

Gina Starosta

Der Portalverbund zwischen Bund und Ländern

Artikel 91c Absatz 5 GG und dessen einfachgesetzliche
Ausgestaltung im verfassungsrechtlichen Wertgefüge



Nomos

Studien zum öffentlichen Recht

Herausgegeben von

Prof. Dr. Christoph Enders, Universität Leipzig

Prof. Dr. Jörg Ennuschat, Ruhr-Universität Bochum

Prof. Dr. Annette Guckelberger, Universität des Saarlandes

Prof. Dr. Armin Hatje, Universität Hamburg

Prof. Dr. Thorsten Kingreen, Universität Regensburg

Prof. Dr. Katharina von Schlieffen, FernUniversität Hagen

Band 33

Gina Starosta

Der Portalverbund zwischen Bund und Ländern

Artikel 91c Absatz 5 GG und dessen einfachgesetzliche
Ausgestaltung im verfassungsrechtlichen Wertgefüge



Nomos

Das Bundesministerium des Inneren und für Heimat hat die vorliegende Veröffentlichung durch einen Druckkostenzuschuss ermöglicht.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Saarbrücken, Univ. des Saarlandes, Diss., 2022

ISBN 978-3-7560-0283-2 (Print)

ISBN 978-3-7489-3555-1 (ePDF)



Onlineversion
Nomos eLibrary

1. Auflage 2022

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Gewidmet

meinen Eltern Kerstin & Thomas Starosta

und

in Liebe meinem Verlobten Moritz Reisen

Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand während meiner Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht von Frau Prof. Dr. Annette Guckelberger an der Universität des Saarlandes. Sie wurde vom Promotionsausschuss der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität des Saarlandes als Dissertation angenommen.

An erster Stelle gehört mein besonderer Dank *Frau Prof. Dr. Annette Guckelberger*, welche mich bereits zu Studienzeiten stets gefördert, mir während meiner Mitarbeiterzeit den Zugang zum wissenschaftlichen Arbeiten geebnet und überhaupt mein Interesse am E-Government geweckt hat. Ohne ihre fachliche Betreuung, dem stetigen Zuspruch und den Erfahrungen aus gemeinsam veröffentlichten Beiträgen wäre diese Arbeit in der erlangten Tiefe nicht möglich gewesen. Ihr und *Herrn Prof. Dr. Rudolf Wendt* danke ich sehr für die rasche Erstellung des Erst- und Zweitgutachtens.

Den Herausgebern/-innen Herrn Prof. Dr. Christoph Enders, Herrn Prof. Dr. Jörg Ennuschat, Frau Prof. Dr. Annette Guckelberger, Herrn Prof. Dr. Armin Hatje, Herrn Prof. Dr. Thorsten Kingreen und Frau Prof. Dr. Katharina von Schlieffen möchte ich für die Aufnahme meiner Arbeit in die Schriftenreihe „Studien zum öffentlichen Recht“ danken.

Danken möchte ich auch dem gesamten Lehrstuhlteam für die gemeinsame Zeit. Mein Dank gilt insbesondere meinen Kolleginnen *Franziska Lind*, *Alexandra Fiedler*, *Anne Priebe*, und *Dr. Mascha Bilsdorfer*, welche diese Arbeit mit purem Optimismus begleitet haben. Ich hätte mir keine besseren Arbeitskolleginnen, aus denen Freundinnen geworden sind, wünschen können.

Meinen Freunden – vor allem meiner besten Freundin – möchte ich dafür danken, dass sie auch in dieser Zeit die erforderliche Leichtigkeit in mein Leben gebracht haben. Dies gilt auch für meinen Bruder *Marc Starosta*.

Von großer Bedeutung ist der persönliche Rückhalt meiner Familie. Vor allem meine Eltern *Kerstin* und *Thomas Starosta* wie auch meine Schwiegereltern *Eva* und *Volker Reisen*, welche mich gerade in der Endphase der Dissertation auf vielfältigste Weise unterstützt und liebevoll mit stetiger Zuversicht wie Verständnis begleitet haben, waren für die Fertigstellung dieser Arbeit von unschätzbarem Wert. Meine Eltern bilden das Rückgrat

Vorwort

dieser Arbeit. Meine Oma *Gerlinde Starosta* und mein Onkel *Dirk Starosta* waren in dieser Zeit mein personifizierter Urlaub. Besonders danken möchte ich meinen Großeltern *Hiltrud und Dr. Ulrich Peter Penzel*, ohne ihre Unterstützung wäre eine Veröffentlichung so nicht möglich gewesen.

Meinem Verlobten, *Moritz Reisen*, welcher die Entstehung dieser Arbeit während seiner Tätigkeit als Rechtsanwalt nicht nur in fachlicher Hinsicht durch kritische Nachfragen und wertvolle Anregungen unterstützt, sondern auch die Mühen des Korrekturlesens auf sich genommen hat, gebührt der größte Dank. Danke für deine unbeschreibliche Geduld, deine unendliche Liebe, ohne deine Zuversicht, wäre die Schwelle des Zweifels nicht überwunden worden.

Saarbrücken, im Februar 2022

Inhaltsübersicht

| | |
|--|-----|
| Abkürzungsverzeichnis | 17 |
| Einleitung | 19 |
| Teil 1: Der Kompetenztitel des Bundes nach Art. 91c Abs. 5 GG | 22 |
| Kapitel 1: Gesetzgebungskompetenz | 22 |
| A. Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes | 22 |
| B. Konsequenz der Einordnung als ausschließliche Gesetzgebungskompetenz | 31 |
| C. Weitere Aspekte und Abgrenzung | 37 |
| Kapitel 2: Entstehungshintergrund | 59 |
| A. Politischer Hintergrund | 62 |
| B. Rechtlicher Hintergrund | 87 |
| Kapitel 3: Schwierige verfassungsrechtliche Ausgangslage | 106 |
| A. Entstehung eines digitalen Flickenteppichs | 107 |
| B. Schlussfolgerungen | 151 |
| Kapitel 4: Reaktion durch Art. 91c GG | 158 |
| A. Erste Reaktion durch Art. 91c Abs. 1–4 GG | 158 |
| B. Zweite Reaktion durch Art. 91c Abs. 5 GG | 181 |
| Teil 2: Onlinezugangsgesetz | 349 |
| Kapitel 1: Einordnung und Entwicklung | 350 |
| Kapitel 2: § 1 Abs. 1 OZG | 355 |
| A. Verpflichtungsgehalt | 356 |
| B. Verfassungsrechtliche Deckung | 460 |

Inhaltsübersicht

| | |
|---|-----|
| Kapitel 3: § 1 Abs. 2 OZG | 514 |
| A. Verpflichtungsgehalte | 516 |
| B. Portale | 516 |
| C. Verfassungsrechtliche Deckung | 626 |
| Kapitel 4: § 9 OZG als Fremdkörper im OZG | 630 |
| A. Allgemeines | 631 |
| B. Bewertung | 639 |
| Kapitel 5: Schlussbewertung und Ausblick | 646 |
| A. Art. 91c Abs. 5 GG | 646 |
| B. OZG | 648 |
| C. Ausblick | 650 |
| Literaturverzeichnis | 657 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----|
| Abkürzungsverzeichnis | 17 |
| Einleitung | 19 |
| Teil 1: Der Kompetenztitel des Bundes nach Art. 91c Abs. 5 GG | 22 |
| Kapitel 1: Gesetzgebungskompetenz | 22 |
| A. Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes | 22 |
| B. Konsequenz der Einordnung als ausschließliche Gesetzgebungskompetenz | 31 |
| C. Weitere Aspekte und Abgrenzung | 37 |
| I. Ausgestaltung als Verfassungsauftrag | 37 |
| II. Ausgestaltung als Zustimmungsgesetz | 41 |
| III. Verfassungsauftrag und Zustimmungsvorbehalt | 47 |
| IV. Keine Verwaltungskompetenz des Bundes | 52 |
| Kapitel 2: Entstehungshintergrund | 59 |
| A. Politischer Hintergrund | 62 |
| I. Erste Bestrebungen | 62 |
| II. „Dachportal“ des IT-Planungsrates, 03/2016 | 64 |
| III. CEBIT 03/2016 – „Dachportal“ Bundesinnenministerium | 65 |
| IV. Fachkongress des IT-Planungsrates, 05/2016 | 74 |
| V. Sonder-Workshop des IT-Planungsrates 05/2016 | 76 |
| VI. Beschlüsse des IT-Planungsrates, 2016/15 und 2016/27 | 79 |
| VII. Ministerpräsidentenkonferenz, 10/2016 | 82 |
| VIII. Zwischenergebnis | 84 |
| B. Rechtlicher Hintergrund | 87 |
| I. Referentenentwurf | 89 |
| II. Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens | 91 |
| III. Zwischenergebnis | 100 |
| Kapitel 3: Schwierige verfassungsrechtliche Ausgangslage | 106 |
| A. Entstehung eines digitalen Flickenteppichs | 107 |
| I. Ursachen | 113 |
| II. Gesetzgebungskompetenzen und Verwaltungskompetenzen | 113 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| III. Wesen von IKT | 126 |
| 1. IKT als Querschnittsfunktion | 132 |
| 2. IKT und Verwaltungskompetenzen | 133 |
| a) Kompetenzgefüge der Art. 83 ff. GG | 134 |
| aa) IKT als Instrument des Gesetzesvollzugs | 134 |
| bb) IKT als rein technische Frage und Formbestimmung | 135 |
| cc) IKT als Verfahrens- bzw. Organisationsregelung | 138 |
| dd) Einfluss auf inhaltliche Sachentscheidung | 145 |
| ee) IKT und Sachentscheidungskompetenzen | 149 |
| b) Zwischenergebnis | 150 |
| B. Schlussfolgerungen | 151 |
| | |
| Kapitel 4: Reaktion durch Art. 91c GG | 158 |
| A. Erste Reaktion durch Art. 91c Abs. 1–4 GG | 158 |
| I. Ausgangslage | 159 |
| II. Entkopplungserwägungen und Wertungen | 161 |
| 1. Entkopplung | 161 |
| 2. Wertungen | 164 |
| a) Bedeutung für Art. 91c Abs. 1–4 GG | 165 |
| b) Bedeutung für Art. 91c Abs. 5 GG | 175 |
| B. Zweite Reaktion durch Art. 91c Abs. 5 GG | 181 |
| I. Einordnung als Gemeinschaftsaufgabe | 184 |
| II. Reichweite der Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes | 200 |
| 1. Allgemeines | 200 |
| 2. Einbeziehung der Kommunen | 204 |
| 3. Verpflichtungen für Bund und Länder | 208 |
| a) Anschlussverpflichtung | 209 |
| aa) Wortlaut | 209 |
| bb) Historie | 211 |
| cc) Systematik | 216 |
| dd) Sinn und Zweck | 219 |
| (1) Prinzip des One-Stop-E-Governments | 222 |
| (2) Bedeutung für die Anschlussverpflichtung | 226 |
| ee) Zwischenergebnis | 234 |
| b) Digitalisierungsverpflichtung | 235 |
| aa) Originäre Digitalisierungsverpflichtung? | 237 |
| (1) Wortlaut | 237 |

| | |
|--|-----|
| (2) Historie | 241 |
| (a) Sichtweise des Bundes | 242 |
| (b) Sichtweise der Länder | 245 |
| (c) Zustimmung des Bundesrates als Argument | 246 |
| (d) „Normatives Gesamtpaket“ | 250 |
| (3) Systematik | 258 |
| (a) Kompetenztitel für Verfahren und Organisation | 259 |
| (b) Einordnung als Sonderregelung | 267 |
| (c) Standortentscheidung gegen Abschnitt VII. und für VIIIa. | 276 |
| (d) Wertentscheidung für eine Bund-Länder-Zusammenarbeit | 281 |
| (4) Sinn und Zweck | 289 |
| (a) Unterschiedliche Tragweite | 290 |
| (b) Verbesserungsargument | 292 |
| bb) Reichweite von Digitalisierungsvorgaben | 307 |
| III. Stellungnahme und kritische Betrachtung | 312 |
| 1. Offenheit des Art. 91c Abs. 5 GG und dessen Gründe | 314 |
| 2. Gefahren der Offenheit | 328 |
| 3. Schlussbetrachtung | 343 |
| Teil 2: Onlinezugangsgesetz | 349 |
| Kapitel 1: Einordnung und Entwicklung | 350 |
| Kapitel 2: § 1 Abs. 1 OZG | 355 |
| A. Verpflichtungsgehalt | 356 |
| I. Rechtslage vor Erlass des OZG | 356 |
| II. Rechtslage nach Erlass des OZG | 368 |
| 1. Festlegung auf Zugangsmedium | 375 |
| 2. Verwaltungsleistungen | 376 |
| a) Begriff der Verwaltungsleistung | 378 |
| aa) Entwicklung des Begriffs | 379 |
| bb) Legaldefinition, § 2 Abs. 3 OZG | 383 |
| cc) Anknüpfung an das Verwaltungsverfahren | 385 |
| dd) Zwischenergebnis | 400 |
| b) Eignungsvorbehalt | 403 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| c) Umfang | 408 |
| aa) Vorgaben aus dem OZG | 408 |
| bb) Unionsrechtliche Prägung | 411 |
| d) Bedeutung des OZG-Umsetzungskatalogs | 413 |
| aa) Allgemeines | 416 |
| bb) Rechtsnatur des OZG-Umsetzungskatalogs | 421 |
| (1) Rechtsnatur der IT-Planungsrat-Beschlüsse | 422 |
| (2) Einordnung der Art nach | 428 |
| (3) Konzeptcharakter | 435 |
| (a) Begriff und Funktion | 436 |
| (b) Rechtsnatur | 443 |
| (4) Zwischenergebnis | 446 |
| e) Bedeutung der SDG-Verordnung | 447 |
| f) Formulare | 453 |
| 3. Umsetzungsfrist | 458 |
| B. Verfassungsrechtliche Deckung | 460 |
| I. Deckung unter Zugrundelegung eines weiten Verständnisses | 461 |
| 1. Vollzug von Bundesrecht | 462 |
| a) Vollzug durch Bundesbehörden | 462 |
| b) Vollzug durch Landesbehörden | 463 |
| 2. Vollzug von Landesrecht | 467 |
| a) Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie | 469 |
| b) Rechtfertigung | 470 |
| aa) Unantastbarkeit des Kernbereich | 471 |
| bb) Rechtfertigungsmaßstab für Eingriffe im Randbereich | 473 |
| (1) Legitimer Zweck | 473 |
| (2) Geeignetheit | 475 |
| (3) Erforderlichkeit | 475 |
| (4) Angemessenheit und Aufgabenübertragungsverbot | 477 |
| (a) Aufgabenbegriff des Aufgabenübertragungsverbots | 478 |
| (b) OZG-Vorgaben als Aufgabenübertragung | 483 |
| (c) Sonstige Angemessenheitserwägungen | 484 |
| (d) Potenzial der Kernbereichsberührung | 490 |
| cc) Zwischenergebnis | 492 |

| | |
|---|-----|
| II. Deckung unter Zugrundelegung eines engen Verständnisses | 493 |
| 1. Vollzug von Bundesrecht | 493 |
| a) Vollzug durch Bundesbehörden | 493 |
| b) Vollzug durch Landesbehörden | 494 |
| 2. Vollzug von Landesrecht | 503 |
| a) Ungeschriebene Kompetenzen | 503 |
| aa) Kompetenz kraft Sachzusammenhangs | 504 |
| bb) Annexkompetenz | 506 |
| cc) Bundestreue | 508 |
| b) Zwischenergebnis | 511 |
| III. Stellungnahme | 512 |
| | |
| Kapitel 3: § 1 Abs. 2 OZG | 514 |
| A. Verpflichtungsgehalte | 516 |
| B. Portale | 516 |
| I. Verwaltungsportale vor Inkrafttreten des OZG | 517 |
| 1. Internetportale | 518 |
| 2. Unternehmensportal | 522 |
| 3. Portale in der Verwaltung | 526 |
| II. Modifizierung der Verwaltungsportale durch das OZG | 530 |
| 1. Wesen des bundesweiten Portalverbundes | 534 |
| 2. Architektur des Portalverbundes | 539 |
| a) Gesetzliche Vorgaben | 541 |
| aa) Nutzerkonten | 541 |
| (1) Kontenarten | 543 |
| (2) Identifizierungs- und Authentifizierungsfunktion | 548 |
| (3) Weitere Funktionalitäten | 556 |
| (4) Unionsrechtliche Vorgaben | 559 |
| bb) Datenschutzcockpit | 563 |
| cc) Technische Verknüpfung | 575 |
| b) Verordnungsermächtigungen | 580 |
| aa) Allgemeines | 582 |
| bb) Inhalte und Bewertung | 583 |
| (1) Verordnungsermächtigung nach § 4 OZG | 584 |
| (2) Verordnungsermächtigung nach § 6 OZG | 591 |
| (3) Benehmenserfordernis, §§ 4, 6 OZG | 595 |
| (4) Verordnungsermächtigung nach § 5 OZG | 600 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| (5) Verordnungsermächtigung nach § 3 Abs. 2 S. 2 OZG | 614 |
| (6) Zwischenergebnis | 616 |
| 3. Vergleich zum einheitlichen digitalen Zugangstor | 617 |
| C. Verfassungsrechtliche Deckung | 626 |
| | |
| Kapitel 4: § 9 OZG als Fremdkörper im OZG | 630 |
| A. Allgemeines | 631 |
| B. Bewertung | 639 |
| | |
| Kapitel 5: Schlussbewertung und Ausblick | 646 |
| A. Art. 91c Abs. 5 GG | 646 |
| B. OZG | 648 |
| C. Ausblick | 650 |
| | |
| Literaturverzeichnis | 657 |

Abkürzungsverzeichnis

Hinsichtlich der Abkürzungen wird auf *Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 9. Aufl. 2018 verwiesen. Im Übrigen werden folgende Abkürzungen verwendet:

| | |
|--------------|--|
| AGS | Amtlicher Gemeindeschlüssel |
| Art. | Artikel |
| BRH | Bundesrechnungshof |
| BSI | Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik |
| bspw. | beispielsweise |
| bzgl. | bezüglich |
| bzw. | beziehungsweise |
| CIO Bund | Beauftragter der Bundesregierung für Informationstechnik |
| CMS | Content-Management-System |
| DESI | Digital Economy and Society Index |
| E-Government | Electronic Government |
| EfA | „Einer für Alle“-Prinzip |
| eIDAS-VO | Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG |
| ELSTER | Elektronische Steuererklärung |
| EUZBLG | Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl. I S. 313), zul. geänd. durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. September 2009 (BGBl. I S. 3031) |
| FG | Festgabe |
| FIM | Föderales Informationsmanagement |
| FITKO | Föderale IT-Kooperation |
| FOKUS | Fraunhofer-Institut für offene Kommunikationssysteme |
| HTML | Hypertext Markup Language |
| ID | Identifikator (auch Kennzeichen) |
| i.E. | im Ergebnis |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-----------------|--|
| i.S.d. | im Sinne des |
| i.S.e. | im Sinne eines |
| IDNr | Identifikationsnummer |
| IDNrG | Identifikationsnummerngesetz vom 28. März 2021 (BGBl. I S. 591) |
| IKT | Informations- und Kommunikationstechnologien |
| insb. | Insbesondere |
| IT-PLR | IT-Planungsrat |
| IT-StV | IT-Staatsvertrag |
| KI | Künstliche Intelligenz |
| LeiKa | Leistungskatalog der öffentlichen Verwaltung |
| NKR | Nationaler Normenkontrollrat |
| NPM | New Public Management |
| ÖFIT | Kompetenzzentrum Öffentliche IT |
| One-Stop-Egov | One-Stop-E-Government |
| OZG | Onlinezugangsgesetz vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138), zul. geänd. durch Artikel 2 des Gesetzes vom 28. März 2021 (BGBl. I S. 591) |
| Ref-E | Referentenentwurf |
| RegMoG | Registermodernisierungsgesetz vom 28. März 2021 (BGBl. I S. 591) |
| SDG | Single Digital Gateway |
| SDG-VO | Verordnung (EU) 2018/1724 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Oktober 2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 |
| sog. | sogenannte |
| SSO | Single Sign-On |
| u.a. | unter anderem |
| URL | Uniform Resource Locator |
| v. | vom |
| vers. | verschieden |
| VO-E | Verordnungsentwurf |
| VO-Ermächtigung | Verordnungsermächtigung |
| Vorb. | Vorbemerkung |
| WWW | World Wide Web |