> .....	27
<b>D. ZUSAMMENFASSUNG</b> .....	<b>28</b>

## A. Empfehlungen

1. Der Gesetzgeber sollte perspektivisch zur Simultangesetzgebung im Verwaltungsverfahrenrecht zurückkehren und die Vorschriften aus dem OZG und EGovG im VwVfG integrieren (S. 5).
2. Der Gesetzgeber sollte noch mehr auf Standardisierung bei der digitalen Verwaltungstransformation setzen und dafür insbesondere eine leistungsfähige Standardisierungsorganisation schaffen (S. 6).
3. Der Gesetzgeber sollte in § 2 Abs. 7 OZG-E ausdrücklich die Ende-zu-Ende-Verschlüsselung der elektronischen Kommunikation über das Postfach festschreiben (S. 10).
4. Der Gesetzgeber sollte § 3b OZG-E nachschärfen und offene Standards sowie offene Schnittstellen zum Regelfall erklären (S. 10).
5. Der Gesetzgeber sollte auch für diejenigen Menschen eine Nutzungsmöglichkeit digitaler Verwaltungsleistungen vorsehen, die (noch) über keine Identitätsnachweise i.S.d. § 3 Abs. 4 OZG-E verfügen (S. 11).
6. Der Gesetzgeber sollte das Datenschutzcockpit (§ 10 OZG) optimieren (S. 14):
  - a) durch einen weiteren Anwendungsbereich (zwischenbehördliche Datenübermittlungen ohne Verwendung der Steuer-ID und private Datenübermittlungen unter Verwendung der Steuer-ID);
  - b) durch mehr Anwendungsmöglichkeiten (Wahrnehmungsmöglichkeit datenschutzrechtlicher Betroffenenrechte);
  - c) durch einen einheitlichen Datenaustauschstandard;
  - d) durch klare Aufbewahrungs- und Lösungsfristen und
  - e) durch eine Festlegung der datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit.
7. Der Gesetzgeber sollte verbindliche Kriterien für das Monitoring und die Evaluation des OZG festlegen und beide Aufgaben einer unabhängigen Stelle übertragen (S. 19).
8. Der Gesetzgeber sollte eine oder mehrere (z.B. nach Priorität gestaffelte) Nachfriste(n) zur OZG-Umsetzung aufstellen (S. 21).
9. Der Gesetzgeber sollte ein Recht auf digitale Verwaltungsleistungen im OZG verankern, was verfassungskonform möglich ist (S. 21). Dabei ist die Handlungsfähigkeit der Länder und Kommunen zu wahren.
10. Der Gesetzgeber sollte § 6 EGovG-E nachschärfen, indem er festlegt, was „wesentliche elektronische Verwaltungsleistungen“ und „eine vollständige elektronische Abwicklung“ bedeutet (S. 27).

## B. Herausforderungen bei der OZG-Umsetzung

Deutschland sei „bei der Frage des E-Government [...] doch eher ein Entwicklungsland“ konstatierte im Juni 2017 die damalige Bundeskanzlerin *Angela Merkel*.<sup>1</sup> Entsprechend groß waren die Erwartungen an das Onlinezugangsgesetz (OZG) ihrer Regierungskoalition, das wenige Wochen später in Kraft trat. Mit ihm sollte Deutschland endlich zu einem digitalen Staat werden. Tatsächlich ist das OZG das zentrale Gesetz der deutschen Verwaltungsdigitalisierung geworden. Es zielt(e) darauf ab, dass Bund und Länder ihre rund 6.900 Verwaltungsleistungen (zusammengefasst in 575 Leistungsbündeln) bis **Ende 2022** auch elektronisch anbieten (§ 1 Abs. 1 OZG).<sup>2</sup> Die Bürger sollen auf diese Leistungen über die Verwaltungsportale von Bund und Ländern zugreifen können, die in einem sogenannten Portalverbund zusammengeschlossen sind (§ 1 Abs. 2 OZG). Letzteres soll garantieren, dass alle Leistungen portalübergreifend auffindbar sind.

Um den ambitionierten Zeitplan des OZG einzuhalten und die Verwaltungsdigitalisierung effektiv voranzubringen, haben Bund und Länder neue Kooperationsmodelle geschmiedet. Unter dem Motto „**Einer für alle**“ entwickelt ein Land oder eine Gruppe von Ländern eine OZG-Leistung gemeinsam und stellt sie anschließend allen anderen Ländern und Kommunen zur Nachnutzung bereit (sogenannte EfA-Leistungen).<sup>3</sup> Trotz dieser ebenenübergreifenden Kraftanstrengung und den Milliarden aus dem Corona-Konjunkturpaket konnten Bund und Länder die Fünfjahresfrist nicht einhalten.<sup>4</sup> Auch die Digitalisierung der noch im Mai 2022 als „OZG-Booster“ priorisierten

---

<sup>1</sup> Rede beim DStGB am 20.6.2017, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-von-bundeskanzlerin-dr-angela-merkel-796752>.

<sup>2</sup> Zusammen mit dem OZG müssen Bund und Länder die „Single Digital Gateway“-Verordnung (EU) 2018/1724 umsetzen. Die Verordnung verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten seit 2018 dazu, ihren Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu Informationen, Verfahren und Unterstützungsdiensten der öffentlichen Verwaltung zu erleichtern. Dazu *Botta*, CERIDAP Journal 2022, 109 (111 f.).

<sup>3</sup> *Böllhoff/Botta*, NVwZ 2021, 425 f.

<sup>4</sup> *Botta*, DÖV 2023, 421 (422).

Verwaltungsleistungen misslang (nur 3 von 35 waren rechtzeitig flächendeckend verfügbar).<sup>5</sup> Bis Anfang 2023 standen insgesamt lediglich **33 Leistungen** flächendeckend zur Verfügung.<sup>6</sup>

Die Gründe für diesen Misserfolg sind vielfältig und können hier nicht umfassend aufgezeigt werden. Es bestehen nicht nur erhebliche informationstechnische und organisatorische, sondern auch rechtliche Herausforderungen. Zum einen verlangt die **föderale Kooperation** ein besonderes Augenmerk auf verfassungs-, datenschutz- und vergaberechtliche Fallstricke.<sup>7</sup> Zum anderen sind viele verwaltungsrechtliche Fachgesetze de lege lata **nicht ausreichend digitaltauglich**. Insbesondere die unterschiedliche Bedeutung von Begriffen – bekanntes Beispiel ist der Einkommensbegriff<sup>8</sup> – und die weiterhin existierenden **Schriftformerfordernisse** bremsen die OZG-Umsetzung aus.

Es hat sich zudem gezeigt, dass die Regelung des Onlinezugangs zur Verwaltung nicht automatisch dazu geführt hat, dass die daran anschließenden **Abläufe innerhalb der Verwaltung** selbst digitaler geworden sind.<sup>9</sup> Auch wenn Bürger Verwaltungsleistungen online beantragen können („digitales Frontend“), werden ihre Anträge oftmals noch in Papierform bearbeitet („analoges Backend“). Einer flächendeckenden Digitalisierung stehen zudem fehlende Standards und Schnittstellen in der digitalen Infrastruktur entgegen. Erst eine moderne Registerlandschaft kann den reibungslosen Datenaustausch zwischen öffentlichen Stellen gewährleisten. Bislang schreitet die Umsetzung des dafür erlassenen Registermodernisierungsgesetzes indes ebenfalls nur schleppend voran und ist sogar mit dem Makel der möglichen Verfassungswidrigkeit behaftet.<sup>10</sup>

---

<sup>5</sup> *Becker*, Digitale Verwaltung: Keine schöne Bescherung, tagesschau.de v. 23.12.2022, <https://www.tagesschau.de/inland/onlinezugangsgesetz-101.html>.

<sup>6</sup> *Nationaler Normenkontrollrat*, Positionspapier zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften, 9.2.2023.

<sup>7</sup> *Botta*, CERIDAP Journal 2022, 109 (114 ff.).

<sup>8</sup> *Nationaler Normenkontrollrat*, Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht, Der modulare Einkommensbegriff, 2021.

<sup>9</sup> *Guckelberger*, DÖV 2023, 317 (322).

<sup>10</sup> *Botta*, DÖV 2023, 421 (425) m.w.N.

## C. Bewertung des OZG-Änderungsgesetzes (OZGÄndG)

Nun soll das OZGÄndG (auch „**OZG 2.0**“ genannt) den bestehenden Rechtsrahmen weiterentwickeln. Ob die dafür vorgeschlagenen Lösungen zu überzeugen vermögen, ist nachfolgend zu untersuchen. Der grundlegenden Kritik an der fehlenden rechtlichen und informationstechnischen Vereinheitlichung bei der digitalen Verwaltungstransformation (I.) schließt sich die Analyse wesentlicher Änderungsvorschläge für das OZG (II.) und das E-Government-Gesetz (EGovG) des Bundes (III.) an.

### I. Grundlegendes

Mit dem OZGÄndG hält der Bundesgesetzgeber an einem Regelungsansatz fest, der die immer stärkere Fragmentierung des rechtlichen Rahmens der digitalen Verwaltungstransformation zur Folge hat. Statt das digitale Verwaltungsrecht im **Verwaltungsverfahrensgesetz** (VwVfG) des Bundes zu bündeln, verteilen sich die relevanten Vorschriften auf zahlreiche Einzelgesetze.

Dadurch können auch die neuen Regelungsvorschläge nicht von einer Gesetzgebungstechnik profitieren, die für das Verwaltungsverfahrenrecht seit dem Inkrafttreten des VwVfG im Jahr 1977 kennzeichnend ist. Denn trotz der föderalen Kompetenzordnung besteht innerhalb des Verwaltungsverfahrenrechts grundsätzlich eine große Einheitlichkeit. Bund und Länder wirken kontinuierlich darauf hin, ihre Verwaltungsverfahrensgesetze aufeinander abzustimmen.<sup>11</sup> Alle Länder haben eigene VwVfG erlassen, die entweder unmittelbar auf das VwVfG des Bundes verweisen oder dessen Vorschriften weitestgehend wörtlich übernehmen.<sup>12</sup> Aufgrund dieser sogenannten **Simultangesetzgebung** galten auch die ersten digitalen Vorschriften (insbesondere § 3a VwVfG) für die Verwaltung bundesweit noch einheitlich.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> *Schoch*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), *Verwaltungsrecht*, 3. EL (Stand: August 2022), Einleitung, Rn. 279.

<sup>12</sup> *Siegel*, NVwZ 2023, 193.

<sup>13</sup> *Botta*, CERIDAP Journal 2022, 109 (118).

Im Jahr 2013 verabschiedete der Bundesgesetzgeber sein **EGovG** und entschied sich damit gegen eine fortwährende Integration digitaler Vorschriften in das VwVfG und für eine **spezialgesetzliche Regelung**. Es gilt für Bundesbehörden und teilweise auch für Landes- sowie Kommunalbehörden, die Bundesrecht ausführen (§ 1 Abs. 2 EGovG). Für Letztere gilt zudem das EGovG des jeweiligen Landes. Diese Landesgesetze entsprachen zunächst weitgehend dem EGovG des Bundes. Mit der Zeit entwickelte sich das E-Government-Recht in Bund und Ländern jedoch in einem immer unterschiedlicheren Tempo<sup>14</sup> – etwa in den Bereichen IT-Sicherheit und Open-Source-Software-Nutzung. Einen ganz neuen Regelungsansatz wählte zudem jüngst der Bayerische Gesetzgeber, der 2022 sein EGovG durch ein Digitalgesetz ablöste. Das **Bayerische Digitalgesetz** (BayDiG) erklärt nicht nur bundesweit erstmalig elektronische Verwaltungsverfahren zum Regelfall („Digital First“), sondern adressiert über die Verwaltung hinaus auch die Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft.<sup>15</sup> Dadurch fragmentiert das E-Government-Recht im Bundesstaat immer weiter.

Wie die nachfolgende Bewertung einzelner Änderungsvorschläge für das OZG und das EGovG (bzw. deren Ausbleiben) zeigt, erschwert die fehlende Simultangesetzgebung es, zeitnah neue Konzepte wie Once-Only bundesweit rechtlich abzusichern. Perspektivisch sollten sich Bund und Länder daher der Herausforderung stellen, das (digitale) Verwaltungsverfahrenrecht durch eine **Kodifikation** wieder stärker zu vereinheitlichen.

An Vereinheitlichung fehlt es zudem nicht nur in rechtlicher, sondern auch in informationstechnischer Hinsicht. Zwar lassen sich bereits seit Jahren lautstarke Forderungen nach **mehr Standardisierung** vernehmen,<sup>16</sup> aber auch das OZGÄndG setzt noch eher zurückhaltend auf sie. Ohne ausreichend technische und fachliche Vorgaben für die Entwicklung von Standards wird es jedoch bei der OZG-Umsetzung weiterhin zu Inkompatibilitäten und dadurch zu einem erheblichen Mehraufwand an finanziellen, personellen und zeitlichen Ressourcen kommen. Es braucht schnellstmöglich mehr **EfA-Standards und EfA-Schnittstellen** sowie eine leistungsfähige

---

<sup>14</sup> Guckelberger, VVDStRL 78 (2019), 235 (279 f.).

<sup>15</sup> Botta, NVwZ 2022, 1247 (1248).

<sup>16</sup> Siehe z.B. *DIN*, Normung und Standardisierung bei der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung, Whitepaper, 2023.

**Standardisierungsorganisation** für Bund und Länder, die sich bspw. bei der Föderalen IT-Kooperation (FITKO) ansiedeln ließe.<sup>17</sup>

## II. Änderungen im OZG

### 1. Bindungswirkung für Gemeinden und Gemeindeverbände (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 OZG-E)

Es ist zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf den Anwendungsbereich des OZG nunmehr ausdrücklich auf Gemeinden und Gemeindeverbände<sup>18</sup> erstreckt (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 OZG-E). Bislang schweigt das OZG zur untersten Verwaltungsebene, was immer wieder die Frage aufgeworfen hat, ob es auch die Kommunen dazu verpflichtet, ihre Verwaltungsleistungen elektronisch über Verwaltungsportale bereitzustellen.<sup>19</sup> Die damit einhergehenden Rechtsunsicherheiten ließen sich mit dem Änderungsvorschlag ausräumen.

Die Neuregelung wäre auch **verfassungskonform**. Zwar nennt Art. 91c Abs. 5 GG – die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das OZG – Kommunen ebenfalls nicht ausdrücklich („Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern“), weshalb fraglich ist, ob der Bund ihnen nur Vorgaben machen kann, soweit sie Bundesrecht ausführen. Aber **Telos, Entstehungsgeschichte und Systematik des Art. 91c Abs. 5 GG** sprechen dafür, dass der Bund die Gemeinden und Gemeindeverbände auch verpflichten kann, wenn sie Landesrecht ausführen oder Selbstverwaltungsaufgaben ausüben (unter Beachtung der Grenzen des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG).<sup>20</sup>

Art. 91c Abs. 5 GG stellt nicht nur eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes dar, sondern beinhaltet auch einen **Verfassungsauftrag**: die gesamte öffentliche Verwaltung über einen Portalverbund

---

<sup>17</sup> *Nationaler Normenkontrollrat*, Monitor Digitale Verwaltung #6, 2021, S. 4.

<sup>18</sup> Zu den Begriffen der Gemeinde und Gemeindeverbände siehe BeckOK GG/Hellermann, Art. 28 Rn. 23.

<sup>19</sup> Vgl. z.B. Herrmann/Stöber, NVwZ 2017, 1401 (1403); Peuker, DÖV 2022, 275.

<sup>20</sup> BeckOK GG/Suerbaum, Art. 91c Rn. 34.



digital zugänglich zu machen.<sup>21</sup> Aufgrund der entscheidenden Rolle der Gemeinden beim Verwaltungsvollzug wäre dieses Ziel unerreichbar, wenn sie sich der digitalen Transformation entziehen könnten.<sup>22</sup> Schließlich sind sie für Bürgerinnen und Bürger oftmals die ersten Ansprechpartner in Verwaltungsangelegenheiten. Dass sich Art. 91c Abs. 5 GG auf alle Verwaltungsebenen des Bundesstaates bezieht, ergibt sich auch aus den **Gesetzesmaterialien** der Verfassungsänderung („den übergreifenden informationstechnischen Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern (einschließlich Kommunen) zu ermöglichen“) und des parallel entstandenen OZG („Die Vorschrift [gemeint ist § 1 OZG] verpflichtet alle Behörden von Bund und Ländern (einschließlich Kommunen)“).<sup>23</sup> Der Regelungsvorschlag des Bundesrats, den Gemeinden und Gemeindeverbänden den Beitritt zum Portalverbund freizustellen, hatte zudem keinen Erfolg.<sup>24</sup>

Darüber hinaus setzt eine einfachgesetzliche Bindungsmöglichkeit der kommunalen Ebene gar keine explizite Nennung in Art. 91c Abs. 5 GG voraus. Denn sie ist **keine eigene staatliche Ebene**, die stets gesondert zu adressieren wäre, sondern sie ist Teil der Staatlichkeit der Länder.<sup>25</sup> Insoweit Gemeinden in anderen Verfassungsnormen ausdrücklich erwähnt sind (z.B. in Art. 106 GG), folgt dies allein aus dem Bedürfnis, eine unterschiedliche Behandlung gegenüber den Ländern zu ermöglichen.<sup>26</sup> Eine unmittelbare Bindung der Kommunen an das OZG verstößt des Weiteren nicht gegen die **Aufgabenübertragungsverbote** der Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG und Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG. Denn die Pflicht zur Bereitstellung elektronischer Verwaltungszugänge begründet keine neuen Sachaufgaben, sondern regelt lediglich, wie die bestehenden Sachaufgaben auszuführen sind. Selbst

---

<sup>21</sup> *Guckelberger*, VVDStRL 78 (2019), 235 (254 f.); *Hermann/Stöber*, NVwZ 2017, 1401 (1402); *Martini/Wiesner*, ZG 32 (2017), 193 (197); BeckOK GG/*Suerbaum*, Art. 91c Rn. 31.

<sup>22</sup> *M. Martini*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 7. Aufl., Art. 91c Rn. 62; *Siegel*, DÖV 2018, 185 (186).

<sup>23</sup> BT-Drs. 18/11131, S. 16; BT-Drs. 18/11135, S. 91.

<sup>24</sup> BT-Drs. 18/11135, S. 138.

<sup>25</sup> BVerfGE 86, 148 (215).

<sup>26</sup> *Gröpl*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 101. EL (Stand: Mai 2023), Art. 91c Rn. 66; a.A.: *Martini/Wiesner*, ZG 32 (2017), 193 (216).

wenn die Verwaltungsdigitalisierung eine Aufgabenübertragung darstellte, ist zu beachten, dass Art. 91c Abs. 5 GG *lex specialis* zu Art. 84 Abs. 1 S. 7 und Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG ist.<sup>27</sup>

Insoweit die Verwaltungsdigitalisierung die **kommunale Selbstverwaltungsgarantie** nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG berührt, ist festzuhalten, dass diese nicht absolut, sondern nur im Rahmen der Gesetze gilt. Der Bundesgesetzgeber darf dieses Recht aber nicht aufheben und die Selbstverwaltung nicht derart einschränken, dass sie innerlich ausgehöhlt wird.<sup>28</sup> Auch außerhalb des Kernbereichs des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG können bundesgesetzliche Regelungen im Einzelfall die kommunale Selbstverwaltungsgarantie verletzen, indem sie Gemeinden und Gemeindeverbände „finanziell erdrosseln“.<sup>29</sup> Im Einzelfall ist § 1 Abs. 1 Nr. 2 OZG-E daher verfassungskonform auszulegen.

---

## 2. „Digital Only“ für die Privatwirtschaft (§ 1a Abs. 1 OZG-E)

„Digital Only“ in der öffentlichen Verwaltung bedeutet, dass bestimmte **Verwaltungsleistungen ausschließlich digital zugänglich** sind.<sup>30</sup> Dafür sprechen sowohl die im Vergleich zum Staat viel weiter vorangeschrittene digitale Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft, in der jederzeit verfügbare Online-Zugänge zu Gütern und Dienstleistungen längst selbstverständlich geworden sind, als auch die **Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Verwaltung**, die gebieten, die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Ressourcen anzustreben. Ein dauerhaftes Festhalten an analogen Zugängen und Verwaltungsverfahren trotz vorhandener digitaler Alternativen wird die Haushalte von Bund und Ländern erheblich beanspruchen. Wären digitale Zugänge nicht nur für die Behörden verpflichtend (z.B. gemäß § 2 Abs. 1 EGovG), sondern müssten sie auch zwingend (noch umfassender als heute schon) genutzt werden, könnte dies die öffentlichen Kassen perspektivisch entlasten.

---

<sup>27</sup> Guckelberger, VVDStRL 78 (2019), 235 (355); BeckOK GG/Suerbaum, Art. 91c Rn. 34.2.

<sup>28</sup> BVerfGE 125, 141 (159); vgl. BVerfGE 1, 167 (175).

<sup>29</sup> Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 70; Peuker, DÖV 2022, 275 (277).

<sup>30</sup> Botta, NVwZ 2022, 1247 (1248).

Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass die Bundesregierung „Digital Only“ in der öffentlichen Verwaltung stärken will. Konkret sollen in fünf Jahren alle Verwaltungsleistungen, die der Ausführung von Bundesgesetzen auf dem Gebiet des Rechts der Wirtschaft dienen und ausschließlich juristische Personen und Vereinigungen betreffen, ausschließlich elektronisch angeboten werden (§ 1a Abs. 1 OZG-E). Diesem partiellen „Digital Only“ für die Privatwirtschaft steht auch **kein grundgesetzliches „Recht auf analogen Zugang“** entgegen. Das Grundgesetz sieht kein allgemeines Abwehrrecht gegen eine digitale Verwaltung vor.<sup>31</sup> Insoweit im Einzelfall ein digitaler Verwaltungszugang nicht in Frage kommt, sieht § 1a Abs. 1 OZG eine Ausnahmeregelung vor.

---

### 3. Sicherheit der elektronischen Kommunikation (§ 2 Abs. 7 OZG-E)

Bislang beschränkt sich der Gesetzentwurf darauf, dass Nutzerinnen und Nutzer über das Postfach mit öffentlichen Stellen sicher kommunizieren können. Aus Gründen der IT-Sicherheit und zur Vertrauensstärkung in die digitale Verwaltungstransformation sollte der Gesetzgeber jedoch in § 2 Abs. 7 OZG-E ausdrücklich verankern, dass die elektronische Kommunikation durch eine Ende-zu-Ende-Verschlüsselung geschützt sein muss.

---

### 4. Offene Standards und Schnittstellen (§ 3b OZG-E)

Der digitalen Verwaltungstransformation sind nicht nur zahlreiche Chancen, sondern auch Risiken inhärent. Je digitaler der Staat und seine Behörden werden, umso gravierender können sich technische Komplikationen oder gezielte Angriffe durch Dritte auswirken. Die **Stärkung der digitalen Souveränität** staatlicher Stellen ist folglich entscheidend für ihre Resilienz. Mehr digitale Souveränität verspricht insbesondere der Einsatz von Open-Source-Software sowie offener Standards und offener Schnittstellen.

Es ist daher nur folgerichtig, dass das OZGÄndG einen grundsätzlichen **Vorrang von Open-Source-Software** bei den IT-Komponenten (vor allem dem Nutzerkonto und Postfach) vorsieht (§ 4 Abs. 3

---

<sup>31</sup> Botta, NVwZ 2022, 1247 (1252).

OZG-E). Zugleich beschränkt sich der Gesetzentwurf indes auf die **bloße Veröffentlichungspflicht von Standards und Schnittstellen** (§ 3b OZG-E), anstatt den Einsatz offener Standards und Schnittstellen verbindlich vorzugeben. Dadurch droht die zukünftige Rechtslage hinter der Gesetzesbegründung zurückzubleiben, in der es heißt, dass „[d]er übergreifende informationstechnische Zugang von Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern [...] nur dann vollständig gewährleistet werden [kann], wenn die dafür notwendigen IT-Komponenten im Rahmen des Portalverbundes interoperabel verknüpft sind und miteinander kommunizieren können“.<sup>32</sup> Der parlamentarische Gesetzgeber sollte § 3b OZG-E daher noch entsprechend nachschärfen und offene Standards und offene Schnittstellen zum Regelfall erklären.<sup>33</sup>

---

## 5. Digitale Teilhabe (u.a. § 7 OZG-E)

Eine digitale Verwaltung kann sich durch niedrigschwellige und jederzeit verfügbare Zugänge zu staatlichen Leistungen auszeichnen, sie kann aber auch **Hürden in der Behördenkommunikation** verfestigen. Denn setzen Bund und Länder immer stärker auf digitale Verwaltungszugänge, droht dies Bürgerinnen und Bürger zu benachteiligen, die nicht über die erforderliche technische Ausstattung verfügen – sei es aus finanziellen oder anderen Gründen wie einer ausgeprägten Technikskepsis.

Tatsächlich verfügen zwar 91 % der deutschen Haushalte über einen Internetzugang<sup>34</sup> und ebenso viele über einen PC<sup>35</sup>. Es gibt aber deutliche Unterschiede zwischen den Altersgruppen,

---

<sup>32</sup> BT-Drs. 20/8093, S. 41.

<sup>33</sup> Ebenso *Open Source Business Alliance*, Neuer Gesetzentwurf zum OZG 2.0: Der Teufel steckt jetzt im Detail, Pressemitteilung v. 12.6.2023, <https://osb-alliance.de/publikationen/stellungnahmen/neuer-gesetzentwurf-zum-ozg-2-0-der-teufel-steckt-jetzt-im-detail>.

<sup>34</sup> *Tenzer*, Anteil der Haushalte in Deutschland mit Internetzugang von 2002 bis 2022, 29.8.2023, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/153257/umfrage/haushalte-mit-internetzugang-in-deutschland-seit-2002/>.

<sup>35</sup> *Statista Research Department*, Anteil der privaten Haushalte in Deutschland mit Personal Computern von 2000 bis 2022, 30.8.2023, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/160925/umfrage/ausstattungsgrad-mit-personal-computer-in-deutschen-haushalten/>

Bildungsgraden und Haushaltseinkommen.<sup>36</sup> Zudem ist die Internetgeschwindigkeit im ländlichen Raum und in Ostdeutschland oft noch unzureichend.<sup>37</sup> Darüber hinaus setzt eine digitale Teilhabe nicht nur eine entsprechende **Ausstattung**, sondern auch **Nutzungskompetenz** voraus. Gerade Frauen im Rentenalter mit niedriger formaler Bildung gelten in Deutschland als digital abgehängt.<sup>38</sup> Auch ein Blick ins europäische Ausland zeigt die Schattenseiten einer vorrangig digital zugänglichen Verwaltung auf. Nachdem in Spanien bereits seit 2007 ein Recht auf elektronische Kommunikation mit der Verwaltung existiert,<sup>39</sup> ist es mit der Zeit immer schwieriger geworden, Behördentermine zu erhalten, was auch dort vor allem lebenserfahrenere Menschen vor erhebliche Herausforderungen stellt.<sup>40</sup>

Der Bundesgesetzgeber muss daher im Rahmen der OZG-Umsetzung die digitale Teilhabe stärken. Dafür ist es u.a. essentiell, dass elektronische Verwaltungsleistungen nutzerzentriert und barrierefrei zugänglich sind. In diesem Zusammenhang ist es zu begrüßen, dass das OZGÄndG mit § 7 OZG-E **Vorgaben zur Nutzerfreundlichkeit und Barrierefreiheit** beinhaltet. Wünschenswert wäre es indes, wenn noch stärker präzisiert wäre, was Nutzerfreundlichkeit im Einzelnen bedeutet. Dafür sollte das OZG eine entsprechende Verordnungsermächtigung zur näheren Ausgestaltung vorsehen.

Unter dem Aspekt der digitalen Teilhabe ist es zudem höchst problematisch, dass bestimmte **Menschengruppen generell von einem Zugang zu digitalen Verwaltungsleistungen ausgeschlossen** sind. Dies sind zum einen Menschen ohne elektronischen Aufenthaltstitel (mehr als 1,9 Mio. Personen)<sup>41</sup> und zum anderen Menschen mit elektronischem Aufenthaltstitel und nicht bestätigter Identität. Denn das – grundsätzlich begrüßenswerte – **einheitliche Bürgerkonto** sieht

---

<sup>36</sup> *Initiative D21*, D21-Digital-Index 2020/2021, 2021, S. 10 ff.

<sup>37</sup> *Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur*, Breitbandatlas (Kurzbericht), 2021, S. 4 ff.

<sup>38</sup> *Initiative D21*, D21-Digital-Index 2020/2021, S. 38.

<sup>39</sup> Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

<sup>40</sup> *Kellner*, Spanien: Ein Vorreiter der Digitalisierung, deutschlandfunk.de v. 5.6.2022, <https://www.deutschlandfunk.de/digitalisierung-spanien-100.html>.

<sup>41</sup> *Statistisches Bundesamt*, Ausländische Bevölkerung nach aufenthalts-rechtlichem Status am 31.12.2022, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/auslaendische-bevoelkerung-aufenthaltsrechtlicherstatus.html>.

nach § 3 Abs. 4 OZG-E einen abgeschlossenen Kreis von möglichen Identitätsnachweisen vor, die notwendig sind, um die meisten digitalen Verwaltungsleistungen beantragen zu können. Über solche Nachweise verfügen die genannten Personengruppen aber (noch) nicht. Der Bundesgesetzgeber hat dieses Problem ausweislich der Gesetzesbegründung auch erkannt,<sup>42</sup> jedoch **keine Lösung** im Gesetzestext selbst geschaffen. Die in der Begründung genannte Möglichkeit einer Basisregistrierung ohne Identitätsnachweis erlaubte nur einen sehr eingeschränkten Zugang zu sogenannten „einfachen elektronischen Verwaltungsleistungen“ (ein Begriff, der mehr Fragen aufwirft, als er beantwortet).<sup>43</sup> Daher besteht gesetzgeberischer Nachholbedarf – auch zur Entlastung der Verwaltung, die anderenfalls für diese Personengruppen weiterhin schriftliche Verfahren vorhalten muss.

---

#### 6. Datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit bei EfA-Leistungen (§ 8a Abs. 4 OZG-E)

Es ist zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit für die – dem jeweiligen Fachverfahren vorgeschaltete – **Datenverarbeitung im digitalen Antragsformular** bei einer Stelle bündelt (§ 8a Abs. 4 OZG). Dies dürfte die Umsetzung von EfA-Leistungen deutlich erleichtern, da sich so verfassungs- und verwaltungsrechtlich komplexe Verantwortungs- und Auftragsverarbeitungsstrukturen vermeiden lassen.<sup>44</sup>

---

#### 7. Schriftformersatz (§ 9a OZG-E)

Um **medienbruchfreie Verwaltungsabläufe** zu ermöglichen, müssen Bund und Länder bestehende Schriftformerfordernisse abbauen. Einen wichtigen Schritt hin zu einer vollständig elektronischen Behördenarbeit kann der Bund mit § 9a OZG-E gehen. Zukünftig soll die Abwicklung einer elektronischen Verwaltungsleistung über ein Verwaltungsportal i.S.v. § 2 Abs. 2 OZG unter den Vorgaben des § 9a OZG-E eine durch Rechtsvorschrift angeordnete Schriftform elektronisch ersetzen. Diese Regelung ist auch deshalb so wichtig, weil die ehemals als primäre

---

<sup>42</sup> BT-Drs. 20/8093, S. 40.

<sup>43</sup> BT-Drs. 20/8093, S. 40.

<sup>44</sup> Dazu schon *Böllhoff/Botta*, NVwZ 2021, 425 (429).

Schriftformersetzung für Bürgerinnen und Bürger gedachte **De-Mail** die mit ihr verbundenen Hoffnungen nicht ansatzweise erfüllen konnte.<sup>45</sup>

§ 9a OZG-E betrifft aufgrund der **föderalen Kompetenzordnung** indes nur die elektronische Abwicklung solcher Verwaltungsleistungen, die der Ausführung von Bundesgesetzen oder der Durchführung unmittelbar geltender Rechtsakte der Union, für die der Bund die Gesetzgebungskompetenz hat, dienen (vgl. § 9a Abs. 1 OZG-E). Damit ist die Vorschrift zugleich ein Beispiel für die Nachteile der fehlenden Simultangesetzgebung im digitalen Verwaltungsverfahrensrecht (siehe oben C. I.). Dem Bund ist geraten, noch stärker in den Dialog mit den Ländern zu treten.

---

## 8. Datenschutzcockpit (§ 10 OZG)

Das Datenschutzcockpit ist der **zentrale Transparenzmechanismus des Registermodernisierungsgesetzes** (RegMoG)<sup>46</sup> und geht damit in seiner Wirkung deutlich über das OZG hinaus. Das Cockpit soll insbesondere den erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich der Verwendung der Steuer-ID als registerübergreifende Identifikationsnummer entgegenwirken. Um als Garant einer verfassungskonformen Registermodernisierung dienen zu können, bedarf die Vorschrift jedoch noch **deutlicher Nachschärfungen**,<sup>47</sup> die sich so bislang nicht im OZGÄndG wiederfinden.<sup>48</sup> Mit einem unzureichenden Datenschutzcockpit riskierte der Bund indes das Scheitern der Registermodernisierung vor dem Bundesverfassungsgericht.

---

### a) Erweiterung des Anwendungsbereichs

Bislang beschränkt sich der Anwendungsbereich des Datenschutzcockpits darauf, der betroffenen Person die Datenverarbeitung öffentlicher Stellen anzuzeigen, wenn dabei eine

---

<sup>45</sup> Guckelberger, DÖV 2023, 317 (320).

<sup>46</sup> BT-Drs. 19/24226, S. 2; Knauff/Lehmann (Fn. 13), DÖV 2022, 163.

<sup>47</sup> Botta, DÖV 2023, 421 (427 ff.).

<sup>48</sup> Insoweit bleibt abzuwarten, welche Konsequenzen der Entschließungsantrag der Ampelfraktionen (BT-A-Drs. 20(4)258) haben wird.

Identifikationsnummer nach § 5 Identifikationsnummerngesetz (IDNrG) zum Einsatz kommt (vgl. § 10 Abs. 1 OZG).

Wie sich jedoch aus § 5 Abs. 1 S. 2 IDNrG und der Gesetzesbegründung des RegMoG<sup>49</sup> ergibt, sollen auch **nicht-öffentliche Stellen** die Identifikationsnummer verarbeiten dürfen. Dies führt gegenwärtig zu einer Regelungslücke, die es zu schließen gilt. Die Registermodernisierung darf weder in einer Profilbildung durch den Staat noch durch die Privatwirtschaft münden. Der Transparenzmechanismus muss daher auf nicht-öffentliche Stellen erweitert werden, soweit sie die Identifikationsnummer verwenden. Dies erfordert zugleich, dass nicht-öffentliche Stellen zukünftig ebenfalls an die Protokollierungspflicht des § 9 Abs. 1 S. 1 IDNrG gebunden sind.

Des Weiteren sollte sich die Anwendung des § 10 OZG im staatlichen Verarbeitungssektor nicht auf Datenübermittlungen, bei denen eine Identifikationsnummer nach § 5 IDNrG zum Einsatz kommt, beschränken. Denn die im OZGÄndG vorgeschlagene **Once-Only-Generalklausel** (§ 5 Abs. 1 und Abs. 3 EGovG-E) erlaubt auch zwischenbehördliche Übermittlungen ohne Verwendung der Steuer-ID (siehe unten C. III. 1.). Bürgerinnen und Bürger müssen aber grundsätzlich über alle staatlichen Datenübermittlungen, die sie betreffen, Transparenz erlangen können.

Außerdem sollten sich die betroffenen Personen grenzüberschreitende Datenübermittlungen im Cockpit anzeigen lassen können.<sup>50</sup>

---

## b) Verhinderung eines *Information Overload*

Je mehr Informationen sich im Cockpit abrufen lassen, umso wahrscheinlicher wird indes ein *Information Overload*, d.h. eine **intellektuelle Überforderung** durch zu viele (ungefilterte) Informationen.<sup>51</sup> Entscheidend für den tatsächlichen Einblick in die behördliche Datenverarbeitung

---

<sup>49</sup> BT-Drs. 19/24226, S. 36.

<sup>50</sup> *Parycek/Huber/Hunt/Novak/Thapa*, Analyse der rechtlich-technischen Gesamtarchitektur des Entwurfs des Registermodernisierungsgesetzes, BT-Ausschuss-Drs. 19(4)667D, 2020, S. 21.

<sup>51</sup> Zum Phänomen des „information overload“ siehe bspw. *Ebner*, ZD 2022, 364 (365 f.) und *Levy*, Information Overload, in: Himma/Tavani (Hrsg.), *The Handbook of Information and Computer Ethics*, 2008, S. 497 ff.



ist daher die Informationsdarstellung. Ausschließlich textbasierte, seitenlange Ausführungen erschweren regelmäßig das Verständnis, was dem Transparenzziel des § 10 OZG zuwiderliefe. **Icons** könnten hingegen ein niedrighschwelliger Lösungsansatz sein, um die Komplexität der Informationen zu reduzieren. Das Cockpit sollte der betroffenen Person sowohl derartige Vereinfachungen als auch umfassende Informationen anzeigen können.

---

#### c) Erweiterung der Anwendungsmöglichkeiten

Über das Datenschutzcockpit sollten sich neben dem Auskunftsanspruch aus § 10 OZG auch die allgemeinen **datenschutzrechtlichen Betroffenenrechte** (Art. 12 ff. DSGVO) ausüben lassen. Es erleichterte den Individualrechtsschutz nachhaltig, wenn die betroffenen Personen mithilfe derselben Anwendung zugleich den umfassenderen Auskunftsanspruch aus Art. 15 DSGVO, der von der nationalen Regelung unberührt bleibt (§ 10 Abs. 2 S. 3 OZG)<sup>52</sup> und z.B. auch das Lösungs-, Berichtigungs- und Widerspruchsrecht geltend machen könnten.

Ein **integrierter Informationskanal zu den Datenschutzbehörden** würde zusätzlich eine niedrighschwellige Unterstützung bei der Rechtsdurchsetzung ermöglichen. Betroffene Personen könnten ihr Beschwerderecht aus Art. 77 DSGVO mit wenigen Klicks ausüben, sobald sie Datenschutzverstöße vermuten. Außerdem sollten sie Informationen nicht nur zu dem Zeitpunkt erlangen können, in dem sie das Cockpit aktiv nutzen. Vielmehr sollte das Cockpit über eine **Benachrichtigungsfunktion** verfügen, um die betroffene Person in Echtzeit über solche Datenübermittlungen zu informieren, die sie vorher entsprechend ausgewählt hat.<sup>53</sup>

---

#### d) Einheitlicher Datenaustauschstandard

Für ein hohes Transparenzniveau müssen die im Datenschutzcockpit angezeigten Daten richtig und vollständig sein. Daher muss das Cockpit alle Datensätze ordnungsgemäß verarbeiten können. Dies

---

<sup>52</sup> Zur notwendigen Unterscheidung der beiden Auskunftsansprüche siehe *Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Identifikationsnummer in die öffentliche Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze (Registermodernisierungsgesetz), 26.8.2020, S. 12.

<sup>53</sup> Vgl. *Martini*, DÖV 2017, 443 (452).

stellt eine erhebliche Herausforderung dar, da grundsätzlich alle registerführenden Stellen (d.h. tausende Behörden unterschiedlicher Hoheitsträger) in der Lage sein müssen, ihre Daten an das Cockpit übermitteln zu können. Einen **einheitlichen Datenaustauschstandard gibt es indes noch nicht**.<sup>54</sup> Es existieren zwar bereits verschiedene Austauschstandards auf Grundlage des textbasierten Datenformats „XML in der öffentlichen Verwaltung“ (XÖV). Diese kommen bislang aber nur für spezifische Fachverfahren innerhalb geschlossener Informationsverbünde zur Anwendung, etwa „XMeld“ im Meldewesen.

Infolgedessen drohen **fehlerhafte oder unvollständige Auskünfte im Cockpit**. Der Bundesgesetzgeber hat auf diese Problematik noch nicht ausreichend reagiert. Während Datenabrufe bei der Registermodernisierungsbehörde nach einem einheitlichen Datenaustauschstandard erfolgen sollen (§ 7 Abs. 1 S. 1 IDNrG), fehlt eine entsprechende Vorgabe für die sonstigen Datenübermittlungen unter Nutzung der Identifikationsnummer.

---

#### e) Speicherdauer der Daten

Derzeit ist offen, über welchen Zeitraum sich die Daten im Datenschutzcockpit anzeigen lassen. Denn die Protokolldaten sind grundsätzlich nur zwei Jahre aufzubewahren und danach unverzüglich zu löschen (§ 9 Abs. 3 S. 1 Hs. 1 IDNrG). Zwar können die Daten auch länger gespeichert bleiben, um die Nutzung des Cockpits zu ermöglichen (§ 9 Abs. 3 S. 1 Hs. 2 i.V.m. Abs. 2 IDNrG). Eine **konkrete Speicherdauer** ist aber gesetzlich **nicht vorgesehen**.

Aus dieser Regelungslücke erwachsen **zwei Risiken**. Auf der einen Seite könnten der betroffenen Person Verarbeitungsvorgänge verborgen bleiben, wenn sie das Cockpit nur selten nutzt<sup>55</sup> und ältere Datensätze bereits gelöscht sind. Auf der anderen Seite führte eine unbegrenzte Speicherdauer dazu, dass Dritte im Falle unberechtigter Datenzugriffe wesentlich umfangreichere Datensätze erlangen könnten. Angesichts dieses Spannungsfeldes zwischen Transparenz und Datenschutz wäre es vorzugswürdig, gesetzlich zu verankern, dass grundsätzlich der betroffenen Person die Entscheidung

---

<sup>54</sup> Klein, Gesucht wird ein übergreifender Standard, eGovernment Computing v. 12.4.2022, <https://www.egovernment-computing.de/gesucht-wird-ein-uebergreifender-standard-a-1110389/>.

<sup>55</sup> Nutzt die betroffene Person das Cockpit länger als drei Jahre nicht, wird es gelöscht (§ 10 Abs. 4 S. 6 OZG).

über die Speicherdauer zukommt. Nur wenn sie keine Entscheidung trifft, sollte eine gesetzliche **Aufbewahrungs- bzw. Löschungsfrist** greifen. Diese sollte der Bundesgesetzgeber präzise bestimmen, um die Rechtssicherheit zu erhöhen.

---

#### f) Datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit

Damit das Datenschutzcockpit den betroffenen Personen Auskunft zu staatlichen Verarbeitungsvorgängen gewähren kann, ist es erforderlich, dass erneut personenbezogene Daten verarbeitet werden. Es muss daher Klarheit darüber bestehen, wer für diese Datenverarbeitung nach Art. 4 Nr. 7 Hs. 1 DSGVO verantwortlich ist. Denn der bzw. die Verantwortlichen haben die **Einhaltung der datenschutzrechtlichen Pflichten** sicherzustellen, d.h. insbesondere die Betroffenenrechte zu wahren. Die Verantwortlichkeit richtet sich nach den tatsächlichen Einflussnahmemöglichkeiten auf die Zwecke und Mittel der Datenverarbeitung.<sup>56</sup> Ist nur eine Stelle an der Datenverarbeitung beteiligt, liegt es mithin auf der Hand, dass sie verantwortlich ist.

Die Datenverarbeitung für die Auskunft im Cockpit zeichnet sich jedoch durch eine besondere **Akteursvielfalt** aus: Neben der Registermodernisierungsbehörde sind potenziell tausende Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden an der Verarbeitung beteiligt. Deshalb muss der Bundesgesetzgeber einem Transparenz- und Datenschutzdefizit vorbeugen. § 10 OZG lässt die Verantwortlichkeit indes noch unerwähnt und § 8 IDNrG findet keine Anwendung, da er nur die Verantwortlichkeit für Datenabrufe bei der Registermodernisierungsbehörde regelt.<sup>57</sup> Allein aus der Gesetzesbegründung ergibt sich (wenn auch unverbindlich), dass die übermittelnden Stellen für die Richtigkeit der Auskunft verantwortlich sein sollen.<sup>58</sup> Gänzlich unbeantwortet bleibt demgegenüber

---

<sup>56</sup> Böllhoff/Botta, NVwZ 2021, 425 (426); Schreiber, ZD 2019, 55 (56).

<sup>57</sup> Ebenfalls keine definitive Klärung bietet § 9c Abs. 2 EGovG, der die Verantwortlichkeit für die Datenverarbeitung im Bundesverwaltungsportal grundsätzlich der Stelle zuordnet, die es betreibt. Wie sich diese Regelung zur Datenverarbeitung im Zusammenhang mit dem Cockpit verhält, bleibt fraglich, solange offen ist, auf welche Weise die IT-Komponente in den Portalverbund eingebunden sein wird.

<sup>58</sup> BT-Drs. 19/24226, S. 80.

die Frage, wer für die weitere Datenverarbeitung – insbesondere im Rahmen der Registrierung (vgl. § 10 Abs. 4 OZG) – verantwortlich ist.

Verantwortlicher könnte die Stelle sein, die das Cockpit betreibt (§ 10 Abs. 5 S. 1 OZG). Diese könnte aber auch nur als Auftragsverarbeiter (Art. 4 Nr. 8 DSGVO) derjenigen Stellen fungieren, die die Verwaltungsportale des Bundes und der Länder betreiben. Letztere wären dann allein verantwortlich. Denkbar wäre außerdem eine gemeinsame Verantwortlichkeit der genannten Stellen (Art. 26 Abs. 1 S. 1 DSGVO).<sup>59</sup> Entscheidend ist letztendlich, wie die IT-Komponente in den Portalverbund eingebunden sein wird.<sup>60</sup> Um bei der technischen Entwicklung des Cockpits von Anfang an **klare Verantwortungssphären** sicherzustellen, sollte der Bundesgesetzgeber den oder die Verantwortlichen vorab gesetzlich bestimmen (Art. 4 Nr. 7 Hs. 2 DSGVO).<sup>61</sup> Dadurch lässt sich verhindern, dass die später als verantwortlich ausgewiesene Stelle und die datenschutzrechtlich tatsächlich (mit-)verantwortliche Stelle nicht übereinstimmen.

---

## 9. Monitoring des OZG-Umsetzungsstandes (§ 12 OZG-E)

Bislang zeichnet sich die OZG-Umsetzung durch ein erhebliches Transparenzdefizit aus. Zwar lässt sich dem „Dashboard Digitale Verwaltung“ des BMI ein Umsetzungsstand entnehmen. Der Bundesrechnungshof hat indes die Darstellung des Umsetzungsstandes scharf kritisiert und dem BMI **Schönfärberei** vorgeworfen.<sup>62</sup> Um diesem Vorwurf nachgehen zu können, bedarf es einer Auseinandersetzung damit, wann eine Verwaltungsleistung als elektronisch angeboten gilt. Die Europäische Kommission hat zur Messung der Online-Verfügbarkeit von Verwaltungsleistungen ein

---

<sup>59</sup> Der EuGH hat diese Rechtsfigur bislang sehr extensiv auslegt. Siehe seine st. Rspr.: Urt. v. 5.6.2018, C-210/16, Wirtschaftsakademie SH, ECLI:EU:C:2018:388, Rn. 25 ff.; Urt. v. 10.7.2018, C-25/17, Jehovan todistajat, ECLI:EU:C:2018:551, Rn. 63 ff.; Urt. v. 29.7.2019, C-40/17, Fashion ID, ECLI:EU:C:2019:629, Rn. 64 ff. Kritisch dazu Böllhoff/Botta, NVwZ 2021, 425 (427).

<sup>60</sup> *Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Identifikationsnummer in die öffentliche Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze (Registermodernisierungsgesetz), 26.8.2020, S. 13.

<sup>61</sup> Zu den Voraussetzungen einer mitgliedstaatlichen Festlegung der datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit siehe Böllhoff/Botta, NVwZ 2021, 425 (429 f.).

<sup>62</sup> *Bundesrechnungshof*, Ergänzungsband zu den Bemerkungen 2021, Bemerkung Nr. 43, Verwaltungsdigitalisierung: BMI beschönigt Fortschritt, 2022.

Modell entwickelt, das auch Bund und Länder zur Bewertung des OZG-Umsetzungsstandes nutzen. Dieses **Reifegradmodell** umfasst fünf Stufen (von Reifegrad 0 bis Reifegrad 4).<sup>63</sup>

Reifegrad 0	Über die Verwaltungsleistung sind online keine Informationen verfügbar.
Reifegrad 1	Eine Beschreibung der Verwaltungsleistung ist online verfügbar und lässt sich als PDF downloaden.
Reifegrad 2	Die Verwaltungsleistung lässt sich online beantragen. Erforderliche Nachweise können jedoch noch nicht elektronisch übermittelt werden.
Reifegrad 3	Die Verwaltungsleistung kann einschließlich der erforderlichen Nachweise online abgewickelt werden. Auch der behördliche Bescheid wird digital zugestellt.
Reifegrad 4	Die Once-Only-Beantragung der Verwaltungsleistung ist möglich.

Eine elektronische Verwaltungsleistung entspricht erst **ab Reifegrad 3 dem OZG** und ab Reifegrad 4 der „Single Digital Gateway“-Verordnung (EU) 2018/1724. Das „Dashboard Digitale Verwaltung“ weist ein Leistungsbündel jedoch bereits dann als online verfügbar aus, wenn nur eine von mehreren zugehörigen Verwaltungsleistungen dem Reifegrad 2 entspricht (und sie mindestens in einer Kommune verfügbar ist). Das BMI hat mithin darauf verzichtet, die Anzahl der gesetzeskonform umgesetzten Verwaltungsleistungen (also solche mit Reifegrad 3 oder 4) ausdrücklich anzuzeigen. Durch diese Verzerrung der Informationslage ist es für die Wissenschaft und Zivilgesellschaft, aber auch für politische Entscheidungsträger, schwierig bis unmöglich, den tatsächlichen Umsetzungsstand der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland zu erfassen.

Es ist daher grundsätzlich zu begrüßen, dass das OZGÄndG mit § 12 OZG-E ein verbindliches Monitoring und eine verbindliche Gesetzesevaluation vorsieht (eine Evaluation des „OZG 1.0“ hat es nie gegeben). Es fehlt jedoch an einer Präzisierung, welche **konkreten Kriterien** für diese Prüfmechanismen relevant sein werden. Die Gesetzesbegründung nennt lediglich Nutzungshäufigkeit und -zufriedenheit als Kriterien für die Erfolgsmessung der OZG-Umsetzung.<sup>64</sup> Sinnvoll wäre es

---

<sup>63</sup> Bundesministerium des Innern und für Heimat, Reifegradmodell, <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/grundlagen/info-ozg/info-reifegradmodell/info-reifegradmodell-node.html>.

<sup>64</sup> BT-Drs. 20/8093, S. 51.

indes, das (ggf. überarbeitete) **Reifegradmodell gesetzlich festzuschreiben** und dadurch klar zu regeln, ab wann Verwaltungsleistungen tatsächlich als OZG-konform gelten. Außerdem sollte die Verantwortung für Monitoring und Evaluation einer **unabhängigen Stelle** übertragen werden.

---

#### 10. Nachfrist für die unterbliebene OZG-Umsetzung

Im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage sieht das OZGÄndG keine Nachfrist für die vollständige Umsetzung des OZG vor. Diese Entscheidung könnte sich als **folgeschwerer Fehler** erweisen und sollte daher korrigiert werden. Zwar ist der Bundesregierung insoweit zuzustimmen, dass die digitale Verwaltungstransformation eine **Daueraufgabe** ist (und bleibt). Aber selbst der gegenwärtige (noch unzureichende) OZG-Umsetzungsstand wäre wohl bislang nicht erreicht worden, wenn sich Bund und Länder nicht auf eine fünfjährige Umsetzungsperiode bis Ende 2022 geeinigt hätten.

Es bedarf daher weiterhin eines **gewissen gesetzlichen Drucks**, um bei der deutschen Verwaltungsmodernisierung nicht an Tempo zu verlieren. Dafür bieten sich auch differenzierte Fristvorgaben an. So ließe sich im OZG eine Ermächtigung des BMI verankern, um per Rechtsverordnung **nach Priorität gestaffelte Umsetzungsfristen** für unterschiedliche Leistungsbündel zu beschließen.

---

#### 11. Rechtsanspruch auf digitale Verwaltungsleistungen

Bund und Länder mussten trotz ihres Scheiterns bei der fristgerechten OZG-Umsetzung keine unmittelbaren Konsequenzen fürchten. Bislang beinhaltet das digitale Verwaltungsverfahrensrecht des Bundes **keinen subjektiv-rechtlichen Anspruch** auf digitale Verwaltungsleistungen. Daran will auch das OZGÄndG nichts ändern (auch nicht insoweit es „Digital Only“ in der öffentlichen Verwaltung einführt; siehe oben C. II. 2.). Zugleich diskutieren (nicht nur) Teile der regierenden Ampelkoalition über die Schaffung einer solchen – grundsätzlich empfehlenswerten – Rechtsgrundlage,<sup>65</sup> weshalb auch sie vorliegend näher beleuchtet werden soll.

---

<sup>65</sup> *Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag, OZG 2.0: Mit mehr Verbindlichkeit zu digitalen Verwaltungsleistungen*, <https://www.fdpbt.de/sites/default/files/2023-04/positionspapier-ozg-2.0.pdf>.

Als Vorbild für einen bundesgesetzlichen Rechtsanspruch auf digitale Verwaltungsleistungen ließe sich **Art. 12 Abs. 1 S. 2 BayDiG** heranziehen. Danach kann jeder verlangen, dass Verwaltungsverfahren ihm gegenüber digital durchgeführt werden. Eine Grenze zieht Art. 19 Abs. 1 BayDiG, wonach bayerische Behörden nur dazu verpflichtet sind, Verwaltungsverfahren digital anzubieten, wenn sie dafür geeignet und ihre Digitalisierung wirtschaftlich und zweckmäßig ist.

Einen mit Art. 12 Abs. 1 S. 2 BayDiG vergleichbaren Anspruch in das Bundesrecht zu übernehmen, wäre nur zulässig, wenn dem keine Vorschriften des Grundgesetzes entgegenstehen. Wie oben herausgearbeitet (C. II. 1.), befähigt die Gesetzgebungskompetenz des Art. 91c Abs. 5 GG den Bund auch dazu, Regelungen **gegenüber den Ländern und ihren Kommunen** aufzustellen, soweit sie kein Bundesrecht ausführen. Damit dürfte ein bundesgesetzlicher Rechtsanspruch auch solche Verwaltungsleistungen betreffen, die sich aus Landesrecht ergeben oder zu den kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben zählen. Umstritten ist gleichwohl, ob sich die Verfassungsnorm darauf beschränkt, vorhandene elektronische Verwaltungsleistungen über den Portalverbund miteinander zu vernetzen oder ob sie auch eine **Digitalisierungspflicht** begründet.<sup>66</sup> Letzteres wäre zwingende Voraussetzung für einen Rechtsanspruch auf digitale Verwaltung. Zwar lässt der Wortlaut des Art. 91c Abs. 5 GG („Der übergreifende informationstechnische Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern“) zwei Deutungsweisen – sowohl die bloße Vernetzung des Status Quo als auch die Digitalisierungspflicht – zu. Aber erneut sprechen **Telos und Entstehungsgeschichte** für ein weites Verständnis der Regelungsbefugnis. Denn dürfte der Bundesgesetzgeber nur eine Optimierung vorhandener E-Government-Angebote regeln, liefe der Verfassungsauftrag des Art. 91c Abs. 5 GG weitgehend ins Leere.<sup>67</sup> Zudem findet sich in den Gesetzesmaterialien keine Beschränkung auf bereits bestehende elektronische Verwaltungsleistungen.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Dazu z.B. *M. Martini*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 57 ff.

<sup>67</sup> *Gröpl*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 64; *Hermann/Stöber*, NVwZ 2017, 1401 (1402); BeckOK GG/*Suerbaum*, Art. 91c Rn. 33.

<sup>68</sup> Vgl. BT-Drs. 18/11131, S. 16.

Vor diesem Hintergrund könnte der Bundesgesetzgeber einen umfassenden Rechtsanspruch auf digitale Verwaltungsleistungen (bzw. präziser formuliert: einen Rechtsanspruch auf den digitalen Zugang zu Verwaltungsleistungen) **gegenüber Rechtsträgern (bzw. Behörden) auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene** im OZG regeln.

Auch wenn ein solcher Anspruch als sinnvolles Instrument zur Beschleunigung der digitalen Verwaltungstransformation dienen kann, sollte er jedoch nicht unbeschränkt gelten, um die **Handlungsfähigkeit der Verwaltung** nicht zu gefährden. Insbesondere sollte der Rechtsanspruch – vergleichbar mit der bayerischen Vorschrift – an die objektive Umsetzungspflicht des OZG gebunden sein, damit Bürgerinnen und Bürger von den Rechtsträgern nur das verlangen könnten, wozu diese bereits gesetzlich verpflichtet sind. Zudem sollten die **Anspruchsgrenzen** aus Art. 19 Abs. 1 BayDiG in eine mögliche Bundesvorschrift übernommen werden (Geeignetheit für Digitalisierung sowie Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit<sup>69</sup> der Digitalisierung), um bspw. die **Mehrkosten** berücksichtigen zu können, die daraus resultierten, wenn das Begehren der anspruchstellenden Person konträr zu den Digitalisierungsprioritäten des jeweiligen Anspruchsgegners liefe (d.h. die Digitalisierung einer Leistung vorgezogen werden müsste). Denkbar wäre es in diesem Zusammenhang auch, den Rechtsanspruch inhaltlich an – zuvor empfohlene (siehe oben C. II. 10.) – **zeitlich gestaffelte Nachfristen für die OZG-Umsetzung** zu knüpfen. Dann wäre die staatlich für sinnvoll erachtete Priorisierung bei der Bereitstellung digitaler Verwaltungsleistungen gesetzlich vorgegeben und ließe sich nicht durch einen individuellen Rechtsanspruch aushebeln.

Klärungsbedürftig bleibt, **welche Konsequenzen** es haben sollte, wenn der Rechtsträger dem Anspruch nicht nachkommt. Der Nationale Normenkontrollrat hat einen Schadensersatzanspruch

---

<sup>69</sup> Die Zweckmäßigkeit dürfte z.B. fraglich sein, wenn es sich bei der Verwaltungsleistung um eine EfA-Leistung handelt, die bereits in der Verantwortung eines anderen Rechtsträgers entwickelt wird oder werden soll.



vorgeschlagen,<sup>70</sup> den zumindest die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages als verfassungskonform angesehen haben<sup>71</sup>.

### III. Änderungen im EGovG

#### 1. Once-Only-Generalklausel (§ 5 Abs. 1 und Abs. 3 EGovG-E)

Das Once-Only-Prinzip verspricht eine erhebliche Entlastung für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen. Perspektivisch soll ihnen nicht nur der „Gang aufs Amt“ erspart bleiben, sondern es soll ihnen auch offenstehen, der Verwaltung ihre Daten und Nachweise nur noch **einmalig zu übermitteln**. Benötigt eine Behörde anschließend Informationen, die bereits (bei einer anderen Behörde) vorliegen, kann sie zukünftig auf diese elektronisch zugreifen, anstatt sie erneut erheben zu müssen. Dadurch sollen Bürgerinnen und Bürger 84 Mio. sowie die Verwaltung 64 Mio. Zeitstunden jährlich einsparen können, was eine **Aufwandsreduzierung um 47% bzw. 60%** bedeutete.<sup>72</sup> Um Once-Only für alle geeigneten Verwaltungsleistungen bundesweit anbieten zu können, müssen jedoch noch erhebliche rechtliche und technische Hürden genommen werden. Der behördliche Datenaustausch setzt neben einer Reform der Registerlandschaft eine entsprechende Rechtsgrundlage voraus.

Als diese Rechtsgrundlage soll zukünftig § 5 Abs. 1 und Abs. 3 EGovG-E – zumindest im Anwendungsbereich des EGovG des Bundes (dazu unten) – fungieren. Danach sollen **Bürgerinnen und Bürger die Wahl haben**, ob sie in einem elektronischen Verwaltungserfahren erforderliche Nachweise selbst einreichen wollen oder ob dies durch einen automatisierten Abruf bei anderen Behörden erfolgen soll (§ 5 Abs. 1 EGovG-E). Voraussetzung für eine rechtmäßige Once-Only-

---

<sup>70</sup> *Nationaler Normenkontrollrat*, Positionspapier des Nationalen Normenkontrollrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften, 9.2.2023, S. 6.

<sup>71</sup> *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Rechtsanspruch auf digitale Verwaltungsleistungen, WD 3 - 3000 - 054/23, 23.5.2023, S. 16 ff.

<sup>72</sup> *Nationaler Normenkontrollrat*, Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren, 2017, S. 55

Datenübermittlung soll zukünftig sein, dass sie zur Erfüllung der Aufgabe der nachweisanfordernden Stelle erforderlich ist und die nachweisanfordernde Stelle den Nachweis auch auf Grund anderer Rechtsvorschriften bei der antragstellenden Person erheben dürfte (§ 5 Abs. 3 EGovG-E). Im Unterschied zur bisherigen Rechtslage fehlt die Voraussetzung einer „**Einwilligung**“ in § 5 EGovG-E, was die bislang umstrittene Unionskonformität der Vorschrift absichern soll.<sup>73</sup>

Ob die neue Once-Only-Generalklausel unionskonform ist, bemisst sich nach den **Vorgaben der Datenschutz-Grundverordnung** (DSGVO), die grundsätzlich auch für die behördliche Datenverarbeitung gilt.<sup>74</sup> Die Verordnung erlaubt den mitgliedstaatlichen Gesetzgeber grundsätzlich, im Rahmen sogenannter Öffnungsklauseln (vorliegend Art. 6 Abs. 1 lit. e i.V.m. Abs. 3 S. 1 lit. b DSGVO) eigene Verarbeitungsgrundlagen zu schaffen. Auch **Zweckänderungen** – wie sie zwischenbehördliche Datenübermittlungen nach dem Once-Only-Prinzip zur Folge haben – darf das mitgliedstaatliche Recht vorsehen. Voraussetzung ist nach Art. 6 Abs. 4 Hs. 1 DSGVO, dass die Rechtsvorschrift, eine in einer demokratischen Gesellschaft notwendige und verhältnismäßige Maßnahme zum Schutz der in Art. 23 Abs. 1 DSGVO genannten Ziele darstellt.<sup>75</sup> An diesem Maßstab ist § 5 EGovG-E zu messen.<sup>76</sup>

Die Generalklausel verfolgt das **Ziel effizienterer Verwaltungsabläufe** durch Once-Only. Dieses Ziel lässt sich jedenfalls unter Art. 23 Abs. 1 lit. e DSGVO subsumieren.<sup>77</sup> Denn zum einen stellt die digitale Verwaltungstransformation generell ein wichtiges Ziel des allgemeinen öffentlichen Interesses dar und zum anderen dient sie auch den finanziellen Interessen Deutschlands aufgrund der dadurch freiwerdenden Ressourcen bzw. entstehenden Einsparpotenziale.

---

<sup>73</sup> BT-Drs. 20/8093, S. 56.

<sup>74</sup> Vgl. *Botta*, NVwZ 2022, 1247 (1249).

<sup>75</sup> Erfüllt eine Rechtsvorschrift diese Anforderungen, bedarf es nicht zusätzlich eines sogenannten Kompatibilitätstests nach Art. 6 Abs. 4 Hs. 2 DSGVO. Siehe *Albers/Veit*, in: Wolff/Brink (Hrsg.), BeckOK DatenschutzR, 40. Ed. (Stand: 1.5.2022), Art. 6 Rn. 110; *Taeger*, in: Taeger/Gabel (Hrsg.), DSGVO/BDSG/TTDSG, 4. Aufl., 2022, Art. 6 Rn. 166.

<sup>76</sup> *Ebert/Spiecker gen. Döhmman*, NVwZ 2021, 1188 (1192).

<sup>77</sup> *Martini/Wenzel*, DVBl 2016, 749 (754).

§ 5 EGovG-E müsste darüber hinaus eine notwendige und verhältnismäßige Maßnahme darstellen. Danach müssen sich Ausnahmen und Einschränkungen in Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten auf das absolut Notwendige beschränken, um dem Erfordernis der Verhältnismäßigkeit zu genügen, was voraussetzt, dass die gesetzliche Verarbeitungsgrundlage hinreichend bestimmt und verfahrensrechtlich abgesichert ist.<sup>78</sup> Für die Verhältnismäßigkeit der mitgliedstaatlichen Once-Only-Generalklausel sprechen insbesondere die **Wahlmöglichkeit der antragstellenden Person** und das Erfordernis einer Rechtsgrundlage, die die nachweisanfordernde Stelle zur **hypothetischen Datenneuerhebung** berechtigen würde. So ist zum einen gesichert, dass sich die antragstellende Person Once-Only entziehen kann und zum anderen, dass Behörden unter Berufung auf § 5 E-GovG-E keine Daten erlangen können, die ihnen sonst verwehrt wären. Maßgebend für die Verhältnismäßigkeit (die sich daher noch nicht abschließend bewerten lässt) ist zudem das **Datenschutzcockpit** (siehe oben C. II. 8.). Es soll verhindern, dass sich behördenübergreifende Datenübermittlungen der Kontrolle durch die Bürgerinnen und Bürger entziehen können.

Dass der Bundesgesetzgeber mit der Wahlmöglichkeit ein **voluntatives Element** in § 5 EGovG-E eingefügt hat, verstößt jedenfalls nicht gegen Unionsrecht. Zwar beinhaltet der Erlaubnistatbestand der Einwilligung nach Art. 6 Abs. 1 lit. a DSGVO – als zentrale Ausdrucksform der informationellen Selbstbestimmung – keine Öffnungsklausel (weshalb die Unionskonformität des § 5 EGovG bislang umstritten war). Aber § 5 EGovG-E stellt keine Einwilligungslösung dar, sodass die Norm die strengen unionsrechtlichen Einwilligungsvoraussetzungen (Art. 4 Nr. 11, Art. 6 Abs. 1 lit. a und Art. 7 DSGVO) nicht zu untergraben droht. Maßgebend für die Zulässigkeit der Datenübermittlung ist nicht die Entscheidung der antragstellenden Person, sondern die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe. Wie zudem Art. 6 Abs. 1 lit. b DSGVO (Datenverarbeitung zum Zweck der Vertragserfüllung) zeigt, können auch andere datenschutzrechtliche Erlaubnistatbestände als die Einwilligung ein voluntatives Element beinhalten.

---

<sup>78</sup> St. Rspr. des EuGH, Urt. v. 9.11.2010, C-92/09 (Schecke), ECLI:EU:C:2010:662, Rn. 77; Urt. v. 7.11.2013, Rs. C-473/12 (IPI), ECLI:EU:C:2013:715, Rn. 39; Urt. v. 16.7.2020, Rs. C-311/18 (Schrems II), ECLI:EU:C:2020:559, Rn. 176; *Jarass*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 4. Aufl., 2021, Art. 8 Rn. 17; *Wolff*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2017, Art. 8 GRCh Rn. 48.

Damit Once-Only in der gesamten öffentlichen Verwaltung (d.h. auch jenseits des Geltungsbereichs des EGovG des Bundes) Wirklichkeit werden kann, bedarf es **entsprechender Vorschriften im Landesrecht**. Erneut zeigen sich die Limitationen eines fragmentierten E-Government-Rechts (siehe oben C. I.).

---

## 2. Ende-zu-Ende-Digitalisierung (§ 6 EGovG-E)

Das OZGÄndG ist mit dem Versprechen verbunden, in der öffentlichen Verwaltung eine Ende-zu-Ende-Digitalisierung Wirklichkeit werden zu lassen. Das **Transformationspotenzial** des § 6 EGovG-E ist jedoch **noch ungewiss**. Denn die Vorschrift beschränkt sich auf „wesentliche elektronische Verwaltungsleistungen“. Ein Begriff, der **gesetzlich nicht definiert** ist und daher erheblichen Spielraum lässt. Obwohl sich somit im OZGÄndG wiederholt zeigt, dass der Gesetzgeber von einer unterschiedlichen Relevanz der einzelnen Verwaltungsleistungen ausgeht, bekennt er sich nicht zu einer **klaren Priorisierung**. Unklar bleibt auch, was die Formulierung „eine vollständige elektronische Abwicklung“ als Ziel der Ende-zu-Ende-Digitalisierung konkret bedeutet. In diesem Zusammenhang böte sich eine Verankerung des Reifegradmodells bzw. der Verweis auf dieses an (siehe oben C. II. 9.).

Um die Ende-zu-Ende-Digitalisierung im gesamten Bundesstaat voranzubringen, braucht es **entsprechender Landesinitiativen**. Die Art. 83 ff. GG berechtigen den Bund nur zur Regelung des Verfahrens, soweit es Bundesbehörden betrifft oder soweit andere Behörden Bundesrecht ausführen. Auch Art. 91c Abs. 5 GG deckte keine bundesgesetzliche Vorgabe zur Ende-zu-Ende-Digitalisierung, da sich die Gesetzgebungskompetenz auf den Zugang zu digitalen Verwaltungsleistungen (d.h. das „Frontend“) beschränkt.

## D. Zusammenfassung

Die Verantwortungsträgerinnen und -träger in Bund und Ländern haben bereits vor Jahren erkannt, dass eine digitale Verwaltung entscheidend dafür ist, um Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen (auch in Krisenzeiten) einen effektiven Zugang zu staatlichen Leistungen zu gewähren. Aus dieser Erkenntnis haben sie aber lange Zeit nicht die nötigen Konsequenzen gezogen, um aus dem E-Government-Entwicklungsland Deutschland einen **digitalen Staat** werden zu lassen.

Es ist daher zu begrüßen, dass nunmehr intensiv über die Fortentwicklung des rechtlichen Rahmens der digitalen Verwaltungstransformation diskutiert wird. Denn das Gelingen der digitalen Verwaltungstransformation hängt nicht nur von der Verwaltung selbst, sondern maßgebend auch vom Gesetzgeber ab.<sup>79</sup> Um dieser Verantwortung gerecht zu werden, sollte der Bundesgesetzgeber das – grundsätzlich unterstützenswerte – **OZGÄndG noch nachschärfen**: insbesondere durch eine Stärkung der IT-Sicherheit (C. II. 3.) und digitalen Souveränität (C. II. 4.), mehr digitale Teilhabe (C. II. 5.), optimierte Transparenz- (C. II. 8.) und Monitoring-Mechanismen (C. II. 9.), eine oder mehrere Nachfristen für die OZG-Umsetzung (C. II. 10.), einen (verfassungsrechtlich zulässigen) Rechtsanspruch auf digitale Verwaltungsleistungen (C. II. 11.) sowie mehr Rechtsklarheit bei der Ende-zu-Ende-Digitalisierung (C. III. 2.).

Perspektivisch sollte der Bund darüber hinaus die verwaltungsverfahrenrechtlichen Vorschriften aus OZG und EGovG in das **VwVfG** integrieren (C. I.). Dann kann es wieder heißen: „**eine Behörde, ein Verfahrensrecht**“. Eine solche Gesetzesreform diene der Rechtsvereinheitlichung und Rechtssicherheit im Verwaltungsverfahren und damit dem vorrangigen Zweck der Verwaltungsverfahrensgesetze.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Vgl. Schröder, ZdiW 2022, 269 (270 f.).

<sup>80</sup> Vgl. Guckelberger, VVDStRL 78 (2019), 235 (281 f.); Siegel, DVBl 2020, 552 (557).