

**Das neue Onlinezugangsgesetz  
des Bundes**

von

Dr. Wolfgang Denkhau,  
Bayerische Staatskanzlei, München

Klaus Geiger,  
Bayerischer Landkreistag, München

**::jehle**



## Das neue Onlinezugangsgesetz des Bundes

### Inhaltsverzeichnis

- I. Die Folgen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen für die digitale Verwaltung
- II. Ziele: Einheitlicher Zugang zu Verwaltungsleistungen und Portalverbund von Bund und Ländern
- III. Die neue Bundeskompetenz gem. Art. 91c Abs. 5 GG
  1. Verwaltungszusammenarbeit in der IT gem. Art. 91c GG
  2. Die neue ausschließliche Bundeskompetenz gem. Art. 91c GG
  3. Zur sachlichen Reichweite des Art. 91c Abs. 5 GG
  4. Anwendbarkeit des Art. 91c Abs. 5 GG auf Kommunen?
- IV. Wesentliche Regelungen des Onlinezugangsgesetzes
  1. Verpflichtung zur Online-Bereitstellung von Verwaltungsleistungen über einen Portalverbund
  2. Elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren
  3. IT-Sicherheitsstandards
  4. Kommunikationsstandards im Portalverbund
  5. Einheitliches Nutzerkonto
- V. Implikationen des Gesetzes für die Verwaltungspraxis  
Anhang: Onlinezugangsgesetz

### I. Die Folgen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen für die digitale Verwaltung

Die Bundesregierung hat in den letzten Jahren ihr Interesse an der Digitalisierung entdeckt. Von daher kann es nicht verwundern, dass das Thema auch in den Verhandlungen zur **Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen** eine zentrale Rolle gespielt hat.

Die **Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern** hat in ihrem Beschluss zur Neuregelung des Finanzausgleichsystems ab 2020 vom 14.10.2016 vereinbart, **Onlineanwendungen der öffentlichen Verwaltung für alle Nutzer**, das heißt insbesondere für die Bürgerinnen und Bürger und die Unternehmen, über einen **Portalverbund** von Bund und Ländern **erreichbar zu machen** (BT-Drs. 18/11135 vom 10.2.2017, S. 5).

Zur Umsetzung der politischen Einigung zum Bund-Länder-Finanzausgleich haben Bundestag und Bundesrat im Juni 2017 ein umfassendes Gesetzgebungspaket beschlossen. Dessen politische Grundlinie „mehr Geld vom Bund,

mehr Rechte für den Bund“ (*Schallbruch*, CR-online.de Blog vom 6.7.2017, <https://www.cr-online.de/blog/2017/06/07/neuer-gesetzlicher-rahmen-fuer-oeffentliche-it-grundgesetzaenderung-ozg-und-konsens-gesetz/>) schlägt sich auch in den neuen Regelungen zum Online-Zugang zu Verwaltungsleistungen und zum Portalverbund nieder.

Durch die neue Bundeskompetenz aus Art. 91c Abs. 5 GG und das auf dieser Grundlage verabschiedete Online-Zugangsgesetz werden die bundesgesetzlichen Regelungsvorgaben im Bereich des E-Government deutlich verdichtet und wesentliche Entscheidungsbefugnisse auf den Bund verlagert (*Schallbruch*: CR-online.de Blog vom 30.12.2016, <https://www.cr-online.de/blog/2016/12/30/grundgesetzaenderung-mehr-macht-fuer-den-bund-bei-der-it/>; *ders.* CR-online Blog vom 7.6.2017, a.a.O.).

Im Folgenden sollen die Zielsetzungen der gesetzlichen Neuregelungen beschrieben und ein Überblick über die verfassungsrechtlichen Grundlagen und die einfachgesetzliche Ausgestaltung des Portalverbunds gegeben werden. Anschließend sollen die möglichen Auswirkungen der neuen Vorschriften für die Vollzugspraxis des E-Government (in Bayern) beleuchtet werden.

## II. Ziele: Einheitlicher Zugang zu Verwaltungsleistungen und Portalverbund von Bund und Ländern

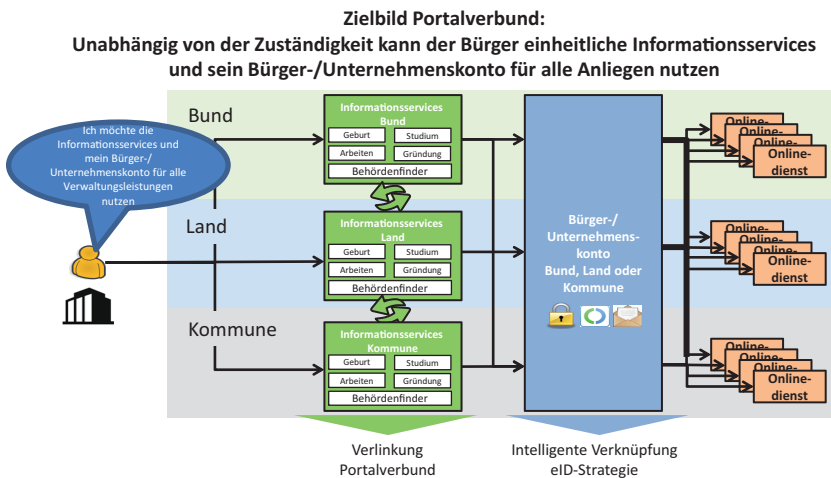
Trotz aller Bemühungen von Bund, Ländern und Kommunen, liegt **Deutschland** im E-Government im europäischen Vergleich nach wie vor nur im **Mittelfeld** (Deutschland ist im jüngsten EU-Digitalisierungsindex allerdings auf Platz 11 – zuvor Platz 18 – von 28 Teilnehmern aufgestiegen: [https://ec.europa.eu/germany/news/digitalisierung-europa-kommt-voran-deutschland-beim-digitalisierungsindex-auf-platz-11\\_en](https://ec.europa.eu/germany/news/digitalisierung-europa-kommt-voran-deutschland-beim-digitalisierungsindex-auf-platz-11_en)). Eine der Ursachen für den nach wie vor eher zögerlichen Ausbau der digitalen Verwaltung wird in **der föderativen Zersplitterung der digitalen Verwaltungslandschaft** gesehen, die Insellösungen begünstigt und einen flächendeckenden Ausbau des E-Government erschwert (vgl. auch *Schallbruch*: CR-online.de Blog vom 30.12.2016, a.a.O.).

Bisher betreiben Bund und Länder ihre Online-Verwaltungsangebote getrennt und in jeweils eigener Verantwortung. Der **Umfang der Digitalisierung** von Verwaltungsleistungen ist dabei unterschiedlich, die Angebote in diesem Bereich sind zudem durch technische Vielfalt gekennzeichnet. Auch **Anwendungen, Standards und Sicherheitsanforderungen** sind **uneinheitlich** (BT-Drs. 18/11131 vom 13.2.2017; S. 9, 16).

Um die bestehende Zersplitterung der Online-Angebote der Verwaltung in Deutschland zu überwinden, haben Bund und Länder auf der Grundlage von

Art. 91c GG im Wege der **Verwaltungszusammenarbeit über den IT-Planungsrat** zwar bereits mit der Standardisierung von Verwaltungsleistungen begonnen. Diese Zusammenarbeit erfasst jedoch bislang nur **einen Teil der Verwaltungsleistungen**, darüber hinaus sind die bestehenden Anwendungen auch nicht bundesweit verknüpft (BT-Drs. 18/11131 vom 13.02.2017; S. 9, 16).

Nach dem Beschluss der **Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern vom 14.10.2016** sollen die Online-Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern daher künftig für alle Nutzer, d. h. insbesondere für die Bürgerinnen und Bürger und die Unternehmen, über ein Bürgerportal erreichbar gemacht werden. Damit werden Bund und Länder verpflichtet, ihre **Online-Verwaltungsportale** so miteinander zu verknüpfen, dass die Online-Angebote **von Bund und Ländern** in Deutschland über jedes dieser Portale zugänglich sind (BT-Drs. 18/11131 vom 13.02.2017; S. 9, 16).



Ziel: Portalverbund von Bund und Ländern, Quelle: IT-Planungsrat

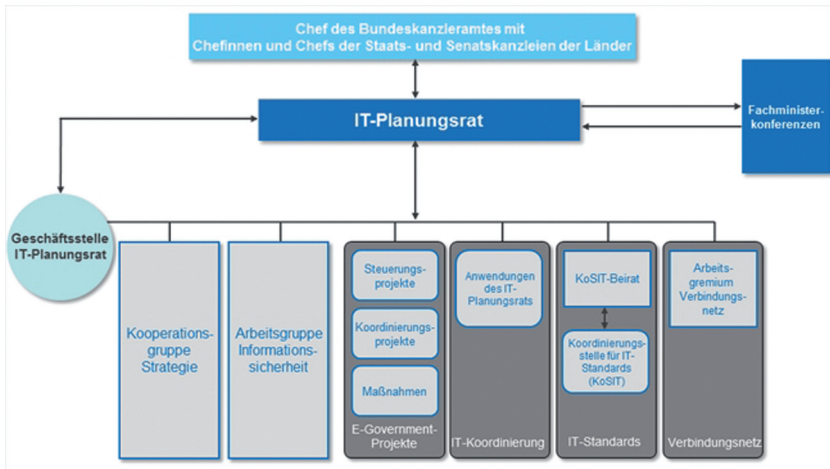
Der bisher im Rahmen des IT-Planungsrats gepflegte „Bottom-up“-Ansatz einer Vielzahl eher lose koordinierter Projekte von Bund und Ländern soll auf diese Weise nach der Vorstellung des Bundes durch einen stärker zentralistischen „Top-Down“-Ansatz ergänzt werden (*Schallbruch*: CR-online.de Blog vom 7.6.2017, a.a.O.).

### III. Die neue Bundeskompetenz gem. Art. 91c Abs. 5 GG

#### 1. Verwaltungszusammenarbeit in der IT gem. Art. 91c GG

Die Verwaltungszusammenarbeit von Bund und Ländern im Bereich der IT findet ihre verfassungsrechtliche Grundlage in **Art. 91c GG** (vgl. zum Zusammenwirken von Bund und Ländern im IT-Planungsrat *Schallbruch/Städler*, CR 2009, 619). Art. 91c Abs. 1 GG eröffnet Bund und Ländern die Möglichkeit, bei der Errichtung und dem Betrieb der für ihre Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme zusammenzuwirken. Nach Art. 91c Abs. 2 Satz 1 GG können Bund und Länder auf Grund von Vereinbarungen die für die Kommunikation zwischen ihren informationstechnischen Systemen notwendigen **Standards und Sicherheitsanforderungen** festlegen. Die Vereinbarungen über die Grundlagen der Zusammenarbeit nach Satz 1 können für einzelne nach Inhalt und Ausmaß bestimmte Aufgaben vorsehen, dass nähere Regelungen bei Zustimmung einer in der Vereinbarung zu bestimmenden **qualifizierten Mehrheit für Bund und Länder** in Kraft tritt.

Auf Grundlage von Art. 91c Abs. 2 GG wurde zwischen Bund und Ländern der **IT-Staatsvertrag** (Gesetz zum Vertrag über die Errichtung des IT-Planungsrats und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern – Vertrag zur Ausführung von Artikel 91c GG (siehe: GGArt91cVtr) vom 27. Mai 2010 (BGBl. I S. 662)) abgeschlossen, auf dessen Grundlage der **IT-Planungsrat** eingerichtet wurde, der eine eher lose Koordinierung der Verwaltungs-IT von Bund und Ländern ermöglicht (vgl. *Schallbruch/Städler*, CR 2009, 619).



Überblick: Aufgaben des IT-Planungsrats, Quelle: IT-Planungsrat

## 2. Die neue ausschließliche Bundeskompetenz gem. Art. 91c GG

Art. 91c GG sollte in seiner bisherigen Fassung eine effektivere Verwaltungszusammenarbeit von Bund und Ländern ermöglichen, das bestehende föderative Kompetenzgefüge der Art. 84 ff GG aber gerade nicht antasten. Durch den neu geschaffenen Art. 91c Abs. 5 GG wird dagegen eine neue ausschließliche Bundeskompetenz geschaffen, nach der der „übergreifende informationstechnische Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern (...) durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geregelt“ wird.

Die Ergänzung des Artikels 91c um einen neuen Absatz 5 dient ausweislich der Gesetzesbegründung der Umsetzung der politischen Vorgabe, den übergreifenden informationstechnischen **Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern zu ermöglichen**. Mit dem auf der Grundlage von Absatz 5 mit Zustimmung des Bundesrates zu erlassenden Bundesgesetz können Bund und Länder laut Gesetzesbegründung verpflichtet werden, ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch bereitzustellen und diese übergreifend, d. h. auch außerhalb des **eigenen Verwaltungsportals online erreichbar** zu machen. In diesem Rahmen errichtet der Bund einen zentralen informationstechnischen Zugang zu seinen Verwaltungsleistungen, über den auch die Länder ihre Verwaltungsleistungen elektronisch bereitzustellen haben (BT-Drs. 18/11131 vom 13.2.2017; S. 12, 16).

### 3. Zur sachlichen Reichweite des Art. 91c Abs. 5 GG

Die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes umfasst laut der Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung „die **Errichtung dieses Portalverbundes** und die grundsätzliche Pflicht zur auch **elektronischen Bereitstellung** von Verwaltungsleistungen des Bundes und der Länder über ihre jeweiligen Verwaltungsportale und **deren Verknüpfung** zu dem deutschlandweiten Portalverbund.“ Die Regelungsbefugnis soll weiterhin auch die **Kostentragung für die Schnittstellen** zwischen den Verwaltungsportalen von Bund und Ländern umfassen (BT-Drs. 18/11131 vom 13.2.2017; S. 16).

Um eine **medienbruchfreie Kommunikation** bei der Nutzung dieses Portalverbundes und der hierüber angebotenen Leistungen sowie die Kompatibilität zu anderen gesetzlich vorgesehenen Zugängen zur Verwaltung zu gewährleisten, sollen laut Begründung der Bundesregierung für die elektronische Abwicklung von Verwaltungsleistungen über den Portalverbund einheitliche Vorgaben für **IT-Anwendungen, die Kommunikation und die IT-Sicherheit** gelten. Diese kann der Bund auf der Grundlage der Gesetzgebungskompetenz in Absatz 5 mit Zustimmung des Bundesrates vorgeben (BT-Drs. 18/11131 vom 13.02.2017; S. 16 f.).

### 4. Anwendbarkeit des Art. 91c Abs. 5 GG auf Kommunen?

Die sachliche Reichweite des Art. 91c Abs. 5 GG war im Gesetzgebungsverfahren zwischen Bund und Ländern weitgehend unstrittig (strittig war die Reichweite der Mitwirkungsrechte des Bundesrats). Uneinigkeit bestand dagegen hinsichtlich der Einbeziehung auch der Kommunen in Art. 91c Abs. 5 GG und das Onlinezugangsgesetz. Ihrem **Wortlaut** nach beschränken sich sowohl Art. 91c Abs. 5, als auch das Onlinezugangsgesetz auf einen Portalverbund von **Bund und Ländern**. In den Gesetzesbegründungen der **Bundesregierung** kommt allerdings unmissverständlich zum Ausdruck, dass der Portalverbund gerade **auch die kommunale Ebene** umfassen soll, zumal hier die meisten Verwaltungsleistungen angeboten werden (BT-Drs. 18/11131 vom 13.2.2017, S. 9, 16 f; BT-Drs. 18/11135 vom 10.2.2017, S. 5, 91 ff.).

Der **Bundesrat** hat dieser Auslegung allerdings in seiner Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen **ausdrücklich widersprochen** und hierbei unter anderem auf das Aufgabenübertragungsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG hingewiesen (BR-Drs. 769/16 vom 10.2.17, S. 8; BR-Drs. 814/16 vom 10.2.2017, S. 25). Die Bundesregierung hat in ihrer Gegenäußerung wiederum die Auffassung vertreten, Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG sei schon deswegen nicht berührt, da auf Grundlage von Art. 91c Abs. 5 GG und durch das Onlinezugangsgesetz



setz keine neuen Aufgaben auf die Gemeinden übertragen würden, sondern nur Modalitäten der Aufgabenwahrnehmung geregelt würden (BT-Drs. 18/11185, zu Drucksache 18/11135 vom 15.2.2017, S. 6).

Da sich im Gesetzgebungsverfahren **gegenläufige Interpretationen** von Bundesregierung und Bundesrat gegenüberstehen, dürfte hinsichtlich der Anwendbarkeit des Art. 91c Abs. 5 GG und des Onlinezugangsgesetzes auf die Kommunen bis auf Weiteres **Rechtsunsicherheit** bestehen. Die Auffassung der Bundesregierung, Art. 91c Abs. 5 GG gestatte künftig eine einfachgesetzliche Verpflichtung der Kommunen zur Online-Bereitstellung aller „Verwaltungsleistungen“ (auch beim Vollzug von Landesrecht und sogar im eigenen Wirkungskreis, § 2 Abs. 3 OZG sieht hier keine Beschränkung vor) einschließlich „einheitlicher Vorgaben für IT-Anwendungen, die Kommunikation und die Sicherheit“ (vgl. BT-Drs. 18/11131 vom 13.2.2017; S. 9, 16 f) erscheint allerdings nicht nur mit Blick auf **Art. 84 GG** (hierzu *Schallbruch*, CR-online Blog vom 7.6.2017, a.a.O.), sondern auch mit Blick auf die **kommunale Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 GG** als zweifelhaft.

#### IV. Wesentliche Regelungen des Onlinezugangsgesetzes

Das Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen dient der einfachgesetzlichen Umsetzung des Bund-Länder-Beschlusses vom 14.10.2016. Hauptziel ist es, den elektronischen Gang zur Behörde unkompliziert und sicher zu gestalten. Hierfür werden Verwaltungsportale auf Bundes- und Landesebene weiter auf- und ausgebaut und zu einem Portalverbund zusammengeschlossen (vgl. BT-Drs. 18/11135 vom 10.2.2017, S. 5, zu den Kommunen siehe oben III. 4.).

Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen sollen von einem beliebigen Verwaltungportal aus auf alle onlinefähigen Verwaltungsleistungen zugreifen können. Darüber hinaus sollen die bislang heterogenen IT-Strukturen bei Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern sukzessive interoperabel gestaltet werden (vgl. BT-Drs. 18/11135 vom 10.2.2017, S. 5, 91 ff).

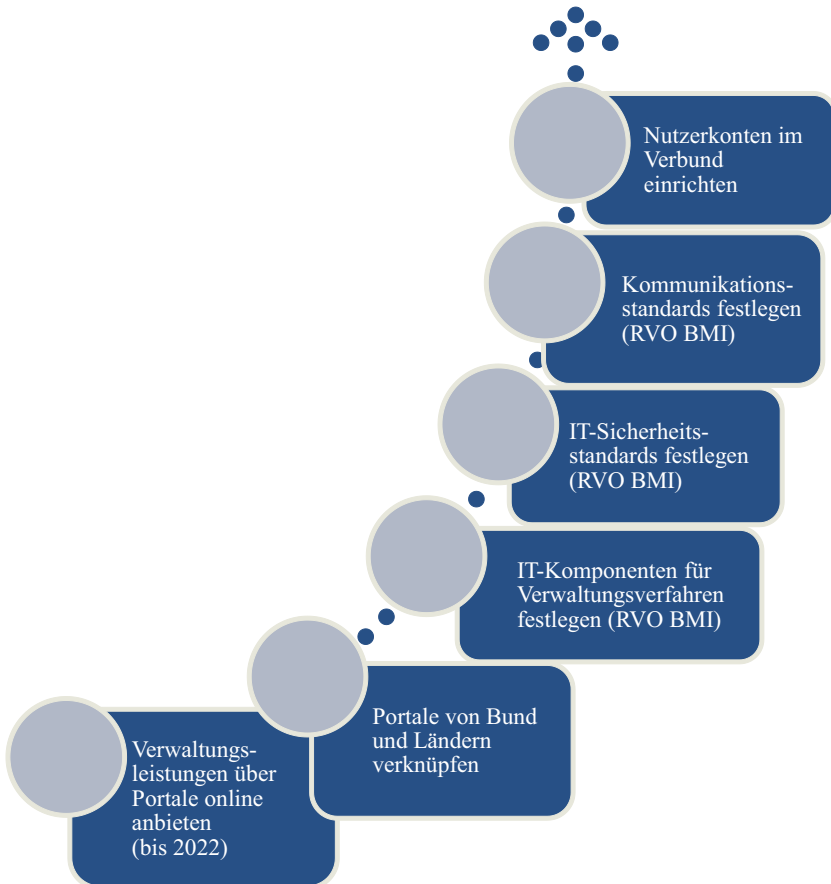
##### 1. Verpflichtung zur Online-Bereitstellung von Verwaltungsleistungen über einen Portalverbund

Das **Onlineangebot an Verwaltungsleistungen** soll nach der Zielsetzung des Gesetzes weiter bedarfsorientiert **ausgebaut** werden. Manche Angebote von Bund und Ländern sind bislang zwar online verfügbar, aber unterschiedlich ausgestaltet und schwer auffindbar (vgl. BT-Drs. 18/11135 vom 10.2.2017, S. 91).

§ 1 OZG enthält daher eine sehr weitgehende **Verpflichtung von Bund und Ländern**, grundsätzlich sämtliche **Verwaltungsleistungen online über Verwaltungsportale** anzubieten (Abs. 1) und diese Verwaltungsportale über einen **Portalverbund zu verknüpfen** (Abs. 2). Die Verpflichtung von Bund und Ländern greift gem. § 1 Abs. 1 OZG spätestens zum Ablauf des **fünften** auf die Verkündung des Gesetzes folgenden **Kalenderjahres**.

Die Verpflichtung umfasst **alle Verwaltungsleistungen** sämtlicher Behörden von Bund und Ländern (zu den Kommunen siehe oben III. 4.), begründet jedoch keine subjektiv-öffentlichen Ansprüche Dritter (vgl. BT-Drs. 18/11135 vom 10.2.2017, S. 91).

Unter Verwaltungsleistungen sind gem. § 2 Abs. 3 OZG **„die elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren und die dazu erforderliche elektronische Information des Nutzers und Kommunikation mit dem Nutzer über allgemein zugängliche Netze“** zu verstehen. Die Pflicht besteht dabei ohne Einschränkungen, etwa unter dem Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit oder der Wirtschaftlichkeit. Vielmehr besteht eine Grenze nur, wo eine elektronische Bereitstellung über Portale „objektiv unmöglich“ ist (Die ursprüngliche Einschränkung auf „geeignete“ Leistungen wurde im Gesetzgebungsverfahren gestrichen, vgl. BT-Drs. 18/12589 vom 31.5.2017, S. 161).



Überblick: Schritte auf dem Weg zum Portalverbund (gem. Online-Zugangsgesetz)

Nach dem Wortlaut des § 1 Abs. 1 und des § 2 Abs. 3 OZG bleibt unklar, ob die Pflicht zur Zugänglichmachung über Portale nur bereits ohnehin „elektronisch abgewickelte Verwaltungsverfahren“ (vgl. Legaldefinition des § 2 Abs. 3) oder auch bisher rein analog durchgeführte Verfahren betrifft (hierfür spricht die Begründung, BT-Drs. 18/11135 vom 10.2.2017, S. 91, 92).

Um einen Gebietskörperschaften-übergreifenden informationstechnischen Zugang zu allen Verwaltungsleistungen herzustellen, sind die Portale von Bund und Ländern gem. § 1 Abs. 2 OZG elektronisch miteinander zu ver-

knüpfen und die bereits bestehenden und noch zu schaffenden elektronisch abzuwickelnden Verwaltungsleistungen der Verwaltungsportale auch über den Portalverbund zugänglich zu machen. Auch Fachportale des Bundes für Verwaltungsleistungen können bestehen bleiben und werden über das Bundesportal mit dem Portalverbund verknüpft (BT-Drs. 18/11135 vom 10.2.2017, S. 91).

Unklar bleibt allerdings, was konkret unter einem „Zugang“ zu den „Angeboten“ der Verwaltung zu verstehen ist, die über den Portalverbund vermittelt werden soll (vgl. § 2 Abs. 1 und Abs. 2 OZG, siehe auch BT-Drs. 18/11135 vom 10.2.2017, S. 91, 92). Diese Unschärfe mag der Gesetzgeber aber durchaus bewusst in Kauf genommen haben, da in § 4 bzw. § 6 OZG die Möglichkeit besteht, durch Rechtsverordnung bestimmte „IT-Komponenten“ für elektronische Verwaltungsverfahren bzw. bestimmte „Kommunikationsstandards“ für den Portalverbund durch Rechtsverordnung festzulegen (siehe unten IV. 2 und IV. 4).

## 2. Elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren

Für die elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren, die der Durchführung unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Union oder der Ausführung von Bundesgesetzen dienen, wird die Bundesregierung gem. § 4 Abs. 1 Satz 1 OZG ermächtigt, im Benehmen mit dem IT-Planungsrat durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Verwendung bestimmter IT-Komponenten nach § 2 Absatz 6 verbindlich vorzugeben. In der Rechtsverordnung kann auch die Verwendung von IT-Komponenten geregelt werden, die das jeweils zuständige Bundesministerium bereitstellt (vgl. BT-Drs. 18/11135 vom 10.2.2017, S. 93).

Die weitreichende einseitige Rechtsetzungsbefugnis des Bundes wird allerdings durch eine einfachgesetzlich normierte Abweichungskompetenz der Länder wieder etwas eingefangen. Die Länder können gem. § 4 Abs. 1 Satz 3 OZG von den in der Rechtsverordnung getroffenen Regelungen durch Landesrecht abweichen, soweit sie für den Betrieb im Portalverbund geeignete IT-Komponenten bereitstellen (vgl. BT-Drs. 18/11135 vom 10.2.2017, S. 93). Von daher lässt das OZG an dieser Stelle weiterhin gewisse Spielräume für einen föderativen Wettbewerb um beste Lösungen im Bereich der digitalen Verwaltung.

## 3. IT-Sicherheitsstandards

Durch den Portalverbund werden ein einheitlicher Zugang zu Verwaltungsverfahren der verschiedenen Verwaltungsebenen und -behörden und eine

elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren mithilfe von IT-Komponenten ermöglicht. Ein **unzureichendes Sicherheitsniveau oder Sicherheitslücken** in einem dieser IT-Komponenten können daher **über den Portalverbund die Sicherheit aller beteiligten Verwaltungseinrichtungen**, der genutzten **Verwaltungsnetze** und der in den **Verfahren** bearbeiteten Daten beeinträchtigen. Aufgrund der Vernetzung besteht darüber hinaus das Risiko, dass Angriffe oder Bedrohungen die **Handlungsfähigkeit der Verwaltung insgesamt** gefährden (BT-Drs. 18/11135 vom 10.2.2017, S. 93).

Gem. § 5 OZG werden die zur Gewährleistung der IT-Sicherheit erforderlichen Standards für die im Portalverbund und für die zur Anbindung an den Portalverbund genutzten IT-Komponenten **einheitlich durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums des Innern ohne Zustimmung des Bundesrates** festgelegt. Die technisch-organisatorischen Standards des § 9 BDSG sind vom Verordnungsgeber zu berücksichtigen. Die Einhaltung der Standards der IT-Sicherheit ist für alle Stellen verbindlich, die entsprechende IT-Komponenten nutzen. Von den in der Rechtsverordnung getroffenen Regelungen kann **durch Landesrecht nicht abgewichen** werden (vgl. Art. 84 Abs. 1 Satz 4 und 5 GG).

#### 4. Kommunikationsstandards im Portalverbund

Potenziell besonders weitreichend und zugleich bemerkenswert unbestimmt sind die Regelungen zu den „Kommunikationsstandards“ in § 6 OZG. Unter dem **nicht legal definierten und hochgradig unbestimmten Begriff** des „Kommunikationsstandards“ können laut Gesetzgebung alle Standards fallen, die erforderlich sind, um Interoperabilität und intelligente Verknüpfung, aber auch die Umsetzung von „Architekturvorgaben“ oder die Abstimmung von „Anbindungs- und Abwicklungskomponenten“ zu gewährleisten.

Für die **generelle**, von einzelnen konkreten Verwaltungsverfahren unabhängige, **Kommunikation** zwischen den im Portalverbund genutzten informationstechnischen Systemen legt das Bundesministerium des Innern gem. § 6 Abs. 1 OZG im Benehmen mit dem IT-Planungsrat durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die technischen Kommunikationsstandards fest (vgl. BT-Drs. 18/11135 vom 10.2.2017, S. 94).

Für die **Anbindung von einzelnen Verwaltungsverfahren**, die der Ausführung von **Bundesgesetzen** dienen, an die im Portalverbund genutzten informationstechnischen Systeme legt gem. § 6 Abs. 2 OZG das für das jeweilige Bundesgesetz zuständige Bundesministerium im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die technischen Kommunikationsstandards fest. Mit dem IT-

Planungsrat setzt sich Bundesministerium des Innern lediglich ins Benehmen (vgl. BT-Drs. 18/11135 vom 10.2.2017, S. 94).

Für die Anbindung von informationstechnischen Systemen, die der **Ausführung sonstiger Verwaltungsverfahren** (also beim Vollzug von Landesgesetzen, aber z. B. auch von kommunalem Satzungsrecht) dienen, an die im Portalverbund genutzten informationstechnischen Systeme legt das Bundesministerium des Innern gem. § 6 Abs. 3 OZG im Benehmen mit dem IT-Planungsrat durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die technischen Kommunikationsstandards fest (vgl. BT-Drs. 18/11135 vom 10.2.2017, S. 94).

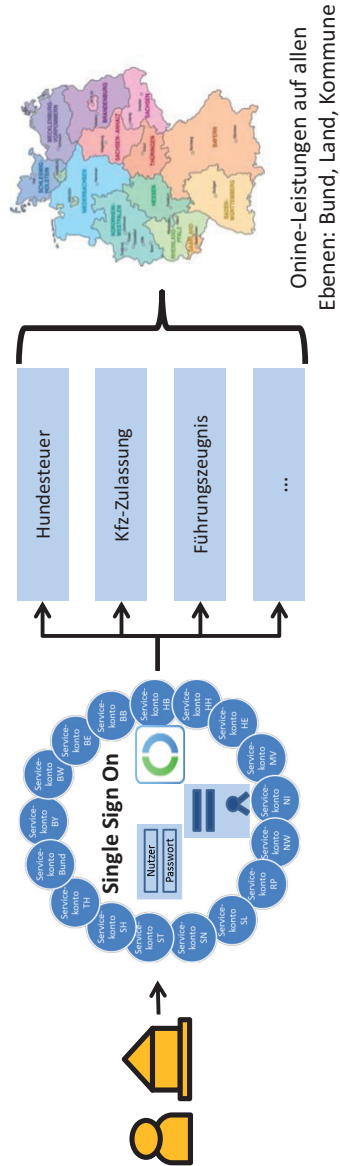
Auch von den in den Rechtsverordnungen nach § 6 Abs. 1 bis 3 OZG getroffenen Regelungen kann durch Landesrecht nicht abgewichen werden (§ 6 Abs. 4 OZG).

#### 5. Einheitliches Nutzerkonto

Für einen funktionsfähigen Portalverbund ist ein möglichst einheitliches Nutzerkonto (oder zumindest die gegenseitige Anerkennung der Nutzerkonten des Verbunds) unverzichtbar. § 7 OZG zielt vor diesem Hintergrund darauf, dass Bürger und Unternehmen die Leistungen des Portalverbundes jeweils mit einem einzigen Nutzerkonto in Anspruch nehmen können.

Onlineangebote der Verwaltung sollen auf diese Weise direkt, schnell, einfach und sicher genutzt werden können. Das Auffinden von und der Zugang zu Onlineangeboten der Verwaltung sollen in transparenter und einfach verständlicher Weise, mit wenigen Zwischenschritten, verwaltungsebenenübergreifend sowie medienbruch- und barrierefrei möglich werden (BT-Drs. 18/11135 vom 10.2.2017, S. 5).

Das Nutzerkonto soll sicherstellen, dass die für die Inanspruchnahme der Verwaltungsleistung erforderlichen Daten nicht jedes Mal aufs Neue eingegeben werden müssen. Abhängig von der für die einzelne Leistung erforderlichen Vertraulichkeit und Sicherheit soll eine sichere Authentifizierung mit einer Benutzernamen-Passwort-Kombination oder mit der eID-Funktion des Personalausweises oder des elektronischen Aufenthaltstitels vorgenommen werden, wobei die besonderen Anforderungen einzelner Verwaltungsleistungen an die Identifizierung ihrer Nutzer berücksichtigt werden (BT-Drs. 18/11135 vom 10.2.2017, S. 5).



Online-Leistungen auf allen Ebenen: Bund, Land, Kommune, Quelle: IT-Planungsrat

Das Nutzerkonto soll über ein Nachrichtenpostfach auch die elektronische Kommunikation mit der jeweils zuständigen Behörde ermöglichen. Ein entsprechendes Verfahren zur Bekanntgabe von elektronischen Verwaltungsakten im Wege eines Datenabrufs durch Bereitstellung in einem Verwaltungsportal besteht ab dem 1.1.2017 beispielsweise mit § 41 Absatz 2a VwVfG (BT-Drs. 18/11135 vom 10.2.2017, S. 5; in Bayern Art. 6 Abs. 4 BayEGovG, hierzu: *Denkhaus/Geiger*, Bayerisches E-Government-Gesetz, 2016, Art. 6, Rn. 12 ff.). Allerdings kann nur mit einer verbesserten Steuerung ein signifikanter Fortschritt beim Onlinezugang zu Verwaltungsleistungen erreicht werden. Daher sollen elektronisch angebotene Verwaltungsleistungen künftig auf der Grundlage dieses Gesetzes auf elektronischem Wege einfach und sicher zu erreichen sein (BT-Drs. 18/11135 vom 10.2.2017, S. 6).

§ 8 OZG regelt ergänzend insbesondere, welche personenbezogenen Daten im Rahmen eines Nutzerkontos gespeichert und verarbeitet werden dürfen (vgl. BT-Drs. 18/11135 vom 10.2.2017, S. 94).

### **V. Implikationen des Gesetzes für die Verwaltungspraxis**

Nach dem EGovG von 2013 hat der Bund mit dem Online-Zugangsgesetz von 2017 zu einem weiteren „großen Wurf“ im Bereich der digitalen Verwaltung angesetzt. Mit der Verpflichtung der Behörden zum Online-Angebot von Verwaltungsleistungen greift der Bundesgesetzgeber Impulse aus den LandesEGovGs auf, die in aller Regel bereits vergleichbare Verpflichtungen für Landes- und Kommunalbehörden enthalten (z. B. Art. 4 Abs. 1 und 6 Abs. 1 BayEGovG, hierzu: *Denkhaus/Geiger*, Bayerisches E-Government-Gesetz, 2016, Art. 4 Rn. 1, 3 ff. und 6 Rn. 1 ff.). Die gesetzgeberische Zielsetzung zur Verbesserung des Onlineangebots von Verwaltungsleistungen ist zu begrüßen. Gleiches gilt – jedenfalls nach aktuellem Stand der Technik – für die Lösung des Portalverbunds mit einheitlichem Zugang über ein Nutzerkonto, die sich ebenfalls auf Landesebene bereits bewährt hat (siehe für den Portalverbund in Bayern: [www.freistaat.bayern](http://www.freistaat.bayern)). Wie beim Portalverbund im Freistaat Bayern, sollte auch bei einem bundesweiten Portalverbund die Eigenständigkeit der einzelnen E-Government-Portale stets gewahrt bleiben.

Durch die Initiative des Bundesgesetzgebers erfährt die digitale Verwaltung allerdings auch einen weiteren Schub der Verrechtlichung. Die föderative Balance verlagert sich dabei von den Ländern stärker hin zum Bund und von der Verwaltungszusammenarbeit im IT-Planungsrat hin zum Bundesinnenministerium, das Standards durch Rechtsverordnung weitgehend unabhängig von Bundesrat und IT-Planungsrat festsetzen kann (vgl. *Schallbruch*: CR-online.de Blog vom 30.12.2016, a.a.O.; *ders.* CR-online Blog vom 7.6.2017, a.a.O.). Zu wel-



chem Zusammenspiel Bund und Länder in Zukunft finden, lässt sich noch nicht abschätzen, da vieles von der konkreten Ausgestaltung der Rechtsverordnungen des Bundes abhängen wird (siehe oben IV. 2. bis 4.). Gerade auch mit Blick auf die zentrale Frage der Einbeziehung der Kommunen in den Verbund bestehen aber auch rechtlich nach wie vor Unwägbarkeiten (siehe oben III.4.).

Für die Verwaltungspraxis der staatlichen und kommunalen Behörden in Bayern werden die aktuellen Reformen auf Bundesebene erst schrittweise Bedeutung erlangen. Die allgemeine Verpflichtung zum Onlineangebot von Verwaltungsleistungen über den Portalverbund greift erst im Laufe des Jahres 2022. Weitergehende rechtliche Verpflichtungen zu IT-Komponenten, zur Sicherheit und zur Kommunikation im Portalverbund setzen noch den Erlass von Rechtsverordnungen voraus (siehe oben IV. 2. bis 4.). Im Interesse der Rechtssicherheit ist zügig zu klären, ob auch die Kommunen in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen (siehe oben III. 4.).

Unabhängig von der Reichweite der Regelungen des Art. 91c Abs. 5 GG und des § 1 OZG steht und fällt der Zugang der Bürger zur digitalen Verwaltung mit der Einbeziehung der kommunalen Ebene. Von daher sind Bund und Länder gefordert, attraktive Rahmenbedingungen zu schaffen, um eine möglichst breite Einbindung der Verwaltungsleistungen der Kommunen in übergreifende Portallösungen zu ermöglichen. Die bisherigen Erfahrungen in der Praxis der digitalen Verwaltung zeigen, dass die erfolgreiche Umsetzung digitaler Verwaltungsangebote allein durch einseitige gesetzliche Verpflichtungen nicht bewerkstelligt werden kann. Erforderlich ist vielmehr ein intelligenter Mix von rechtlichen, technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Maßnahmen. Von daher stehen auch beim Projekt des Portalverbunds von Bund und Ländern die eigentlichen Herausforderungen noch bevor.

**Anhang****Onlinezugangsgesetz des Bundes**

Fassung laut BR-Drs. 431/17, vom 1.6.2017, S. 31 ff.

**Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems  
ab dem Jahr 2020 und zur Änderung  
haushaltsrechtlicher Vorschriften****Artikel 9**

Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen  
(Onlinezugangsgesetz – OZG)

**§ 1 Portalverbund für digitale Verwaltungsleistungen**

- (1) Bund und Länder sind verpflichtet, bis spätestens zum Ablauf des fünften auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Kalenderjahres ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten.
- (2) Bund und Länder sind verpflichtet, ihre Verwaltungsportale miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen.

**§ 2 Begriffsbestimmungen**

- (1) Der „Portalverbund“ ist eine technische Verknüpfung der Verwaltungsportale von Bund und Ländern, über den der Zugang zu Verwaltungsleistungen auf unterschiedlichen Portalen angeboten wird.
- (2) Das „Verwaltungsportal“ bezeichnet ein bereits gebündeltes elektronisches Verwaltungsangebot eines Landes oder des Bundes mit entsprechenden Angeboten einzelner Behörden.
- (3) „Verwaltungsleistungen“ im Sinne dieses Gesetzes sind die elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren und die dazu erforderliche elektronische Information des Nutzers und Kommunikation mit dem Nutzer über allgemein zugängliche Netze.
- (4) „Nutzer“ sind diejenigen, die Verwaltungsleistungen in Anspruch nehmen, zum Beispiel Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen.

(5) Ein „Nutzerkonto“ ist eine zentrale Identifizierungskomponente, die eine staatliche Stelle anderen Behörden zur einmaligen oder dauerhaften Identifizierung der Nutzer zu Zwecken der Inanspruchnahme von Leistungen der öffentlichen Verwaltung bereitstellt. Die Verwendung von Nutzerkonten ist für die Nutzer freiwillig.

(6) „IT-Komponenten“ im Sinne dieses Gesetzes sind IT-Anwendungen, Basisdienste und die elektronische Realisierung von Standards, Schnittstellen und Sicherheitsvorgaben, die für die Anbindung an den Portalverbund, für den Betrieb des Portalverbundes und für die Abwicklung der Verwaltungsleistungen im Portalverbund erforderlich sind.

### § 3 Ziel des Portalverbundes; Nutzerkonten

(1) Der Portalverbund stellt sicher, dass Nutzer über alle Verwaltungsportale von Bund und Ländern einen barriere- und medienbruchfreien Zugang zu elektronischen Verwaltungsleistungen dieser **Verwaltungsträger** erhalten.

(2) Bund und Länder stellen im Portalverbund Nutzerkonten bereit, über die sich Nutzer für die im Portalverbund verfügbaren elektronischen Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern einheitlich identifizieren können. Die besonderen Anforderungen einzelner Verwaltungsleistungen an die Identifizierung ihrer Nutzer sind zu berücksichtigen.

### § 4 Elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren

(1) Für die elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren, die der Durchführung unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Union oder der Ausführung von Bundesgesetzen dienen, wird die Bundesregierung ermächtigt, im Benehmen mit dem IT-Planungsrat durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Verwendung bestimmter IT-Komponenten nach § 2 Absatz 6 verbindlich vorzugeben. In der Rechtsverordnung kann auch die Verwendung von IT-Komponenten geregelt werden, die das jeweils zuständige Bundesministerium bereitstellt. Die Länder können von den in der Rechtsverordnung getroffenen Regelungen durch Landesrecht abweichen, soweit sie für den Betrieb im Portalverbund geeignete IT-Komponenten bereitstellen.

(2) Die Länder sind verpflichtet, die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für den Einsatz der nach Absatz 1 vorgegebenen Verfahren sicherzustellen.

**§ 5 IT-Sicherheit**

Für die im Portalverbund und für die zur Anbindung an den Portalverbund genutzten IT-Komponenten werden die zur Gewährleistung der IT-Sicherheit erforderlichen Standards durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums des Innern ohne Zustimmung des Bundesrates festgelegt. § 9 des Bundesdatenschutzgesetzes ist zu berücksichtigen. Die Einhaltung der Standards der IT-Sicherheit ist für alle Stellen verbindlich, die entsprechende IT-Komponenten nutzen. Von den in der Rechtsverordnung getroffenen Regelungen kann durch Landesrecht nicht abgewichen werden. § 4 Absatz 2 gilt entsprechend.

**§ 6 Kommunikationsstandards**

(1) Für die Kommunikation zwischen den im Portalverbund genutzten informationstechnischen Systemen legt das Bundesministerium des Innern im Benehmen mit dem IT-Planungsrat durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die technischen Kommunikationsstandards fest.

(2) Für die Anbindung von Verwaltungsverfahren, die der Ausführung von Bundesgesetzen dienen, an die im Portalverbund genutzten informationstechnischen Systeme legt das für das jeweilige Bundesgesetz innerhalb der Bundesregierung zuständige Bundesministerium im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die technischen Kommunikationsstandards fest. Das Bundesministerium des Innern setzt sich mit dem IT-Planungsrat hierzu ins Benehmen.

(3) Für die Anbindung der der Ausführung sonstiger Verwaltungsverfahren dienenden informationstechnischen Systeme an im Portalverbund genutzte informationstechnische Systeme legt das Bundesministerium des Innern im Benehmen mit dem IT-Planungsrat durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die technischen Kommunikationsstandards fest.

(4) Die Einhaltung der nach den Absätzen 1 bis 3 vorgegebenen Standards ist für alle Stellen verbindlich, deren Verwaltungsleistungen über den Portalverbund angeboten werden. Von den in den Rechtsverordnungen nach den Absätzen 1 bis 3 getroffenen Regelungen kann durch Landesrecht nicht abgewichen werden. § 4 Absatz 2 gilt entsprechend.

**§ 7 Für die Nutzerkonten zuständige Stelle**

(1) Bund und Länder bestimmen jeweils eine öffentliche Stelle, die den Nutzern die Einrichtung eines Nutzerkontos anbietet.

(2) Bund und Länder bestimmen jeweils öffentliche Stellen, die die Registrierung von Nutzerkonten vornehmen dürfen (Registrierungsstellen).

(3) Vorbehaltlich des § 3 Absatz 2 Satz 2 sind das Nutzerkonto, dessen Verwendung zur Identifizierung für elektronische Verwaltungsleistungen und die gegebenenfalls verbundene Registrierung von allen öffentlichen Stellen anzuerkennen, die Verwaltungsleistungen über die Verwaltungsportale im Sinne dieses Gesetzes anbieten.

### § 8 Rechtsgrundlagen der Datenverarbeitung

(1) Der Nachweis der Identität des Nutzers eines Nutzerkontos kann auf unterschiedlichen Vertrauensniveaus erfolgen und muss die Verwendung des für das jeweilige Verwaltungsverfahren erforderlichen Vertrauensniveaus ermöglichen. Zur Feststellung der Identität des Nutzers eines Nutzerkontos dürfen bei Registrierung und Nutzung folgende Daten verarbeitet werden:

1. bei einer natürlichen Person: Name, Vorname, Anschrift, Geburtsname, Geburtsort, Geburtsland, Geburtsdatum, akademischer Grad, bei Nutzung der elektronischen Identitätsfunktion im Sinne des § 18 des Personalausweisgesetzes oder des § 78 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes die Abkürzung „D“ für Bundesrepublik Deutschland und die Dokumentenart sowie das dienste- und kartenspezifische Kennzeichen. Bei späterer Nutzung des Nutzerkontos mit der eID-Funktion sind grundsätzlich das dienste- und kartenspezifische Kennzeichen und die Anschrift zu übermitteln;
2. bei einer juristischen Person oder einer Personengesellschaft: Firma, Name oder Bezeichnung, Rechtsform, Registernummer, Registerort, soweit vorhanden, Anschrift des Sitzes oder der Hauptniederlassung und Namen der Mitglieder des Vertretungsorgans oder der gesetzlichen Vertreter; ist ein Mitglied des Vertretungsorgans oder der gesetzliche Vertreter eine juristische Person, so sind deren Firma, Name oder Bezeichnung, Rechtsform, Registernummer, soweit vorhanden, und Anschrift des Sitzes oder der Hauptniederlassung zu erheben. Soweit eine natürliche Person für ein Unternehmen handelt, sind die in der eID gespeicherten personenbezogenen Daten mit Ausnahme der „Anschrift“ zu verwenden.

(2) Zur Kommunikation mit dem Nutzer können zusätzlich folgende Daten erhoben und verarbeitet werden: De-Mail-Adresse oder vergleichbare Adresse eines Zustelldienstes eines anderen EU-/EWR-Staates gemäß eIDAS-Verordnung, E-Mail-Adresse, Telefon- oder Mobilfunknummer, Telefaxnummer.

(3) Mit Einwilligung des Nutzers dürfen im Nutzerkonto elektronische Dokumente zu Verwaltungsvorgängen sowie Status- und Verfahrensinformationen innerhalb des Nutzerkontos gespeichert und verarbeitet werden.

(4) Die elektronische Identifizierung kann jeweils mittels einer einmaligen Abfrage der Identitätsdaten erfolgen. Mit Einwilligung des Nutzers sind eine dauerhafte Speicherung der Identitätsdaten und deren Übermittlung an und Verwendung durch die für die Verwaltungsleistung zuständige Behörde zulässig. Im Falle der dauerhaften Speicherung muss der Nutzer jederzeit die Möglichkeit haben, das Nutzerkonto und alle gespeicherten Daten selbstständig zu löschen.

(5) Die für die Abwicklung einer Verwaltungsleistung zuständige Behörde kann im Einzelfall mit Einwilligung des Nutzers die für die Identifizierung des Nutzers erforderlichen Daten bei der für das Nutzerkonto zuständigen Stelle elektronisch abrufen.