

Digitalisierte Verwaltungsrechtsverhältnisse

Wolfgang Abromeit

Zweifellos ist die Digitalisierung einer der wichtigsten Faktoren unserer Zeit für Wachstum und Modernisierung. Die Fortschritte der Automatisierung kommen allerdings gerade nicht automatisch, sondern bringen tiefgreifende Änderungen auf allen Ebenen des gesellschaftlichen und privaten Lebens mit sich. Dass die Veränderungen erheblich sind, wird bereits im Alltag deutlich. Unabhängig von der Bewertung der Großerzählung stellt sich jedenfalls der Verwaltungspraxis eine gewaltige Aufgabe.¹ Die Geister scheiden sich, ob diese Transformation der Realität² am besten als (vierte industrielle) Revolution³, Disruption⁴ oder Paradigmenwechsel⁵ zu beschreiben ist.⁶ Es kann nicht die Aufgabe der Rechtswissenschaft sein,

-
- 1 Julian Hözel, Vom E-Government zum Smart Government, DVBl 2017, 1015 (1017).
 - 2 Mario Martini, Transformation der Verwaltung durch Digitalisierung, DÖV 2017, 443 (443).
 - 3 Nach Einführung der Dampfkraft, Fließbandarbeit, Elektronik und IT entstehen durch den Cyberraum und die Entwicklung von KI über flexibel konfigurierbare Leistungsangebote und interaktive, kooperative Entscheidungsmechanismen völlig neue Geschäftsmodelle, Oliver Ganschar/Stefan Gerlach/Moritz Hämmerle/Tobias Krause/Sebastian Schlund, Produktionsarbeit der Zukunft – Industrie 4.0, in: Dieter Spath (Hrsg.), Produktionsarbeit der Zukunft – Industrie 4.0, 2013, S. 23; Stefan Kirm/Claus Müller-Hengstenberg, Überfordert die digitale Welt der Industrie 4.0 die Vertragstypen des BGB?, NJW 2017, 433 (433); Ines Härtel, Digitalisierung im Lichte des Verfassungsrechts – Algorithmen, Predictive Policing, autonomes Fahren, LKV 2019, 49 (50); ausführliche Begriffsanalyse bei Enrico Peuker, Verfassungswandel durch Digitalisierung, 2020, S. 11 ff.
 - 4 Martin Zwickel, Jurastudium 4.0? – Die Digitalisierung des juristischen Lehrens und Lernens, JA 2018, 881 (881).
 - 5 Lorenz Prell, E-Government: Paradigmenwechsel in Verwaltung und Verwaltungsrecht?, NVwZ 2018, 1255 (1255); Annette Guckelberger, E-Government Ein Paradigmenwechsel in Verwaltung und verwaltungsrecht, VVDStRL, 78 2019, 236 (236); Hanno Kube, E-Government: Ein Paradigmenwechsel in Verwaltung und Verwaltungsrecht?, VVDStRL, 78 2019, 289.
 - 6 Wolfgang Abromeit, Digitalisierung des Gemeinwesens, in: Hartmut Bauer/Wolfgang Abromeit (Hrsg.), Verwaltungsmodernisierung: Digitalisierung und Partizipation, 2020, S. 1.

diesen Wandel zu verhindern, sie muss ihn vielmehr ordnen.⁷ Die bislang auch im internationalen Vergleich noch äußerst rückständige Entwicklung muss sich in den nächsten Jahren deutlich beschleunigen: Spätestens bis zum 31.12.2022 soll über die reine Kommunikation hinaus ein Großteil der Verwaltungsleistungen online abrufbar sein,⁸ was bisher nur vereinzelt der Fall ist. Es ist geplant, Kommunikation und elektronisch organisierte Behördenprozesse in einem, von der Nutzererfahrung ausgehenden, „design-thinking“ Ansatz zusammen zu führen, um Bürgern und Behörden „das Leben leichter zu machen“. Die Verwaltung steht dabei vor der dreifachen Herausforderung, einerseits den Schutzpflichten gegenüber den Bürgern, andererseits mühsam zu überwindenden Verwaltungstraditionen und drittens hohen Effizienzerwartungen gerecht werden zu müssen. So soll es zukünftig möglich sein, Verwaltungsangelegenheiten orts- und zeitunabhängig, effizient, agil, transparent und kostengünstig zu erledigen.⁹ Im Zuge der Digitalisierung sollen die Prozesse der Verwaltung näher an den Bedürfnissen von Bürgern und Wirtschaft ausgerichtet werden.¹⁰ Die Verwaltung selbst erwartet und erhofft sich durch die Digitalisierung vor allem Kostensenkungen.¹¹ Dabei stehen Bund, Länder und Kommunen vor erheblichen Herausforderungen.

7 Vgl. *Martini*, DÖV 2017, 443 (443); *Härtel*, LKV 2019, 49 (60); bezogen auf das Privatrecht *Martin Fries*, PayPal Law und Legal Tech – Was macht die Digitalisierung mit dem Privatrecht?, NJW 2016, 2860; *Lothar Michael*, Vom Organisationsrecht automatisierter Verwaltung als Verfassungsauftrag, in: Julian Krüper (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaats, 2019, S. 569.

8 Das OZG verpflichtet Bund und Länder innerhalb von fünf Jahren Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten, die miteinander zu einem Portalverbund verknüpft sind. Die unmittelbare Verpflichtung der Kommunen ist umstritten. *Ariane Berger*, Onlinezugangsgesetz und Digitalisierungsprogramm – Auf die Kommunen kommt es an!, KommJur 2018, 441; *Ariane Berger*, Die Digitalisierung des Föderalismus, DÖV 2018, 799; *Mario Martini/Cornelius Wiesner*, Art. 91c Abs. 5 GG und das neue Zugangsregime zur digitalen Verwaltung, ZG 2017, 193 (198, 213 ff.); *Marco Herrmann/Karlheinz Stöber*, Das Onlinezugangsgesetz des Bundes, NVwZ 2017, 1401 (1404).

9 *Martini*, DÖV 2017, 443 (444).

10 *Guckelberger*, VVDStRL 2019, 236 (239); *Hermann Hill*, Agiles Verwaltungshandeln im Rechtsstaat, DÖV 2018, 497 (497).

11 *Martini*, DÖV 2017, 443 (443).

I. Rechtsverhältnislehre als Strukturierungsansatz und dogmatischer Ordnungsrahmen

Der durch das OZG geprägte und danach zu schaffende Portalverbund bringt eine vollkommen neue Schnittstelle zwischen dem Bürger und der Verwaltung, die durch Normen auf allen Regelungsebenen reguliert ist. Europarecht, Verfassungsrecht, Gesetzesrecht des Bundes und der Länder, Verwaltungsrichtlinien und durch Staatsverträge oder Verwaltungsabkommen geschaffenes Binnenrecht der Verwaltungen sind bei der Beurteilung der jeweiligen Rechtslage zu berücksichtigen. Zusätzlich zeigt sich in diesem Kontext die Staat-Bürger-Beziehung einmal mehr als dynamisches-mehrdimensionales Beziehungsgeflecht. Daher soll zur Gliederung des Beitrags im Folgenden mit Hilfe des Strukturierungsansatzes der Rechtsverhältnislehre versucht werden, die sich verändernden Rechtspflichten und Interessenlagen in ihrer prozesshaften Entwicklung darzustellen.¹² Es lohnt sich nämlich, die Betrachtung nicht nur an Sammelbegriffen, Handlungsformen oder Rechtsschutzmöglichkeiten auszurichten, sondern einen Ordnungsrahmen zu wählen, der die sich entwickelnden, normgeprägten Beziehungen zwischen Rechtssubjekten als Ausgangspunkt hat.¹³

Auch im Rahmen von Entwicklungen, die dem eher privatwirtschaftlich assoziierten Legal-Tech Markt zugeordnet werden, ergeben sich derzeit begriffliche Unklarheiten. Exemplarisch lässt sich dies an der Chiffre „smart contracts“ festmachen. Der Begriff kennzeichnete ursprünglich lediglich automatisierte Transaktionsprotokolle. In der heutigen Diskussion dient er jedoch dazu, die Überlegungen aller möglichen, mit der Digitalisierung verbundenen Aspekte, von der Entstehung, über die Rechtssetzung, bis zur Abwicklung von Rechtsverhältnissen zu bündeln.¹⁴ Dabei bleibt unklar, ob im Zentrum der Betrachtung jeweils der Vertragsschluss,

12 Zu den Streitigkeiten über Funktion und Wert der Rechtsverhältnislehre nur: *Hartmut Bauer*, "Der Staat" und die "staatlichen" Rechte im Ordnungsrahmen der Rechtsverhältnisse, in: Katharina von Schlieffen (Hrsg.), *Republik Rechtsverhältnis Rechtskultur*, 2018, S. 263; *Friedrich Schoch*, Das Verwaltungsrechtsverhältnis zwischen Heuristik und Dogmatik, in: Katharina von Schlieffen (Hrsg.), *Republik Rechtsverhältnis Rechtskultur*, 2018, S. 225; *Martin Kellner*, Haftungsprobleme bei informellem Verwaltungshandeln, Bd. 949, 1. Aufl. 2004, S. 56 ff.

13 Vgl. *Bauer* (Fn. 12), "Der Staat" und die "staatlichen" Rechte (263); *Kellner* (Fn. 12), Haftungsprobleme bei informellem Verwaltungshandeln, S. 56 f.

14 Vgl. Tom Braegelmann/Markus Kaulartz (Hrsg.), *Rechtshandbuch Smart Contracts*, 1. Aufl. 2019; Martin Fries/Boris P. Paal (Hrsg.), *Smart Contracts*, 1. Aufl. 2019.

der Vertrag, das Medium seiner Speicherung oder vollkommen andere Aspekte in der Abwicklung beispielsweise im Rahmen von Leistungsstörungen stehen.¹⁵ Es scheint, als könnte auch in diesen Bereichen das digitalisierte Rechtsverhältnis, oder wenn man beim Internationalität suggestierenden Anglizismus bleiben möchte, die „digital legal relation“ der geeigneteren Ansatzpunkt sein.

Denn nimmt man die Rechtsbeziehung in den Blick, kann vermieden werden, frühzeitig den Fokus auf einen „isolierten Rechtsakt“, sei es Vertrag oder Verwaltungsakt, zu legen. Die Rechtsverhältnislehre bietet eine bewährte Orientierung zur Strukturierung von juristischen Forschungsproblemen. Es ist also ein erfolgversprechender Versuch, sie auch im Rahmen der Digitalisierung zeitgemäß einzusetzen. Im vorliegenden Beitrag werden dementsprechend unter Erfassung der Zeitdimension und der Mitwirkungshandlungen des Bürgers weitestmöglich die elektronisch-relevanten Aspekte der Relation zwischen dem Staat und dem einzelnen Bürger in den bereits erkennbaren Facetten sichtbar gemacht, um die gegenseitigen Rechte und Verpflichtungen darzustellen.¹⁶ Dabei wird das den konkreten Sachverhalt betreffende Normenmaterial unter Berücksichtigung der konkreten Sachstrukturen ebenso in die Betrachtung mit einbezogen, wie die vorgeordneten Rechtsebenen des Verfassungs- und Europarechts.¹⁷ So ist es möglich, unter Einbeziehung der „vor- und nachgelagerten Beziehungen zwischen den Akteuren“¹⁸, dem Anliegen einer Konzeption von Dogmatik sinnvoll gerecht zu werden. Das Rechtsverhältnis soll also als Ordnungsrahmen dienen, um den Blick auf die Strukturen und die Vernetzung der Normen, die diese Beziehung prägen, offen zu legen.¹⁹

Die Digitalisierung als nominalisiertes Verb beschreibt die Entwicklung hin zum Digitalen. Sicherlich ist es nicht möglich, alle damit assoziierba-

15 *David Paulus*, Was ist eigentlich ... ein Smart Contract?, *JUS* 2020, 107 (107).

16 *Norbert Achterberg*, Die Rechtsordnung als Rechtsverhältnisordnung, v.100, 1982; *Martin Schulte*, Schlichtes Verwaltungshandeln, Bd. 12, 1995; *Hartmut Bauer*, § 36 Verwaltungsverträge, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Asmann (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2. Aufl. 2012, Rn. 104; *Kellner* (Fn. 12), Haftungsprobleme bei informellem Verwaltungshandeln, S. 56 f.; *Schoch* (Fn. 12), Das Verwaltungsrechtsverhältnis zwischen Heuristik und Dogmatik.

17 Vgl. *Hartmut Bauer*, Die Schutznormtheorie im Wandel, in: Dirk Heckmann/Klaus Meßerschmidt (Hrsg.), Gegenwartsfragen des öffentlichen Rechts, 1988, S. 113 (147 f.).

18 *Bauer* (Fn. 16), § 36 Verwaltungsverträge Rn. 105.

19 *Kellner* (Fn. 12), Haftungsprobleme bei informellem Verwaltungshandeln, S. 56 f.; *Schoch* (Fn. 12), Das Verwaltungsrechtsverhältnis zwischen Heuristik und Dogmatik (238).

ren Entwicklungen darzustellen. Das Ziel des Beitrags ist es daher, in einem strukturierten Zusammenhang einen Überblick über die rechtliche Beurteilung von Referenzkonstellationen zu schaffen, die exemplarisch für typische neue Interessenkonflikte und Rechtsprobleme stehen, und dabei Perspektiven auf die wichtigsten Neuerungen der digitalisierten Verwaltungsrechtsverhältnisse zu eröffnen. Der Ansatzpunkt zur Darstellung digitaler Verwaltungsrechtsverhältnisse ist die künftige Inanspruchnahme von Verwaltungsleistungen nach dem OZG.

II. Digitalisierte Verwaltungsrechtsverhältnisse im Rahmen des OZG

Das OZG ist nicht weniger als der Versuch, den über Jahre hinweg stockenden Prozess der Digitalisierung der Verwaltung aus dem „Teufelskreis“ aus bürokratischer Schwerfälligkeit, „geringer Bekanntheit und geringer Nutzerzufriedenheit“²⁰, mit legislatorisch erzeugtem Druck auf die Verwaltungsstrukturen zu befreien. Das Gesetz verfolgt einen umfassenden Regelungsansatz. Das übergreifende Ziel ist ehrgeizig. So soll die Möglichkeit geschaffen werden, behördenübergreifend mit einem einheitlichen Konto auf einem „single-digital Gateway“, also medienbruchfrei, alle Verwaltungsleistungen von Kommunen, Bund und Ländern abrufen zu können.²¹ Mit den Regelungen soll außerdem die Entwicklung hin zu einer zersplitterten E-Government-Landschaft gestoppt werden.²² Bis zu deren Einführung betrieben Bund und Länder den Ausbau des digitalen Zugangs zur Verwaltung einzeln im Rahmen der jeweiligen Verantwortungsbereiche.²³ Zur anspruchsvollen technischen Umsetzung dieser Verpflichtung soll nach der Digitalisierungsstrategie jeder Leistungsanbieter

20 Martini, DÖV 2017, 443 (445).

21 Dies entspricht dem EU-eGovernment-Aktionsplan, der das Potenzial für die Erleichterung von Verwaltungsverfahren, die Verbesserung der Qualität von Dienstleistungen sowie die Effizienzsteigerung interner Verfahren im öffentlichen Sektor fordert, Europäische Kommission, EU eGovernment Action Plan 2016-2020 Accelerating the digital transformation of government (COM(2016) 179 final) 2016, 1; Guckelberger, VVDStRL 2019, 236 (239); Thorsten Siegel, Der Europäische Portalverbund – Frischer Digitalisierungswind durch das einheitliche digitale Zugangstor („Single Digital Gateway“), NVwZ 2019, 905.

22 Vgl. Utz Schliesky/Christian Hoffmann, Die Digitalisierung des Föderalismus, DÖV 2018, 193 (198); Ariane Berger, Digitaler Plattformstaat oder dezentrale Verwaltung?, ZG 2018, 347 (349).

23 Wolfgang Denkhaus/Eike Richter/Lars Bostelmann, E-Government-Gesetz Onlinezugangsgesetz Kommentar, 2019, Einl. OZGRn. 4.

eigene Portale bereitstellen, die wiederum auf eine gemeinsame Service- und Integrationsplattform zugreifen, bzw. über diese „intelligent verknüpft“²⁴ sind. Die Entwicklung des föderalen Informationsmanagements (FIM) ist in Kooperation von öffentlichen mit privaten Lösungsanbietern in Entwicklungsgemeinschaften geplant und wird vom IT-Planungsrat und der dazugehörigen Anstalt des öffentlichen Rechts für Föderale IT-Kooperation (FITKO) nach standardisierten Formaten koordiniert.²⁵ Zur Nutzung dieses neuralgischen „Online Gateway“ sollen vielfältige, aber hochgradig standardisierte Anwendungen aus Software-Modulen zur Verfügung stehen, die durch eine dezentrale und flexible Architektur eine einfache Nachnutzung durch die einzelnen Kommunen ermöglichen. Auf den eigenen Portalen sind die Anbieter jeweils für die Bereitstellung ihrer eigenen Dienste nach diesem gemeinsamen Digitalisierungsprogramm verantwortlich. Dass dies bis zum Ablauf der Umsetzungsfrist gelingen wird, ist nach gegenwärtigem Stand äußerst unwahrscheinlich.

Das OZG regelt in § 1 Abs. 1 die Verpflichtung von Bund und Ländern zur Bereitstellung aller²⁶²⁷ Verwaltungsleistungen bis zum 31.12.2022. Zum jetzigen Zeitpunkt ist noch nicht genau abzusehen, inwieweit die Verpflichtungen zum Ablauf des Umsetzungszeitraums erfüllt werden, dass sie vollständig erfüllt werden, ist jedoch äußerst fragwürdig. Es müssen nämlich nicht nur die 575 Leistungen einmal umgesetzt werden: Viele Leistungen werden vielmehr auf der kommunalen Ebene erfüllt. So gibt es mehr als 460 landes- und kommunalbezogene OZG-Leistungen. Rechnet man allein bei den 460 Leistungen mit lediglich 400 Kreisen und kreisfreien Städten²⁸ so müssen bereits 180.000 kommunale Prozesse auf OZG

24 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Portalverbund und Nutzerkonten, 2020, S. 2.

25 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Fn. 24), Portalverbund und Nutzerkonten, S. 3.

26 Nach den Grundsätzen „ultra posse nemo obligatur“ (Unmögliches zu leisten, kann niemand verpflichtet werden) und „impossibilium nulla est obligatio“ (Nichts ist Pflicht bei Unmöglichkeit) erstrecken sich Rechtspflichten nicht auf Unmögliches. Martini/Wiesner, Handbuch, S. 8; Daher sind die Verwaltungen von Bund und Ländern nur verpflichtet, die dafür geeigneten Leistungen online zugänglich zu machen. Nicht geeignet sind Leistungen, bei denen die Erfüllung objektiv unmöglich ist. *Herrmann/Stöber*, NVwZ 2017, 1401 (1404).

27 Dem umfassenden Ansatz des OZG lässt sich beispielsweise der enumerative Ansatz der SDG-VO gegenüberstellen, in dem die von der Verordnung erfassten Leistungen und Bereiche den drei Anhängen enumerativ aufgelistet werden. *Stiegel*, NVwZ 2019, 905 (908).

28 Vielleicht wäre es sogar sinnvoll, von den über 11000 Kommunen als Referenzgröße auszugehen.

Leistungen eingerichtet werden.²⁹ Dass dies bis zum Ablauf der Umsetzungsfrist gelingen wird, ist mehr als fraglich, zumal nach der Diagnose des Normenkontrollrats noch ein sehr großer Nachholbedarf für Standardisierung und ein orchestrierendes Architekturmanagement besteht.³⁰ Seit September 2018 ist ein Prototyp eines Portals mit Verbundfunktionen als Beta-Version freigeschaltet.³¹

In diesem Sachzusammenhang nimmt der vorliegende Beitrag drei Fragestellungen heraus, die besondere Bezüge zur Rechtsverhältnislehre aufweisen und beleuchtet sie näher. Dies betrifft erstens das grundlegende Verhältnis zwischen den Nutzern und den Betreibern der Verwaltungsportale und des Portalverbunds durch das Anlegen und Breitstellen eines über alle Schnittstellen hinweg nutzbaren Kontos. Zweitens stellt sich die Frage, inwiefern sich aus der im OZG begründeten Pflicht der Behörden, die Verwaltungsleistungen Online anzubieten, subjektive Rechte der Nutzer ergeben. Drittens erfolgt eine Betrachtung des rechtsdogmatischen Potentials des Begriffs Verwaltungsleistungen im Zusammenhang der digitalen Verwaltungsrechtsverhältnisse nach dem OZG.

1. Das Rechtsverhältnis des Kontonutzers zum Betreiber

Bevor die Frage nach einzelnen subjektiven Rechten der Nutzer im Hinblick auf die Umsetzung bestimmter Zugangsmöglichkeiten zu einzelnen Verwaltungsleistungen beantwortet werden kann, müssen die Rechtsverhältnisse, die sich zwischen den Nutzern des in dem per Portalverbund nach § 3 Abs. 1 OZG bereitzustellenden Servicekontos und den Betreibern ergeben, in den Grundzügen herausgearbeitet werden. Diese Nutzer-Betreiber-Beziehung geht logisch und zeitlich der Inanspruchnahme einzelner Leistungen vor, da sich die dahingehenden Rechtsverhältnisse auf dem Konto quasi anbahnen. Somit bildet es gewissermaßen den abstrakteren Rahmen der konkreten Rechtsverhältnisse. Das Konto hat im Wesentlichen drei Funktionen, die stichwortartig mit dem Überbegriff „Identitätsmanagement“ versehen werden können.³² Zunächst ist es nach

29 Nationaler Normenkontrollrat, Monitor Digitale Verwaltung Nr. 3, 2019, S. 3.

30 Nationaler Normenkontrollrat (Fn. 29), Monitor Digitale Verwaltung Nr. 3, S. 13.

31 Mario Martini/Cornelius Wiesner, Bürgerkonto, Portalverbund Mario Martini, in: Sylvia Veit/Christoph Reichard/Göttrik Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, S. 8.

32 Martini/Wiesner, ZG 2017, 193 (208).

§ 2 Abs. 5 OZG eine freiwillige³³ zentrale „Identifizierungskomponente“, über die sich die Nutzer zu Zwecken der Inanspruchnahme von Leistungen der öffentlichen Verwaltung „ausweisen“ können. Ein einheitliches, nach § 7 Abs. 3 OZG von allen öffentlichen Stellen anzuerkennendes Konto soll eine weitgehend übergreifende Nutzung aller Portale ohne Verpflichtung zur Neuregistrierung ermöglichen (sog. Once-only-Prinzip).³⁴ Mit anderen Worten: Wer sich auf seinem Nutzerkonto einloggt, wird von jeder Behörde erkannt und ist authentifiziert. Dies gilt allerdings nur unter Berücksichtigung der besonderen Anforderungen einzelner Verwaltungsleistungen an die Identifizierung ihrer Nutzer in den jeweiligen Fachverfahren (§ 3 Abs. 2 OZG). Darüber hinaus kann das Konto auch als Kommunikationskanal für die Behörde fungieren,³⁵ potentiell also sowohl zur Antragstellung durch den Bürger als auch zur Zustellung des Bescheids dienen und auch gewissermaßen als Online-Cloud (§ 8 Abs. 3 OZG) einen elektronischen Dokumentensafe darstellen.

a) Der Zugang zum Konto

Zunächst stellt sich die Frage: Was ist erforderlich, um ein solches Konto einzurichten? Das Konto steht nicht nur natürlichen Personen, oder gar Staatsbürgern zur Verfügung, sondern nach § 2 Abs. 4 OZG allen, die Verwaltungsleistungen in Anspruch nehmen, also auch juristischen Personen und Unternehmen.³⁶ Das Nutzerkonto muss den an die jeweilige Authentifizierung gestellten Anforderungsniveaus entsprechend gestufte Identifizierungsmöglichkeiten bereitstellen. Die dafür notwendigen Mechanismen sind insoweit jedoch durch den Verweis auf die eIDAS Grundverord-

33 Die Nutzung der OZG Portale darf daher nicht verpflichtend sein.

34 *Schliesky/Hoffmann*, DÖV 2018, 193 (197).

35 Diese Funktion ist ebenfalls nicht im Gesetz, sondern lediglich in der Begründung erwähnt. *Schliesky/Hoffmann*, DÖV 2018, 193 (197); *Nadja Braun Binder*, Vollständig automatisierter Erlass eines Verwaltungsaktes und Bekanntgabe über Behördenportale, DÖV 2016, 891 (893); *Wolfgang Denkhau/Eike Richter/Lars Bostelmann*, E-Government-Gesetz Onlinezugangsgesetz Kommentar, 2019, § 3 OZG Rn. 8.

36 Die beispielhafte Aufzählung von Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen ist bereits dem Wortlaut nach ausdrücklich nicht abschließend. Vermutlich dürften auch (ausländische) Behörden von dem Begriff erfasst werden, wenn sie entsprechende Verwaltungsleistungen in Anspruch nehmen.

nung nur ansatzweise gesetzlich konkretisiert.³⁷ Aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgt daher aber, dass eine Mehrfachidentifizierung nicht generell ausgeschlossen ist. Nimmt ein Nutzer zunächst eine Verwaltungsdienstleistung in Anspruch, deren Schutzniveau niedrig ist, so muss er sich bei einer späteren Verwendung des Kontos für eine Verwaltungsleistung mit hohem Schutzanspruch neu legitimieren (vgl. § 8 Abs. 1 OZG). Bisher kommen die Benutzername-Passwort-Kombination sowie für höhere Sicherheitsstufen die Online-Ausweisfunktion des Personalausweises³⁸ als Identifizierungsmittel in Betracht.³⁹ Weitere sichere und einfach handhabbare Identifizierungsmittel sollen jedoch hinzukommen.⁴⁰

b) Datensouveränität der Nutzer

Ist das Konto eingerichtet, stehen sich Datenschutz und Serviceorientierung in einem grundlegenden Spannungsverhältnis gegenüber. Im ersten Zugriff ist es für den Bürger natürlich praktisch, in einem Datenkonto behördenübergreifend Stammdaten bereitzustellen. Um diesen Vorteil zu gewinnen, muss er allerdings faktisch eine Vorratsdatenspeicherung in Kauf zu nehmen, da die Daten für bislang kaum spezifizierte Zwecke bereitgehalten werden. Dieser Vorgang kann grundsätzlich in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung eingreifen, das mit dem Volkszählungsurteil⁴¹ 1983 vom Bundesverfassungsgericht begründet und im Urteil zur Vorratsdatenspeicherung⁴² und Rasterfahndung⁴³ maßgeblich weiterentwickelt wurde. Darüber ist die Datenhoheit der Bürger als Bestandteil

37 *Denkhaus/Richter/Bostelmann* (Fn. 35), E-Government-Gesetz Onlinezugangsgesetz Kommentar, § 3 OZG Rn. 10.

38 Bzw. des elektronischen Aufenthaltstitels.

39 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Fn. 24), Portalverbund und Nutzerkonten, S. 5.

40 In Frage kommt die Authentifizierung durch Softwarezertifikate, wie z.B. das Elster-Zertifikat oder PIN/TAN-Verfahren, *Denkhaus/Richter/Bostelmann* (Fn. 35), E-Government-Gesetz Onlinezugangsgesetz Kommentar, § 3 OZG Rn. 10; *Herrmann/Stöber*, NVwZ 2017, 1401 (1405).

41 BVerfG, Verfassungsrechtliche Überprüfung des Volkszählungsgesetzes, BVerfGE 65, 1 1 ff.; *Mario Martini/David Wagner/Michael Wenzel*, Rechtliche Grenzen einer Personen- bzw. Unternehmenskennziffer in staatlichen Registern, 2017, S. 19.

42 So BVerfG, Vorratsspeicherung von Telekommunikations-Verkehrsdaten, BVerfGE 121, 1.

43 BVerfG, Verfassungsmäßigkeit der präventiven polizeilichen Rasterfahndung, BVerfGE 115, 320.

ihrer individuellen Entfaltung geschützt.⁴⁴ Neue Gefahren für die individuelle Selbstbestimmung gehen von Statistik, technologischer Entwicklung und Angst vor Überwachung aus. Solche Maßnahmen gegen den Bürger sind nur bei einer sorgfältigen Abwägung zwischen Anlass, Streubreite und Heimlichkeit von Datenverarbeitungsmaßnahmen und der Bedeutung sowie dem Grad der vor der Gefährdung zu schützenden Güter zulässig.⁴⁵ Diese grundrechtlichen Wertungen werden von den Datenschutzgesetzen und der DSGVO aufgenommen. Im Konto können nach § 8 Abs. 2 OZG die für die Authentifizierung und Kommunikation⁴⁶ notwendigen Daten gespeichert werden. Die dauerhafte Speicherung steht jedoch unter dem Vorbehalt der Einwilligung des Nutzers (§ 8 Abs. 4 OZG).⁴⁷ Datenschutzrechtlich relevant ist jedenfalls die Frage, inwieweit sich die Vorschrift mit dem Grundsatz der Zweckbindung des deutschen und europäischen Datenschutzrechts im Einklang befindet.⁴⁸ In diesem Zusammenhang wurde auch der Grundsatz der Zweckbindung der Datenverarbeitung entwickelt. Er leitet sich ebenfalls aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ab, wurde auch in die Datenschutz-Grundverordnung übernommen (vgl. Art. 5 DSGVO) und steht potentiell mit den unterschiedlichen Funktionen des Nutzerkontos in Konflikt.

c) Sicherheit der Konten

In Anbetracht der teilweise sensiblen über das Nutzerkonto verwalteten Daten kommen natürlich Sicherheitsbedenken zum Tragen. Art. 24 ff. und insbesondere Art. 32 DSGVO begründen für die personenbezogenen Daten Schutzpflichten. Danach sind unter Berücksichtigung der jeweiligen Situation⁴⁹ die geeigneten technischen und organisatorischen Maßnahmen

44 BVerfG (Fn. 42); *Christina-Maria Leeb/Johannes Liebhaber*, Grundlagen des Datenschutzrechts, *JUS* 2018, 534 (535).

45 *Leeb/Liebhaber*, (Fn. 44), 534 (536).

46 § 8 Abs. 2 OZG De-Mail-Adresse oder vergleichbare Adresse eines Zustelldienstes eines anderen EU-/EWR-Staates gemäß eIDAS-Verordnung, E-Mail-Adresse, Telefon- oder Mobilfunknummer, Telefaxnummer.

47 *Herrmann/Stöber*, *NVwZ* 2017, 1401 (1405).

48 *Schliesky/Hoffmann*, *DÖV* 2018, 193 (197).

49 Bei der Beurteilung sind Stand der Technik, Implementierungskosten sowie Art, Umfang, Umstände und Zweck der Verarbeitung sowie Eintrittswahrscheinlichkeit und Schwere des Risikos für die Rechte und Freiheiten natürlicher Personen zu berücksichtigen.

wie Pseudonymisierung und Verschlüsselung zu ergreifen, um ein dem Risiko angemessenes Schutzniveau zu gewährleisten. Darüber hinaus muss die Kompetenz, die Integrität der Systeme und der darauf stattfindenden Prozesse zu sichern, gewährleistet und überprüft werden. Bereits hier kann sich die Frage stellen, inwieweit durchsetzbare subjektive öffentlich-rechtliche Ansprüche auf Sicherheitsmaßnahmen bestehen. Dies ist nach der sog. Schutznormtheorie bei der DSGVO jedenfalls dann der Fall, wenn die das Verhältnis prägenden Rechtsnormen nicht nur als objektive Rechtmäßigkeitsanforderung, sondern zumindest auch als individualschützende Norm anzuerkennen sind.⁵⁰ Die individualschützende Wirkung ist durch Auslegung zu ermitteln.⁵¹ Dies kann mit Blick auf Art. 1 Abs. 2 DSGVO, der besagt, dass die Norm insgesamt den „Grundrechten und Grundfreiheiten natürlicher Personen“ dienen soll, wohl kaum bestritten werden.⁵² Außerdem sind insoweit Verpflichteter und Geschützter klar identifizierbar.

Wegen der behörden- und länderübergreifenden Interoperabilität aller verbundenen (rund 60.000)⁵³ Schnittstellen und IT-Komponenten ist das Bedürfnis nach einem besonderen, über die DSGVO hinausgehenden, einheitlichen und angemessenen Sicherheitsniveau offensichtlich.⁵⁴ Darüber hinaus werden weitergehende Schutzpflichten des Staates im Rahmen der OZG Gesetzgebung in den §§ 5 und 6 lediglich grundlegend konkretisiert. § 5 OZG trifft jedoch selbst in Bezug auf die IT-Sicherheit⁵⁵ noch keine Festlegung, sondern enthält lediglich eine Verordnungsermächtigung zu Gunsten des BMI. § 6 OZG regelt das Verfahren zur Festlegung von technischen Kommunikationsstandards⁵⁶ und enthält eine Verordnungser-

50 Rainer Wahl, in: Friedrich Schoch/Jens-Peter Schneider/Wolfgang Bier (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Stand: Okt. 2014 (27. Erg.-Lfg.) 2014, Vorb. § 42 Rn. 95; Michael Will, Vermittelt die DS-GVO einen Anspruch auf aufsichtsbehördliches Einschreiten?, ZD, 2020, 97 (98).

51 Zu den verschiedenen Methoden der Entscheidungsfindung, siehe sogleich bei 2.

52 Will, ZD 2020, 97 (98).

53 Herrmann/Stöber, NVwZ 2017, 1401 (1407).

54 Wolfgang Denkhaus/Eike Richter/Lars Bostelmann, E-Government-Gesetz Onlinezugangsgesetz Kommentar, 2019, § 5 OZG Rn. 1.

55 Bedingungen für die hinreichende, dem Stand der Technik entsprechende und die Integrität der informationstechnischen Systeme wahrende Festlegungen zur IT-Sicherheit, Denkhaus/Richter/Bostelmann (Fn. 54), E-Government-Gesetz Onlinezugangsgesetz Kommentar, § 5 OZG Rn. 4.

56 Zu den Problemen der Definition des offenen Begriffs der technischen Kommunikationsstandards, Wolfgang Denkhaus/Eike Richter/Lars Bostelmann, E-Government-Gesetz Onlinezugangsgesetz Kommentar, 2019, § 6 OZG Rn. 2.

mächtigung zugunsten des BMI im Benehmen mit dem IT-Planungsrat. Auch wenn die Sicherheitsniveaus damit noch nicht klar sind, so besteht immerhin eine Regulierungsverpflichtung für das BMI, da die Regulierungsermächtigung ihrem Wortlaut nach verpflichtend ist („werden festgelegt“, „legt fest“).⁵⁷ Inwieweit diese besonderen noch festzulegenden Standards über das Schutzniveau der DSGVO hinausgehen müssen, ist allerdings noch unklar.

2. Ansprüche der Nutzer auf den Online-Zugang zu bestimmten einzelnen Verwaltungsleistungen

Wie oben bereits angedeutet, stellt sich vor der höchstwahrscheinlich unvollständigen Umsetzung der Pflicht, Verwaltungsleistungen Online anzubieten, die Frage, ob und inwieweit der Bürger *verlangen kann*⁵⁸, dass die Verwaltungsträger nach Ablauf der Umsetzungspflicht ihren Pflichten nach § 1 OZG nachkommen. Nur wenn ein subjektives Rechts auf den digitalen Zugang zu einer bestimmten Leistung besteht, kann der Bürger darauf bestehende Ansprüche haben und diese geltend machen. Allerdings lässt sich diese Frage zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht endgültig entscheiden. Zu ungewiss ist die in die Betrachtung einzubeziehende zukünftige Sachlage. Zuviele Vorfragen, die für die Entscheidung nicht außer Acht gelassen werden dürfen, können noch nicht seriös beantwortet werden. Es besteht dennoch Anlass, die Frage anzusprechen und einige zur Beantwortung ausschlaggebende Faktoren zu identifizieren und entscheidungserhebliche Vorfragen zu stellen, da vermehrt deutlich zu wenig differenzierte Auffassungen zu dieser Frage vertreten werden.

So fühlt man sich nach 1914 zu Zeiten der Begründung der so genannten alten Schutznormtheorie zurückversetzt, wenn einige Autoren lediglich auf Grundlage der Gesetzesbegründung⁵⁹, also des Willens des historischen Gesetzgebers, zu dem Ergebnis kommen, ein subjektives Recht auf Online-Zugang zu den entgegen § 1 Abs. 1 OZG noch nicht angebotenen Leistungen bestehe jedenfalls nicht.⁶⁰ Diese Autoren verkennen, dass es

57 Herrmann/Stöber, NVwZ 2017, 1401 (1405).

58 Hartmut Maurer/Christian Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl. 2017, § 8 Rn. 1.

59 BT-Drucks. 18/11135, S. 91.

60 S. auch Herrmann/Stöber, NVwZ 2017, 1401 (1404); Schliesky/Hoffmann, DÖV 2018, 193 (196); Thorsten Siegel, Auf dem Weg zum Portalverbund – Das neue Onlinezugangsgesetz (OZG), DÖV 2018, 185 Siegel, NVwZ 2019, 905 (191); Sönke E.

nach heutiger Auffassung jedenfalls nicht allein auf die besondere und intendierte Verleihung durch den Gesetzgeber ankommen kann.⁶¹ Die Entscheidung, ob ein subjektives Recht vorliegt, sollte sich vielmehr an drei Fragestellungen orientieren: Sie muss das gesamte, das jeweilige Rechtsverhältnis regelnde Normenmaterial berücksichtigen⁶², das damit verbundene Verfassungs-, Verwaltungs- und Europarecht in die Betrachtung integrieren und vor allem die konkreten Sachstrukturen des jeweiligen Regelungsbereichs in die Beurteilung aufnehmen.⁶³

Bezieht man die das Rechtsverhältnis „Online-Zugang zu Verwaltungsleistungen“ unmittelbar regelnden Rechtsnormen des OZG in die Betrachtung mit ein, so fällt bereits auf, dass die Verpflichtung der Behörden, Onlineangebote über Verwaltungsportale anzubieten natürlich den Interessen der Nutzer dienen soll, die in § 2 Abs. 4 OZG auch definiert werden und denen in § 3 zumindest das Recht auf einen barriere- und medienbruchfreien Zugang zugebilligt wird.⁶⁴ Das mit der Materie verbundene Europarecht nimmt *Guckelberger* in die Betrachtung mit auf und beurteilt die Frage nach einem subjektiven Recht unter Berücksichtigung der SDG Verordnung⁶⁵ differenzierter.⁶⁶ Diese tritt zwar später als das OZG in Kraft, räumt aber in ihren Erwägungsgründen den Bürgern ausdrücklich subjektive Rechte ein und sorgt wohl jedenfalls in ihrem Anwendungsbereich dafür, dass es den Nutzern möglich ist, sich auf ein entsprechendes subjektives Recht berufen zu können. Dementsprechend sind die pauschalen Absagen an subjektive Rechte aus § 1 OZG nicht haltbar. Aktuell existieren die konkreten Portale noch nicht. Es ist weder klar, wer sie aufgrund welcher Vereinbarungen betreiben wird, noch deutlich absehbar, welche Leistungen umgesetzt sein werden und welche nicht. Wegen dieser vielen offenen und zukunftsgerichteten Fragen können weder definitiven Aussagen über ein-

Schulz, in: Thomas Mann/Christoph Sennekamp/Michael Uechtritz (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 2. Aufl. 2018, § 3 a Rn. 56a.

61 *Wahl* (Fn. 50), *Verwaltungsgerichtsordnung*, Vorb. § 42 Rn. 95.

62 So auch *BVerwG*, *Öffentlichrechtlicher Nachbarschutz im Wasserrecht*, *BVerwGE* 78, 40 = *NJW* 1988, 434 –; *Wahl* (Fn. 50), *Verwaltungsgerichtsordnung*, Vorb. § 42 Rn. 97.

63 *Bauer* (Fn. 17), *Die Schutznormtheorie im Wandel* (147 f.).

64 Vgl. *Wolfgang Denkhäus/Eike Richter/Lars Bostelmann*, *E-Government-Gesetz Onlinezugangsgesetz Kommentar*, 2019, § 1 OZG Rn. 17.

65 VO (EU) Nr. 2018/1724 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors erlassen („Single Digital Gateway“; im Folgenden *SDG-VO*).

66 *Annette Guckelberger*, *Öffentliche Verwaltung im Zeitalter der Digitalisierung*, 1. Aufl. 2019, Rn. 288; so wohl auch: *Siegel*, *NVwZ* 2019, 905 (909).

zelle subjektive Rechte getroffen werden noch ist klar, welche konkreten Ansprüche überhaupt in Frage kommen.

Eine wichtige und umstrittene Vorfrage wird jedoch sein, wer überhaupt durch § 1 OZG verpflichtet wird: Denn nur gegenüber diesen Verwaltungsträgern kommt überhaupt ein reflexives subjektives Recht auf Erfüllung selbiger Verpflichtung, mithin ein Anspruch, in Frage. Ob sich die Digitalisierungspflicht auf die Kommunen erstreckt, ist nämlich umstritten. Zweifellos sind die Kommunen als Teil der Länder mit „betroffen“. ⁶⁷ Aufgrund von Meinungsverschiedenheiten im Gesetzgebungsprozess wird allerdings bezweifelt, dass bei Selbstverwaltungsaufgaben der Kommune mit Art. 91 c Abs. 5 GG überhaupt eine Regelungskompetenz des Bundes existiert, da dieser zwar die „Schaffung eines Portalverbundes“, jedoch keine Grundlage zur Verpflichtung aller Leistungen über diesen Verbund ermögliche. ⁶⁸ Diese Fragen können nicht im Rahmen dieses Beitrags beantwortet werden, zeigen aber deutlich, dass die Frage nach einem subjektiven Recht für einen Nutzer nur anhand der konkreten Situation, bei Klarheit über Modus und Umfang der Verwirklichung des Portalverbunds sowie unter Berücksichtigung der in Anspruch genommenen Verwaltungsleistung und der verantwortlichen Behörde entschieden werden kann.

3. *Das digitale Verwaltungsrechtsverhältnis bei der Inanspruchnahme einer Online-Verwaltungsleistung*

Nach Darstellung der grundlegenden Rechtsverhältnisse zwischen Nutzern und Betreibern auf dem Verwaltungsportal können nun die Relationen skizziert werden, die sich zwischen Nutzern und Behörde als Anbieter einer konkreten Verwaltungsleistung während ihrer Inanspruchnahme verdichten. Dazu bietet es sich zunächst an, den Begriff Verwaltungsleistung, der im Rahmen des OZG eine zentrale Rolle einnimmt, näher zu untersuchen.

⁶⁷ Berger, DÖV 2018, 799 (800).

⁶⁸ Berger, DÖV 2018, 799 (803); Mit ausführlicher Auslegung der Normen: Martini/Wiesner, ZG 2017, 193 (208).

a) Verwaltungsleistungen im OZG

In praktischer Hinsicht wurden zur weiteren Planung der Umsetzung 575 unterschiedliche OZG-Verwaltungsleistungen definiert.⁶⁹ Die Umsetzung der einzelnen Leistungen erfolgt strukturiert nach Themenbereichen wie „Familie & Kind“, „Bildung“ und „Arbeit“, die wiederum nach bestimmten Lebenslagen differenziert werden. Unter dem Themenbereich „Familie & Kind“ sind beispielsweise die Lebenslagen „Geburt“, „Adoption & Pflege“, „Kinderbetreuung“, „Eheschließung“, „Scheidung“ und „Trennung mit Kind“ zu finden. Daneben werden auch OZG-Leistungen für Unternehmen geführt, ihrerseits in Themenbereiche nach Geschäftslagen aufgliedert.⁷⁰ Ausweislich des OZG-Leistungskatalogs soll der Begriff wissenschaftlich an das neue Steuerungsmodell anknüpfen.⁷¹ Er wurde aus dem Koalitionsvertrag übernommen⁷² und stellt wohl bewusst umgreifend nicht auf Verwaltungsakte, Realakte oder Anträgen ab, sondern nimmt „grds. alle Elemente und Momente des Verwaltungsvorgangs“, soweit sie dem Bürger gegenüberanzubieten sind, in sich auf.⁷³ Im Übrigen geht der IT-Planungsrat zumindest davon aus, dass Verwaltungsleistungen durchaus auch belastender Natur sein können.⁷⁴ Nach der Legaldefinition in § 2 Abs. 3 OZG handelt es sich bei Verwaltungsleistungen um die elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren und die dazu erforderliche elektronische Information des Nutzers und Kommunikation mit dem Nutzer über allgemein zugängliche Netze. Durch die Anknüpfung an das Verwaltungsverfahren sind also jedenfalls die nach außen wirkenden, behördlichen Handlungen, Maßnahmen und Akte im Sinne des VwVfG, wie die

69 Die Leistungen wurden im Juni 2018 definiert, der Katalog, soll fortentwickelt werden. Die 575 Leistungen setzen sich aus 115 „Typ 1 Leistungen“ mit Regelungs- und Vollzugskompetenz beim Bund, 370 „Typ 2/3 Leistungen“ mit Regelungskompetenz beim Bund und Umsetzungskompetenz bei Ländern und Kommunen sowie 90 „Typ 4/5 Leistungen“ bei denen die Regelungs- und Vollzugskompetenz bei Ländern und Kommunen liegt zusammen.

70 Siegel, NVwZ 2019, 905 (908); Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, OZG-Umsetzungskatalog, S. 19 ff.

71 Ebd., S. 4.

72 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode 2018, S. 45; Guckelberger (Fn. 66), Öffentliche Verwaltung im Zeitalter der Digitalisierung, Rn. 2.

73 Denkhaus/Richter/Bostelmann (Fn. 64), E-Government-Gesetz Onlinezugangsgesetz Kommentar, § 1 OZG Rn. 13; vgl. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Fn. 70), S. 4.

74 Ebd., S. 4.

Vorbereitung, Prüfung und der Erlass von Verwaltungsakten oder der Abschluss eines Verwaltungsvertrags als Verwaltungsleistungen zu verstehen.⁷⁵ Die notwendigen Informations- und Kommunikationsakte sind von seiner Bedeutung umfasst. Ob auch verwaltungsprivatrechtliches- und informelles Verwaltungshandeln Verwaltungsleistungen sein können, ist umstritten,⁷⁶ auch wenn sie im Rahmen der Umsetzungsplanung bewusst nicht ausgeschlossen werden.⁷⁷ Mit einer Verwaltungsleistung im Sinne der OZG-Umsetzung können durchaus auch mehrere Regelungen einhergehen.⁷⁸

b) Verfahrenspflichten

Damit bringt der neu geschaffene Begriff zwar einige Unklarheiten mit sich, birgt aber auch für die Entwicklung eines modernen Verwaltungsverfahrensrechts einiges dogmatisches Potential. Denn mit der zumindest teilweisen Überwindung des Handlungsformendenkens kann sich der Blick eher im Sinne einer auf die Rechtsverhältnisse ausgerichteten Betrachtung den übergreifenden Strukturen widmen. Darüber hinaus soll der Begriff der Verwaltungsleistungen ausdrücklich eine nutzerorientierte Sicht perpetuieren, dem es im Endeffekt gleichgültig ist, ob die Behörde seinem Anliegen mittels Verwaltungsakt, Vertrag oder Realakt gerecht wird.⁷⁹ Die Gestaltung des digitalen Prozesses begrenzt und dirigiert den tatsächlichen Interaktionsbereich. Mit der Bereitstellung der Informationen auf den digitalen Oberflächen geht der Nutzer durch seine Auswahl bereits eine Kommunikationsbeziehung mit der Behörde ein.⁸⁰ Der Nutzerprozess ist derzeit im Digitalisierungsleitfaden in fünf Schritte unterteilt: (1) Orientierung und Anliegenklärung, (2) Antragstellung, (3) Statusinformationen und Kontakt, (4) Bescheidzustellung, (5) Leistungsbezug. Im Rahmen dieses Prozesses ist die Verwaltung bereits verpflichtet, ihren Verfahrenspflichten nachzukommen, die §§ 9 ff. VwVfG enthalten Pflichten zur Sachverhaltsaufklärung und zur Mitwirkung an der Sachverhaltsermittlung, Be-

75 Wolfgang Denkhaus/Eike Richter/Lars Bostelmann, E-Government-Gesetz Onlinezugangsgesetz Kommentar, 2019, § 2 OZG Rn. 9.

76 Denkhaus/Richter/Bostelmann (Fn. 75), E-Government-Gesetz Onlinezugangsgesetz Kommentar, § 2 OZG Rn. 10.

77 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Fn. 70), S. 5.

78 Ebd., S. 6.

79 Ebd., S. 5.

80 Vgl. Bauer (Fn. 16), § 36 Verwaltungsverträge Rn. 111.

ratungs-, Belehrungs- und Hinweispflichten, zudem gegebenenfalls Verpflichtungen zur Information oder zur Hinzuziehung Dritter zu den Verhandlungen.⁸¹

c) Rechtsformwahl

Bei der Gestaltung dieses Prozesses sollte in den Digitalisierungslaboren auch aus juristischer Perspektive offen die Frage diskutiert werden, in welcher Form eine konkrete Leistung erfüllt werden kann: Stichwort Verwaltungsakt, Verwaltungsvertrag oder schlichtes Verwaltungshandeln. Mit der Anknüpfung an eine „Bescheidzustellung“ geht der Leitfaden also wohl aufgrund des Selbstverständnisses der Behörden noch implizit idealtypisch von einem Verwaltungsakt als Konkretisierung der Rechtsbeziehung aus.⁸² Im Digitalisierungsleitfaden ist auch nicht zu erkennen, dass die Rechtsformwahl problematisiert wäre. Insofern kann es sein, dass den pragmatisch orientierten Gremien das juristische Problembewusstsein fehlt; es kann aber auch sein, dass Verwaltungsrechtspuristen alter Provenienz bewusst den Verwaltungsakt als dominantes Instrument auch in der digitalen Welt beibehalten möchten. An dieser Stelle können die entsprechenden notwendigen Überlegungen nicht mit einem Anspruch auf Vollständigkeit abstrakt substituiert werden, allerdings soll wenigstens der Versuch unternommen werden, einige Vor- und Nachteile der Optionen herauszuarbeiten.

Wird im Rahmen der nachgefragten Verwaltungsleistung eine Regelung erforderlich, stehen also konkret Verwaltungsakt und Vertrag als Optionen im Raum.⁸³ Bei einer Konkretisierung der Rechtsbeziehung durch einen Verwaltungsvertrag stünde kautelarjuristisch mit Optionen wie Vertragsstrafen, pauschalierter Schadensersatz, Rücktritts- und Kündigungsrechten, Selbstvornahmerechten, Bürgschaften, Vollstreckungsunterwerfungen ein reicher Fundus an Regelungsmöglichkeiten zur Verfügung.⁸⁴ Darüber hinaus können aber beispielsweise Schlichtungsregime vereinbart

81 *Bauer* (Fn. 16), § 36 Verwaltungsverträge Rn. 114.

82 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Leitfaden zum Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates, S. 78.

83 *Utz Schliesky*, in: Hans Joachim Knack/Hans-Günter Henneke (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar*, 11. Aufl. 2019, Vor § 54 Rn. 70 ff.; *Michael Fehling*, *Verwaltungsrecht*, 5. Aufl. 2020, § 54 Rn. 12 ff.; *Walter Leisner*, *Vertragsstaatlichkeit*, Bd. 1134, 1. Aufl. 2009, S. 125 ff.

84 *Bauer* (Fn. 16), § 36 Verwaltungsverträge Rn. 77.

werden. Hier besteht für die Rechtsgestaltung also ein herausragender Flexibilitätsspielraum zur Verfügung.⁸⁵ Beim Verwaltungsakt kann die Rechtsgestaltung hingegen immerhin auf den geschlossenen Katalog der Nebenbestimmungen zurückgreifen. In Punkto Rechtssicherheit ist eine den Verwaltungsakt nutzende Lösung wegen der Widerspruchs- und Anfechtungsmöglichkeiten zwar weniger stabil. Zur einseitigen Aufhebung stehen der Verwaltung in dem Fall allerdings die in §§ 48 ff. VwVfG geregelten Rücknahme- und Widerrufsmöglichkeiten bereit.⁸⁶ Und natürlich ist die Verwaltung hier nicht auf das Einvernehmen des Bürgers angewiesen. Ein weiterer Vorteil der Handlungsform Verwaltungsakt kann die leichtere Vollstreckbarkeit sein, da die Verwaltungsvollstreckungsgesetze in den meisten Fällen an Verwaltungsakte anknüpfen und nicht an Verwaltungsverträge, für die die Verwaltung zur Durchsetzung auf eine Unterwerfung unter die sofortige Vollziehung oder die Leistungsklage angewiesen ist.⁸⁷

III. Fazit

Das OZG und seine Umsetzung werden der Digitalisierung einen Schub geben und die Beziehung des Bürgers zur Verwaltung durch den dynamischeren digitalen Zugang voraussichtlich grundlegend positiv verändern. Auch wenn zum Ablauf der Umsetzungsfrist vermutlich nicht alle Verpflichtungen erfüllt werden können, ist Bewegung in die schwerfälligen Strukturen gekommen. Derzeit sind noch nicht alle Fragestellungen absehbar, die sich in Zukunft bei fortschreitender Digitalisierung ergeben werden, da viele gesetzgeberische Weichenstellungen noch nicht getroffen wurden, Infrastrukturen noch nicht aufgebaut sind und dementsprechend bisher nur Pilotlösungen als Referenzfälle zur Verfügung stehen. Allerdings ist davon auszugehen, dass sich Probleme auf allen Ebenen der

85 *Bauer* (Fn. 16), § 36 Verwaltungsverträge Rn. 77; *Hartmut Bauer*, Anpassungsflexibilität im öffentlich-rechtlichen Vertrag, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns*, 1. Aufl. 1994, S. 245; *Leisner* (Fn. 83), Vertragsstaatlichkeit, S. 131 ff.

86 *Fehling* (Fn. 83), Verwaltungsrecht, § 54 Rn. 12 ff.; *Schliesky* (Fn. 83), Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, Vor § 54 Rn. 70 ff.

87 Vgl. *Bauer* (Fn. 12), "Der Staat" und die "staatlichen" Rechte (274); *Christian Waldhoff*, § 46 Vollstreckung und Sanktionen, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann/Andreas Voßkuhle (Hrsg.), *Personal, Finanzen, Kontrolle, Sanktionen, staatliche Einstandspflichten*, 2. Aufl. 2013, § 46 Rn. 109.

Rechtssetzung und Rechtsanwendung ergeben werden. Juristische Aufarbeitung und Umsetzung der Digitalisierung haben erst begonnen. Es bleibt zu hoffen, dass auch das dogmatische Potential, das die Digitalisierung für ein modernes Gemeinwesen bietet, nicht ungenutzt bleiben wird! Auch in digitalen Lebenswelten ist die Rechtsverhältnislehre ein geeigneter Ordnungsrahmen, um die Beantwortung und Aufarbeitung juristischer Fragestellungen zu leiten und zu strukturieren. In Bezug auf subjektive Rechte kann derzeit noch keine pauschale und eindeutige Antwort gegeben werden. Die Frage der Rechtsformwahl im Umfeld des OZG-Portalverbunds sollte intensiver in den für die Umsetzung zuständigen Gremien und Laboren thematisiert werden.

