



Hinweise zur OZG- Auslegung - Leistungsbegriff

Version 1.0

Überblick über das Dokument

Name und Version des Dokuments	Hinweise zur OZG-Auslegung - Leistungsbegriff Version 1.0
Aktenzeichen	DGII1-17000/18#1
Ersetzt	-
Zweck des Dokuments	Dokumentation der einheitlichen Rechtsauslegung des Onlinezugangsgesetzes hinsichtlich des Leistungsbegriffs
Hauptadressaten / Anwendungsbereich	Ressort und Behörden der Bundesverwaltung
Weitere Adressaten	Dienstleister im Digitalisierungsprogramm OZG Bund
Herausgebende Stelle	BMI DG II 1
Gebilligt durch / am:	
Gültig ab:	
Fortführende Stelle:	BMI, Referat DG II 1
Geplante Fortschreibung:	anlassbezogen, sobald neue, relevante Verwaltungsleistungen identifiziert werden bei denen fraglich ist, ob sie unter das OZG fallen
Geplante Inhalte der Fortschreibung:	

Zusammenfassung

Das vorliegende Dokument beschreibt wesentliche Empfehlungen für eine einheitliche Auslegung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) in der Bundesverwaltung im Rahmen des Digitalisierungsprogramms OZG Bund. Es wird anlassbezogen fortgeschrieben werden, spätestens sobald neue, relevante Verwaltungsleistungen identifiziert werden, bei denen fraglich ist, ob sie unter das OZG fallen.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
0 Herleitung	3
1 Auslegung des Onlinezugangsgesetzes (OZG)	3
1.1 Begriff der Verwaltungsleistung.....	4
1.2 Leistungserbringer.....	6
2 Besondere Fallgruppen von Verwaltungsleistungen	7
2.1 Zuwendungen und Förderungen	7
2.2 Informationsmitteilungen an die Verwaltung/Verpflichtende Verwaltungskontakte...	7
2.3 Auskunfts- und Veröffentlichungspflichten der Behörden	8
2.4 Privatrechtliches Handeln der Verwaltung.....	8
2.5 Tätigkeiten im Bereich der Justiz.....	9

0 Herleitung

Die Digitalisierung bietet große Chancen, Leistungen der Verwaltung einfach, schnell und unbürokratisch zu erhalten. Um dieses Potenzial zu heben, wird die Nutzerorientierung als oberstes Prinzip bei der Digitalisierung von Leistungen verfolgt (Kabinettsbeschluss vom 15. November 2018 zum OZG-Umsetzungskonzept). Die Umsetzung ist dann erfolgreich, wenn Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen die Online-Leistungen akzeptieren und nutzen.

Die angemessene Berücksichtigung der Nutzersicht und die Digitaltauglichkeit von Rechtsvorschriften sollen zukünftig weiter ausstrahlen und ein fester Bestandteil jedes neuen Rechtsetzungsvorhabens sein, unabhängig davon, ob das Tun dem OZG unterfällt.

1 Auslegung des Onlinezugangsgesetzes (OZG)

Der Wortlaut des OZG lässt an einigen Stellen Raum für Auslegung. Zugleich verpflichtet das OZG die gesamte öffentliche Verwaltung, ihre Leistungen zu digitalisieren. Vor diesem Hintergrund besteht für grundlegende rechtliche Fragestellungen ein Bedürfnis, sich ressortweit auf ein gemeinsames Verständnis zu einigen. Die nachfolgenden Ausführungen spiegeln dieses gemeinsame Verständnis der Ressorts wider.

1.1 Begriff der Verwaltungsleistung

Das OZG verpflichtet Bund und Länder dazu, ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten (§ 1 Absatz 1 OZG).

„Verwaltungsleistungen“ im Sinne des OZG sind die elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren und die dazu erforderliche elektronische Information des Nutzers und Kommunikation mit dem Nutzer über allgemein zugängliche Netze (§ 2 Absatz 3 OZG). Die Gesetzesbegründung zu § 2 Absatz 3 OZG erläutert dies folgendermaßen: *„Erfasst sind Verwaltungsverfahren im Sinne von § 9 der Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder. Damit ist zugleich klargestellt, dass verwaltungsinterne Vorgänge einschließlich verwaltungsorganisatorischer Abläufe nicht erfasst sind.“* (BT-Drucksache 18/11135, S. 92).

Von der Umsetzungsverpflichtung erfasst ist damit mindestens das in § 9 VwVfG (Verwaltungsverfahrensgesetz) genannte Verwaltungshandeln, also die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes oder auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerichtet ist.

Der Begriff „Verwaltungsleistung“ im Sinne des OZG lässt sich aber nicht auf diese beiden Formen des Verwaltungshandelns beschränken. Denn die politische Absicht hinter dem OZG war es, einen möglichst weiten Anwendungsbereich für die Verwaltungsdigitalisierung zu schaffen. Aspekte einer Lebenslage werden teilweise in Form von Verwaltungsakten vollzogen (bspw. Fahrerlaubnis), teilweise in Form von Realakten (bspw. Ersatzführerschein). Realakte sind Verwaltungsmaßnahmen, die nicht auf das Bewirken einer Rechtsfolge, sondern auf einen tatsächlichen Erfolg gerichtet sind. Eine nutzerfreundliche OZG-Umsetzung würde es ermöglichen, sämtliche Aspekte einer Lebenslage online abwickeln zu können. Eine Differenzierung nach dem für Nutzer in der Regel nicht transparenten Kriterium Verwaltungsakt vs. Realakt würde nicht die gewünschte Nutzerfahrung bieten und würde damit das Ziel des OZG verfehlen. Zudem ist eine Verpflichtung zur

Digitalisierung der Verwaltungsleistung nicht automatisch deswegen abzulehnen, weil der eigentliche Zweck dieser Leistung in einem Realhandeln liegt. Vielmehr ist im Einzelfall zu prüfen, inwiefern die Digitalisierung einzelner Verfahrensabschnitte aufgrund von Art, Umfang und Relevanz im Verhältnis zum Gesamtverfahren im Rahmen einer nutzerorientierten Auslegung des OZG als von der Verpflichtung gemäß § 1 Absatz 1 OZG umfasst zu bewerten ist. Im Ergebnis benötigt der Verwaltungsverfahrensbegriff für die OZG-Umsetzung eine selbstständige Auslegung, die auf dem Prinzip der Nutzerorientierung basiert.

Dieses Leitprinzip lässt sich aus einer Gesamtschau der Regelungsgehalte des OZG sowie der zugrundeliegenden Intention des Gesetzgebers ableiten. Bereits die Gesetzesbegründung führt aus, dass der Ausbau des Onlineangebots an Verwaltungsleistungen bedarfsorientiert erfolgen muss (vgl. BT-Drucksache 18/11135, S. 91). Dieser Sinn und Zweck wurde auch in den Titel des Gesetzes aufgenommen, das der „Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen“ dient. Über den Begriff des „Zugangs“ hinaus markiert auch der Wortlaut in § 1 Absatz 1 OZG („anzubieten“) die nutzerorientierte Zweckrichtung des Gesetzes. Ferner manifestiert sich die Nutzerorientierung in der Verpflichtung zur Digitalisierung des „Front-Ends“ und damit der für den Nutzer relevanten Schnittstelle.

Voraussetzung für die Anwendbarkeit des OZG ist dabei stets eine Außenwirkung, verwaltungsinterne Abläufe sind vom Geltungsbereich des OZG auszunehmen.

Es ist aber zu beachten, dass Verwaltungsleistungen, deren Digitalisierung rechtlich oder faktisch unmöglich ist oder deren Digitalisierung zu einem groben Missverhältnis von Kosten und Nutzen führen würde, nicht dem OZG unterfallen. Bei der Beurteilung ist auf die im Zivilrecht verankerten Rechtsgrundsätze der tatsächlichen/faktischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Unmöglichkeit zurückzugreifen.

Eine rechtliche Unmöglichkeit liegt vor, wenn eine Leistung aufgrund rechtlicher Vorgaben (z.B. aufgrund von internationalen oder EU-rechtlichen Vorgaben) oder aus Sicherheitsgründen nicht digitalisiert werden darf. Wenn eine Leistung aufgrund rechtlicher Vorgaben nicht umgesetzt werden kann, sollte aber stets geprüft werden, ob eine digitalisierungsfreundliche Rechtsänderung möglich ist.

Im Fall einer faktischen Unmöglichkeit kann eine Leistung tatsächlich nicht digitalisiert werden (z. B. Impfung). Unter einer wirtschaftlichen Unmöglichkeit ist zu verstehen, wenn im Falle einer Digitalisierung einer Leistung ein grobes Missverhältnis von Kosten und Nutzen entstehen würde, etwa wenn die Leistung zukünftig wegfällt.

Die genannten Ausnahmen sind eng auszulegen. So entbindet eine festgestellte Unmöglichkeit nicht von der Notwendigkeit, ggf. einzelne Verfahrensschritte zu digitalisieren. Die Feststellung einer Unmöglichkeit liegt in der Verantwortung des jeweiligen Ressorts. Dieses hat bei seiner Entscheidung dem gesetzgeberischen Auftrag aus dem Onlinezugangsgesetz nach umfassender Digitalisierung von Verwaltungsleistungen stets hinreichend Rechnung zu tragen.

Sofern eine Leistung nicht dem Anwendungsbereich des OZG unterfällt, ist jedoch zu beachten, dass sich eine Digitalisierungsverpflichtung gleichwohl aus anderen Rechtsnormen ergeben kann.

1.2 Leistungserbringer

Das OZG erfasst die Verwaltungsleistungen aller Leistungserbringer, die öffentlich-rechtlich tätig sind, unabhängig von ihrer Rechtsform. Darunter fallen neben der unmittelbaren Verwaltung (Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden) auch die Organisationen der Selbstverwaltung, u. a. der Sozialversicherung und der Kammern, oder auch beliehene Private, wie der TÜV.

Im Fall der Beleihung überträgt die Behörde hoheitliche Handlungs- und Entscheidungsbefugnisse an eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts. Welche hoheitlichen Befugnisse von der Beleihung umfasst sind, richtet sich nach dem zugrundeliegenden Beleihungsakt. Anhand der Ausgestaltung des Beleihungsakts ist im Einzelfall zu prüfen, in welchem Umfang Aufgaben und Pflichten übertragen worden sind.

2 Besondere Fallgruppen von Verwaltungsleistungen

Nachfolgend werden zu einzelnen, in der bisherigen Praxis besonders relevanten Fallgruppen ergänzende Auslegungshinweise zusammengefasst.

2.1 Zuwendungen und Förderungen

Ein wichtiger Handlungsbereich der Verwaltung ist die finanzielle Förderung von Wissenschaft, Forschung und Zivilgesellschaft, die in der Regel in Form von Zuwendungen erfolgt. Zuwendungen sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die ausschließlich auf Antrag und in der Regel in Form eines Verwaltungsakts oder öffentlich-rechtlichen Vertrags gewährt werden. Zuwendungen, die im Rahmen dieser Handlungsformen erteilt werden, unterliegen dem OZG (vgl. Abschnitt 2.4 für Förderungen, die privatrechtlich abgewickelt werden).

2.2 Informationsmitteilungen an die Verwaltung/Verpflichtende Verwaltungskontakte

Aufgrund verschiedenster Verpflichtungen sind Bürgerinnen und Bürgern oder Unternehmen dazu angehalten, gegenüber der Verwaltung bestimmte Tätigkeiten oder Sachverhalte anzuzeigen. Im Fachrecht werden diese beispielweise als Anzeige-, Melde- oder Mitteilungspflichten betitelt. Derartige Verpflichtungen erfordern oft die wiederholte Übermittlung umfangreicher Datenbestände und stellen einen wesentlichen Teil der gesamten Bürokratielast für Bürger und insbesondere Unternehmen dar. Je nach Rechtsgrundlage erfolgt eine Verwertung der mitgeteilten Informationen, die beispielsweise auf die Prüfung der Einhaltung von Genehmigungsanforderungen, die weitere Aufgabenwahrnehmung der Behörde oder statistische Zwecke abzielt. Sie weisen im Einzelnen sehr heterogene Strukturen auf und entziehen sich damit einer pauschalen Bewertung.

Die Verpflichtung zum elektronischen Angebot von Verwaltungsleistungen legt unter Berücksichtigung der Nutzerorientierung eine Auslegung nahe, nach welcher verpflichtende Verwaltungskontakte (erst recht) mit zu erfassen sind. Im Hinblick auf § 2 Absatz 3 OZG ist dabei zu fordern, dass sich der Vorgang nicht in einer einseitigen Informationsmitteilung erschöpft, sondern einen Verfahrenscharakter aufweist. Dies ist der Fall, wenn sich an die Mitteilung ein innerbehördlicher Prozess anschließt, dessen Ergebnis auf den Adressaten einwirken kann. Dazu zählen insbesondere Anzeigeverfahren, die in einen Registereintrag münden oder bei welchen die Genehmigungsbedürftigkeit eines Vorhabens geprüft wird. In diesen Fällen sind die Informationsmitteilungen zu digitalisieren.

2.3 Auskunfts- und Veröffentlichungspflichten der Behörden

Viele Verwaltungskontakte von Bürgerinnen und Bürgern und Unternehmen sind darauf gerichtet, von der Verwaltung spezifische Informationen oder Auskünfte zu erhalten.

Aufgrund des fehlenden Regelungscharakters oder Einzelfallbezugs handelt es sich bei Auskunftserteilungen in der Regel um Realakte, es sei denn, die Entscheidung über die Erteilung der Auskunft ist als Verwaltungsakt ausgestaltet. Bei der Auskunftsversagung handelt es sich dagegen in der Regel um einen gerichtlich nachprüfbaren Verwaltungsakt, da die Entscheidung über die Nichterteilung der Auskunft eine Rechtsfolge erzeugt.

Wie einleitend dargestellt, können Realakte nicht pauschal aus dem Begriff des Verwaltungsverfahrens im Sinne von § 2 Absatz 3 OZG ausgeschlossen werden. Zwar wird in der Gesetzesbegründung zu § 2 Absatz 3 OZG auf den Verwaltungsverfahrensbegriff im Sinne des § 9 VwVfG verwiesen, ein genereller Ausschluss von Realakten war damit jedoch nicht beabsichtigt. Der Verweis auf § 9 VwVfG diene lediglich dem Ziel, verwaltungsinterne Abläufe auszuschließen. Es bedarf daher einer eigenständigen Auslegung des Verwaltungsverfahrensbegriffs im Sinne des OZG. Anknüpfungspunkt aus Nutzerperspektive ist die nach außen wirkende Behördentätigkeit. Die Unterscheidung zwischen Realakt und Verwaltungsakt ist aus der Perspektive der Nutzerinnen und Nutzer unerheblich. Das wird besonders deutlich bei der Unterscheidung zwischen Erteilung (Realakt) und Versagung (Verwaltungsakt) von Auskünften. Es ist zu Beginn nicht absehbar, ob eine positive oder negative Entscheidung ergeht und damit eine Regelungswirkung eintreten wird. Im Sinne einer konsequenten Nutzerinnen- und Nutzerorientierung sind gesetzlich normierte Auskunftspflichten, die durch Antrag ausgelöst werden, vom Regelungsbereich des OZG umfasst.

Davon zu unterscheiden ist die regelmäßige Veröffentlichung wesentlicher Informationen für einen unbestimmten verwaltungsexternen Adressatenkreis (z.B. amtliche Statistiken, offene Verwaltungsdaten). Bei der Erfüllung derartiger Veröffentlichungspflichten stellt die Behörde einseitig Informationen zur Verfügung. Hierbei fehlt es sowohl am Regelungscharakter als auch am Einzelfallbezug. Derartige Leistungen unterfallen somit nicht dem OZG.

2.4 Privatrechtliches Handeln der Verwaltung

Vom Anwendungsbereich des OZG nicht umfasst ist das sog. fiskalische Handeln der Verwaltung, wenn also die Verwaltung im Privatrechtsverkehr volle Vertragsfreiheit hat, also keinerlei Bindun-

gen unterliegt und somit wie jede Privatperson nach den Grundsätzen der Privatautonomie handeln kann (beispielsweise die Anmietung von Gebäuden und Räumlichkeiten zur Unterbringung von Behörden und öffentlichen Stellen).

Auch im Rahmen der Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben hat die Verwaltung in bestimmten Fällen ein Wahlrecht und kann sich privatrechtlicher Handlungsformen bedienen (sog. Verwaltungsprivatrecht). Dieses Verwaltungshandeln wird trotz teilweiser Überlagerung öffentlich-rechtlicher Bindungen dem Privatrecht zugeordnet und entsprechend vor den ordentlichen Gerichten behandelt. Die Behörde genießt zwar keine volle Vertragsfreiheit und unterliegt bestimmten öffentlich-rechtlichen Bindungen, damit ist jedoch insbesondere Art. 3 GG gemeint und gerade nicht jegliches Öffentliches Recht wie die Verpflichtung aus dem OZG.

2.5 Tätigkeiten im Bereich der Justiz

Von „Verwaltungsleistungen“ im Sinne von § 1 Absatz 1 i.V.m. § 2 Absatz 3 OZG zu unterscheiden sind Leistungen der Justiz. Hierunter fällt die rechtsprechende Tätigkeit, welche als judikative Gewalt nach dem klaren Wortlaut des OZG nicht von dessen Anwendungsbereich umfasst ist.

Tätigkeiten der Justiz im Sinne von § 23 EGGVG sind als Maßnahmen auf den Gebieten des bürgerlichen Rechts, des Zivilprozesses, der freiwilligen Gerichtsbarkeit und der Strafrechtspflege nicht vom Anwendungsbereich des OZG umfasst. Damit wird ihrer fachlichen Nähe zu diesen Rechtsmaterien Rechnung getragen.

