

11.03.24

## Empfehlungen der Ausschüsse

In - Fz

zu **Punkt ...** der 1042. Sitzung des Bundesrates am 22. März 2024

---

### Gesetz zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften zur Digitalisierung der Verwaltung (OZG-Änderungsgesetz - OZGÄndG)

#### A

#### 1. Der federführende **Ausschuss für Innere Angelegenheiten**

empfiehlt dem Bundesrat, zu dem vom Deutschen Bundestag am 23. Februar 2024 beschlossenen Gesetz gemäß Artikel 77 Absatz 2 des Grundgesetzes die Einberufung des Vermittlungsausschusses mit dem Ziel der grundlegenden Überarbeitung zu verlangen.

#### Begründung:

##### a) Zum Gesetz allgemein:

Der Bundesrat unterstützt die Bemühungen des Bundes, den Fortschritt der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland zu fördern. Der Bundesrat kritisiert, dass der Bund sich mit dem OZGÄndG aus der Finanzierung der Verwaltungsdigitalisierung nahezu vollständig zulasten der Länder und Kommunen zurückzieht. Der Bundesrat fordert insbesondere eine Neuberechnung des zu erwartenden Erfüllungsaufwands. Gerade die zu erwartenden Auswirkungen auf die kommunale Ebene werden nicht einmal ansatzweise berücksichtigt. Die seitens des Bundes gemachten Schätzungen sind unvollständig (z. B.: Anbindung an Fachverfahren, Standard-Umsetzung, Ende-zu-Ende-Digitalisierung). Der Bundesrat spricht sich vor diesem Hintergrund dagegen aus, dass der Bund den Ländern und Kommunen gesetzliche Vorgaben macht, ohne die daraus entstehenden Kostenfolgen hinreichend genau zu beziffern. Darüber hinaus besteht die Erwartung einer auskömmlichen finanziellen bundesseitigen Beteiligung. Unklar bleibt auch die Frage der Gesetzgebungskompe-

tenzen. Ob einzelne Änderungen des OZG unter Artikel 91c Absatz 5 des Grundgesetzes subsumiert werden können, erscheint zweifelhaft. Im Nachtrag zur Tagesordnung des Ausschusses für Innere Angelegenheiten wird nun erstmalig Artikel 84 Absatz 1 Satz 5 und 6 des Grundgesetzes erwähnt.

- b) Zu den Auswirkungen auf die Steuerverwaltung, die Länderfinanzen und die amtliche Statistik:

Der Bundesrat lehnt das Gesetz mit Blick auf die Steuerverwaltung, die finanziellen Auswirkungen auf die Länderfinanzen und die amtliche Statistik insbesondere aus nachfolgenden Gründen ab:

- aa) Der Bundesrat geht davon aus, dass zwar bereits nach aktuellem Stand keine Anwendung des OZG für den Anwendungsbereich der Abgabenordnung vorgesehen ist. Dennoch sollte dies zur Klarstellung auch in das Gesetz übernommen werden, um hier Rechtssicherheit für die Steuerverwaltung zu schaffen. Eine Erfassung und Beeinflussung der Steuerverwaltung durch das OZGÄndG wird abgelehnt. Die Steuerverwaltung verfügt über eine eigene bürgerfreundliche und sichere E Government-Infrastruktur, die sich vielfach bewährt hat und in der Abgabenordnung spezialgesetzlich und abschließend geregelt ist. Die Anwendbarkeit des OZG auf die Steuerverwaltung wäre mit erheblichen Nachteilen für Bürger und Unternehmen, aber auch die Steuerverwaltung verbunden. Daher wird eine entsprechende Ausnahme der Steuerverwaltung im Anwendungsbereich des OZG für zwingend erforderlich gehalten, um innere Widersprüche zwischen den Steuergesetzen und dem OZG zu vermeiden.
- bb) Zur Vermeidung von Rückschritten wird auch jegliche Befristung des ELSTER-Verfahrens als Identifizierungs- bzw. Authentifizierungsmechanismus bei den Nutzerkonten abgelehnt. Ein etabliertes Verfahren (mit über 20 Millionen Nutzern) darf nicht ohne Not abgeschafft werden. Um die Digitalisierung schnell voranzutreiben, sollte die Nutzung der ELSTER-Konten auch außerhalb der Steuerverwaltung gefördert werden. Für Unternehmen steht derzeit noch nicht einmal eine technische Alternative zur Verfügung.
- cc) Zur Sicherstellung der Bewältigung von Massenverfahren ist eine Ausnahmeregelung für die amtliche Statistik zu treffen. Das OZG soll digitale Verwaltung gerade ermöglichen und erleichtern. Jedoch trägt das OZGÄndG dem besonderen Charakter vieler Erhebungen als Massengeschäft mit teils über 100 000 Meldungen nicht hinreichend Rechnung. Die Durchführung dieser Massenverfahren würde erheblich beeinträchtigt werden, wenn von den etablierten Regelungen auf diejenigen des OZG umgestellt werden müsste. Auch bedarf es zur Vermeidung zusätzlicher Belastungen der Wirtschaft bei der elektronischen Übermittlung von Unternehmensdaten der Sicherstellung des Vorrangs von § 11a BStatG gegenüber dem OZG.
- dd) Der Hintergrund der beabsichtigten Neufassung von § 3 IT-NetzG ist weiterhin unklar und technisch nicht nachvollziehbar. Es besteht u. a. das Risiko, dass neue Anschlusszweige an andere Bundesnetze

geschaffen werden.

- ee) Der Bundesrat spricht sich dagegen aus, dass der Anwendungsbereich des Datenschutzcockpits in unbestimmter Weise ausgeweitet wird und das Quellenmodell als Architekturmodell zugrunde gelegt wird. Hierdurch würde die Finanzverantwortung für die Umsetzung eines teuren und hochkomplexen Systems zur Information der Bürgerinnen und Bürger weitestgehend auf die Länder einschließlich der kommunalen und nicht kommunalen mittelbaren Staatsverwaltung übertragen, die die Register führen.
- ff) Der Bundesrat stellt fest, dass die Ende-zu-Ende-Digitalisierung das logische Ziel der Verwaltungsdigitalisierung ist. Gleichzeitig bringt sie jedoch enorme Herausforderungen mit sich, insbesondere bezüglich Kosten und Koordinierung. Hinsichtlich der Kosten fehlen verlässliche Aussagen des Bundes. Hinsichtlich der Koordinierung bedarf es des Einvernehmens mit dem IT-Planungsrat.
- c) Zu den fehlenden Länderbeteiligungsrechten und der Umgehung des IT-Planungsrates:

Insbesondere vor dem Hintergrund der weiterhin offenen Finanzierungsfragen sind angemessene Länderbeteiligungsrechte in den einzelnen Regelungen des Gesetzes vorzusehen. Der Bundesrat spricht sich gegen die einseitige Konzentration von Regelungsbefugnissen beim Bund, kombiniert mit dessen Rückzug aus seiner Finanzierungsverantwortung für die Verwaltungsdigitalisierung und der Aushöhlung der Kernaufgaben des IT-Planungsrates aus. Dies gilt insbesondere in nachfolgenden Fällen:

- aa) Erfolgreiche Verwaltungsdigitalisierung erfordert Kooperation. Daher müssen die Rechtsverordnungsbefugnisse des Bundes in den §§ 4, 5 und 6 OZG jeweils mit einem Zustimmungserfordernis des Bundesrates versehen werden. Diese Anpassungen dienen einer Qualitätskontrolle durch die Länder, die das Bundesrecht weit überwiegend vollziehen und damit nachweislich am besten mit den praktischen Gegebenheiten vor Ort vertraut sind. Schließlich wird über die Zustimmungserfordernisse des Bundesrates der interföderale Wettbewerb gewahrt und der Schaffung zentralstaatlich begünstigter Anbietermonopole im Bereich der „IT-Komponenten“ (vgl. § 2 Absatz 6 in Verbindung mit § 4 Absatz 1 OZG) präventiv entgegengewirkt. In Bezug auf den komplett neu gefassten § 6 OZG äußert der Bundesrat erhebliche Bedenken. Für den Ausschluss der Länderabweichungsmöglichkeit werden keine Gründe für ein „besonderes Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung“ angeführt. Im Übrigen wird in der Literatur die Auffassung vertreten, dass bei einem Bundesgesetz, das zur Regelung des Verwaltungsverfahrens in einer Rechtsverordnung ermächtigt, auch die spätere Rechtsverordnung der Zustimmung bedarf, weil erst sie konkret in die Hoheit der Länder eingreift und statt des ermächtigenden Gesetzes den tatsächlichen Eingriff nach Art und Weise im Detail festlegt (vgl. F. Kirchhoff, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: August 2023, Artikel 84 Rn. 146). Des Weiteren lässt der Bund auch an dieser Stelle die Fi-

finanzierungsfrage komplett unbeantwortet. Die Entwicklung, Pflege und Implementierung qualitativ hochwertiger Standards sind sehr kostenintensiv.

- bb) Der Bundesrat weist erneut die Behauptung des Bundes zurück, es gäbe ein „gemeinsam getragene[s] Begriffsverständnis“, nach dem es sich bei Onlinediensten um IT Komponenten im Sinne von § 2 Absatz 6 OZG handle. Der Bundesrat spricht sich weiterhin explizit gegen diese Begriffsauslegung aus. Mit einer Einordnung der Onlinedienste als IT Komponenten ginge eine Erstreckung der Verordnungsermächtigung der Bundesregierung gemäß § 4 Absatz 1 Satz 1 OZG auf die Vorgabe der Verwendung von Onlinediensten für die elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren einher (vgl. § 2 Absatz 8 in Verbindung mit § 4 Absatz 1 OZG). Eine bundesseitige Verordnungsermächtigung zur Vorgabe von Onlinediensten steht im Widerspruch zur bestehenden Bund-Länder-Zusammenarbeit im IT-Planungsrat, würde die auf einem kooperativen Föderalismus beruhende Entwicklung der Onlinedienste behindern und das vom IT-Planungsrat noch am 10. Oktober 2023 beschlossene „EfA 2.0 Konzept“ konterkarieren.
- cc) Der Bundesrat spricht sich erneut dagegen aus, Monitoring und Evaluierung des OZG einseitig dem Bundesministerium des Innern und für Heimat ohne Beteiligung der Länder zu übertragen. Der Bund würde Vorgaben machen und überwachen, während den Ländern einseitig die Umsetzung ohne finanzielle Unterstützung durch den Bund auferlegt würde. Sofern die Evaluierung an eine „fachunabhängige wissenschaftliche Einrichtung“ übertragen werden soll, wäre deren Unabhängigkeit aufgrund der einseitigen Beauftragung durch das Bundesministerium des Innern und für Heimat nicht gewährleistet. Monitoring und Evaluierung gelingen nur, wenn diese als gemeinsame Aufgaben von Bund und Ländern über den IT Planungsrat erfolgen.
- dd) Der Bundesrat begrüßt, dass die Bundesregierung, seiner Empfehlung folgend, den Beweiswert von elektronischen Siegeln in Gerichtsverfahren aufwertet. Darüberhinausgehend wäre zu begrüßen, dass auch fortgeschrittene elektronische Siegel unter die neuen Regelungen gefasst werden. Im Hinblick auf die Nutzungsmöglichkeit der Länder bzgl. des geplanten eSiegel-Dienstes des Bundes fehlen sämtliche praxisrelevante Details: Mit der alleinigen Erwähnung der Länder bleibt unklar, ob auch eine Mitnutzung durch Kommunen und nicht kommunalen mittelbaren Staatsverwaltung der Länder ermöglicht wird. Die Frage der Kostenverteilung wird im Falle einer Mitnutzung auf eine etwaige Verwaltungsvereinbarung ausgelagert.
- ee) Der Bundesrat spricht sich dagegen aus, dass die Festlegung von Leistungsinformationen ohne föderale Mitspracherechte erfolgen soll. Die Festlegung von Leistungsinformationen sollte nicht allein obersten Bundesbehörden und einer zentralen Bundesredaktion vorbehalten bleiben. Vor der Veröffentlichung allgemeiner Leistungs-

formationen nach einem festgelegten Standard muss zwingend die Zustimmung des Bundesrates eingeholt werden, um den Verwaltungsvollzug korrekt abzubilden. Aus IT-Sicht ist eine zentrale Vorgabe sinnvoll, aber mit einseitigen Vorgaben durch den Bund würde man diesem die Möglichkeit geben, die Verwaltungsorganisation der Länder zu bestimmen.

- ff) Der neu eingefügte Rechtsanspruch auf elektronischen Zugang zu Verwaltungsleistungen in § 1a Absatz 2 Satz 1 OZG (vgl. Anlage 2 zur BT-Drs. 20/10417) gilt unmittelbar nur für „Verwaltungsleistungen des Bundes“. Es ist denkbar, dass darunter nur solche Leistungen fallen, die von Bundesbehörden erbracht werden (1.), so dass Länder und Kommunen nicht tangiert sind. Bundesrechtlich beschriebene Aufgaben werden aber auch im Rahmen der Auftragsverwaltung auf Länder- bzw. der kommunalen Ebene durchgeführt wie beispielsweise die Kfz-An- und Ummeldung oder das Wohngeld; sie könnten (2.) ebenfalls als Verwaltungsleistungen des Bundes im Sinn der Vorschrift verstanden werden. Eine Klage auf der Grundlage des § 1a OZG soll sich nach den Materialien wohl nur gegen den Bund richten können (vgl. Begründung zu § 1a Absatz 2, Anlage 2 Satz 24: keine Schadensersatzansprüche infolge des Rechtsanspruchs „gegenüber dem Bund“). Anspruchsgegner und damit Verpflichtungssubjekt soll ebenfalls wohl nur der Bund sein. Bei diesem Verständnis wären Verwaltungsleistungen nach (2.) nicht umfasst, die nach Artikel 85 Absatz 1 des Grundgesetzes von den Ländern (oder auch, bei Weiterübertragung, von den Kommunen) erbracht werden. Bei einem weitergehenden Verständnis, also Einbeziehung der Verwaltungsleistungen nach (2.), dürften Länder und ggf. Kommunen als Behörde oder Rechtssubjekt – gegebenenfalls auch (verwaltungs-)gerichtlich – verpflichtet werden. Eine Klarstellung erscheint notwendig. Sollte ein Rechtsanspruch auch gegen Landes- und kommunale Behörden begründet werden, würde dies die bereits bestehende Pflicht zur Umsetzung des OZG in der vorliegenden Fassung auch hinsichtlich des (potenziell) entstehenden Verwaltungsaufwandes verschärfen.

## B

### 2. Der Finanzausschuss

empfiehlt dem Bundesrat, dem Gesetz gemäß Artikel 84 Absatz 1 Satz 5, 6, Artikel 85 Absatz 1 Satz 1, Artikel 91c Absatz 4 Satz 2 und Absatz 5 des Grundgesetzes zuzustimmen.

## C

Der **federführende Ausschuss für Innere Angelegenheiten** und der **Finanzausschuss** empfehlen dem Bundesrat ferner, folgende EntschlieÙung\* zu fassen:

Int<sup>†</sup>  
Fz

3. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 6 Absatz 1, 2 OZG)

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die in § 6 Absatz 1 und 2 OZG jeweils vorgesehenen Rechtsverordnungsermächtigungen im Rahmen eines neuen Gesetzgebungsverfahrens alsbald unter den Vorbehalt des Einvernehmens mit dem IT-Planungsrat zu stellen und bis zu einer Neuregelung von den genannten Rechtsverordnungsermächtigungen nur im Einvernehmen mit dem IT-Planungsrat Gebrauch zu machen.

Begründung

Der Bundesrat teilt die Auffassung, dass im Rahmen der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes eine Vereinheitlichung rechtlicher Vorgaben für die konkrete Ausgestaltung des übergreifenden informationstechnischen Zugangs zu Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern geeignet ist, ein flächendeckendes Angebot von nutzerfreundlichen und modernen digitalen Verwaltungsangeboten im Portalverbund zu stärken.

Der Bundesrat weist jedoch darauf hin, dass nach dem IT-Staatsvertrag und den dort zwischen Bund und Ländern getroffenen Vereinbarungen die verbindliche Festlegung gemeinsamer Standards für diesen informationstechnischen Zugang zu den Aufgaben des IT-Planungsrats zählt. Der Bundesrat sieht es kritisch, dass diese grundsätzliche Entscheidung bei der Änderung des OZG unberücksichtigt bleibt und Rechtssetzungskompetenzen des Bundes sogar ausgeweitet werden sollen, ohne insoweit die Erforderlichkeit einer Zustimmung der Länder vorzusehen.

Der Bundesrat hält vor diesem Hintergrund Anpassungen der zugunsten des Bundesministeriums des Innern und für Heimat vorgesehenen Rechtsverordnungsermächtigungen geboten, um ein angemessenes Beteiligungsrecht der Länder sicherzustellen, das über ein bloÙes Benehmen mit dem IT-Planungsrat hinausgeht. Im Sinne einer erfolgreichen Fortsetzung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Rahmen der OZG-Umsetzung ist dem IT-Planungsrat dieses Beteiligungsrecht schon vor einer Neuregelung einzuräumen. Hierdurch

---

\* Die EntschlieÙung in Ziffer 3 bis 6 setzt die Zustimmung zum Gesetz voraus.

† Hilfsempfehlung des Ausschusses für Innere Angelegenheiten für den Fall, dass der Bundesrat dem Gesetz zustimmt.

wird nicht nur die im IT-Planungsrat vorhandene fachliche Kompetenz von Bund und Ländern genutzt, sondern auch eine größtmögliche Akzeptanz in der Umsetzung sichergestellt.

- Fz 4. Die Befristung der Nutzung des ELSTER-Verfahrens als Identifizierungs- bzw. Authentifizierungsmechanismus bei den Nutzerkonten wird in dieser Form abgelehnt.

Begründung:

Der Bundesrat unterstützt das Ziel des Gesetzes, die digitale Kommunikation zwischen der Verwaltung und den Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen zu verbessern. Der Bundesrat stellt jedoch fest, dass die Steuerverwaltung bereits über eine bürgerfreundliche und sichere E-Government-Infrastruktur und mit dem ELSTER-Verfahren über einen etablierten Identifizierungs- bzw. Authentifizierungsmechanismus mit über 20 Mio. Nutzerinnen und Nutzern verfügt. Vor diesem Hintergrund lehnt der Bundesrat die Befristung der Nutzung des ELSTER-Verfahrens als Identifizierungs- bzw. Authentifizierungsmechanismus sowie die gemäß § 12 Absatz 2 und 5 OZG einseitig zugunsten des Bundesministeriums des Innern und für Heimat sowie des Bundesministeriums der Finanzen vorgesehenen Rechtsverordnungsermächtigungen zur Festlegung einer längeren Frist ab.

Nach Auffassung des Bundesrates kann eine Ablösung des ELSTER-Verfahrens erst in den Blick genommen werden, wenn sich ein alternatives Verfahren etabliert und bewährt hat. Zudem sind die Länder in geeigneter Form in die Entscheidung über die Dauer der Nutzung des ELSTER-Verfahrens einzubeziehen.

- Fz 5. Das OZGÄndG ist auch auf asynchrone Datenabrufe zu erstrecken.

Begründung:

Aus Sicht des Bundesrates ist die Möglichkeit zum Once-Only-Datenabruf ein wesentlicher Baustein des vorliegenden Gesetzes. Die vorgesehene Beschränkung auf synchrone Nachweisabrufe wird allerdings abgelehnt. Technisch sind viele Register derzeit nur zu asynchronen Datenabrufen in der Lage, die zeitversetzt und gegebenenfalls erst nach abgeschlossener Antragsstellung im Onlinedienst durchgeführt werden. Hierfür enthält das Gesetz jedoch keine Rechtsgrundlage. Damit Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Verwaltung möglichst frühzeitig von den Erleichterungen des Once-Only-Datenabrufes profitieren können, ist das Gesetz auch auf asynchrone Datenabrufe zu erstrecken.

- Fz 6. Der Bundesrat erwartet eine auskömmliche und dauerhafte finanzielle bundesseitige Beteiligung an den entstehenden Kosten.

Begründung:

Der Bundesrat unterstützt die Bemühungen des Bundes, den Fortschritt der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland zu fördern. Dabei stellt er fest, dass das vorliegende Gesetz den Ländern und Kommunen weitreichende Vorgaben macht. Die Finanzverantwortung für die Umsetzung eines teuren und hochkomplexen Systems wird allerdings auf die Länder einschließlich der kommunalen und nicht kommunalen mittelbaren Staatsverwaltung übertragen. Vor diesem Hintergrund besteht die Erwartung einer auskömmlichen und dauerhaften finanziellen bundesseitigen Beteiligung.