

Info-Brief vom 18. August 2020

Prof. Dr. Joachim Suerbaum/Maximilian Köstler

Portalverbund und Onlinezugangsgesetz aus Unternehmenssicht

I. Der Portalverbund als umfassender nationaler Zugang zu einem flächendeckenden Angebot an digitalen Verwaltungsleistungen

Das Bedürfnis nach einem flächendeckenden und übergreifenden Angebot an digitalen Verwaltungsleistungen ist – insbesondere angesichts der jüngsten Entwicklungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise – unabweisbar. Nachdem das Angebot an Verwaltungsleistungen nach Umfang, Zugänglich- und Übersichtlichkeit erhebliches Verbesserungspotenzial aufwies,¹ einigten sich die Regierungschefinnen und Regierungschefs im Oktober 2016 darauf, „[d]ie Online-Anwendungen der öffentlichen Verwaltung [...] für alle Bürger/innen und die Wirtschaft über ein vom Bund errichtetes zentrales Bürgerportal erreichbar [zu machen], über das auch die Länder ihre online Dienstleistungen bereitzustellen haben.“² Erklärtes Ziel ist es seitdem, einerseits über die verschiedenen Verwaltungsträger hinweg ein großflächiges Angebot an digitalen Verwaltungsleistungen sicherzustellen und andererseits sowohl den Bürgerinnen und Bürgern als auch den Unternehmen den Zugang zu diesen zu erleichtern, indem insbesondere der Portalverbund – das Dach für die 17 Verwaltungsportale von Bund und Ländern – als übergreifender Zugangspunkt fungiert (vgl. die Legaldefinition in § 2 Abs. 1 OZG). Als rechtlicher Beleg hierfür können insbesondere § 1 Abs. 1 OZG, der eine Pflicht für Bund und Länder vorsieht, ihre Verwaltungsleistungen bis 2022 auch (die digitale Verwaltung soll also nach dem eindeutigen Gesetzeswortlaut das herkömmliche Verwaltungsangebot ergänzen, nicht aber vollständig ersetzen³) elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten, und § 1 Abs. 2 OZG als Ausgangspunkt der Pflicht für Bund und Länder, ihre Verwaltungsportale zu einem Portalverbund zu verknüpfen, genannt werden.

¹ *Guckelberger*, Öffentliche Verwaltung im Zeitalter der Digitalisierung, 2019, Rn. 266; *Martini/Wiesner*, ZG 32 (2017), 193 (193 ff.).

² Bundesregierung, Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 14. Oktober 2016 in Berlin – Beschluss, Pressemitteilung 369 vom 14. Oktober 2016 (abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/konferenz-der-regierungschefinnen-und-regierungschefs-von-bund-und-laendern-am-14-oktober-2016-in-berlin-beschluss-430850>, letzter Aufruf: 18.8.2020).

³ *Guckelberger*, Öffentliche Verwaltung im Zeitalter der Digitalisierung, 2019, Rn. 276; *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, Stand: 43. Edition 15.5.2020, Art. 91c Rn. 27.

II. Rechtlicher Rahmen

Der nationale Rechtsrahmen hinsichtlich des Portalverbunds beruht insbesondere auf der Vorschrift des Art. 91c Abs. 5 GG als verfassungsrechtlicher Grundlage und der – bereits angesprochenen – hierauf aufbauenden Kodifikation des Gesetzes zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz - OZG), welche trotz unterschiedlicher Normstufe in einem einheitlichen Gesetzespaket geschaffen wurden und am 20.7.2017 (Art. 91c Abs. 5 GG) respektive 18.8.2017 (OZG) in Kraft traten.⁴ Dieser Zusammenhang der Entstehung wirkt auf die Interpretation der Verfassungsnorm zurück. Der verfassungsändernde Gesetzgeber war im Rahmen der ihm gezogenen Grenzen frei, durch die Neuregelung des Art. 91c Abs. 5 GG die bisher geltende Verfassungsrechtslage zu modifizieren. Soweit in Teilen des rechtswissenschaftlichen Schrifttums Bedenken gegenüber der Verfassungsgemäßheit einzelner Regelungen des OZG formuliert worden sind, können diese demgemäß nicht überzeugen, sofern der verfassungsändernde Gesetzgeber Abweichungen von dem bisher geltenden Verfassungsrechtsrahmen durch die Neuregelung des Art. 91c Abs. 5 GG in seinerseits verfassungskonformer Weise legitimiert hat. Rechtliche Zweifel könnten daher allenfalls im Verhältnis zwischen Art. 91c Abs. 5 GG und der als „Ewigkeitsgarantie“ bekannten Vorschrift des Art. 79 Abs. 3 GG bestehen (näher hierzu *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber [Hrsg.], BeckOK GG, Stand: 43. Edition, 15.5.2020, Art. 91c Rn. 23 ff.; den rechtlichen Rahmen des Portalverbunds analysiert überdies die sich im Entstehen befindende Dissertationsschrift von Maximilian Köstler). Für die Praxis ist zudem darauf hinzuweisen, dass – soweit ersichtlich – diese Frage die Gerichte bislang nicht beschäftigt und insoweit der angestrebte Portalverbund (derzeit) auf einem stabilen rechtlichen Fundament aufbaut. Kernelemente des Regelungsregimes sind insbesondere die oben bereits dargestellte Online- und Verknüpfungspflicht. Überdies werden aber auch das Wesen des Portalverbunds bzw. die Notwendigkeit und Ausgestaltung der diesbezüglichen Nutzerkonten adressiert, §§ 2 und 3 OZG.

III. Zukunftsvision des deutschen E-Governments

Der Portalverbund, der dem bundesstaatlichen Aufbau entsprechend aus Verwaltungsportalen der 16 Länder und des Bundes bestehen soll, stellt das sowohl politisch formulierte als auch – wie oben dargelegt – rechtlich verbindliche Ziel in Sachen Onlineverwaltung dar. Entscheidend für dessen tatsächliches Gelingen ist sicherlich auch, dass die Verwaltungsleistungen der Kommunen im jeweiligen Landesportal bereitgestellt werden, da andernfalls angesichts der herausgehobenen Stellung der Gemeinden und Gemeindeverbände im Bereich der Verwaltung eine flächendeckende Digitalisierung der Exekutive nicht zu erreichen wäre. Bis Ende 2022 sollen nunmehr ca. 575 verschiedene Verwaltungsleistungen online verfügbar sein.⁵ Die in Rede stehenden Angebote der Verwaltung durchziehen verschiedenste Bereiche,

⁴ Zur Entstehungsgeschichte siehe bereits *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, Stand: 43. Edition 15.5.2020, Art. 91c Rn. 2a.

⁵ *Guckelberger*, Öffentliche Verwaltung im Zeitalter der Digitalisierung, 2019, Rn. 278.

die von „Familie und Kind“ (bspw. Elterngeld) über „Engagement & Hobby“ bis zur „Unternehmensführung & -entwicklung“ reichen, wobei in letztgenanntem Themenfeld 76 unterschiedliche Verwaltungsleistungen verortet sind.⁶

Der IT-Planungsrat, der den derzeitigen Aufbau des Portalverbunds maßgeblich mitgestaltet, verfolgt mit diesem insbesondere vier strategische Ziele:

- „1. Unabhängig vom Einstieg in ein zum Portalverbund gehörendes Verwaltungsportal können alle Leistungen im Portalverbund gefunden werden.
2. Jeder Online-Dienst kann von jedem Verwaltungsportal des Verbundes aufgerufen werden.
3. Mit einem Nutzerkonto kann jeder am Portalverbund angebundene Online-Dienst abgewickelt werden.
4. Die Ausführung des Online-Dienstes erfolgt in der Zuständigkeit des jeweiligen Anbieters. Der Online-Dienst kann in einem der am Verbund teilnehmenden Portale angeboten werden, oder auf einer eigenen Website, die über die Verwaltungsportale des Portalverbunds aufgerufen werden kann.“⁷

Ein etwas genauerer Blick soll hier – angesichts der Tatsache, dass derzeit ein spezifisches Nutzerkonto für Unternehmen im Entstehen begriffen ist – auf die diesbezüglichen Entwicklungen gerichtet werden.

Das Nutzerkonto ist zunächst Identifikationsmittel gegenüber der Behörde. Sobald eine Bürgerin oder ein Bürger bzw. ein Unternehmen ein Zugangskonto angelegt hat, soll hierdurch eine Authentifizierung gegenüber allen im Portalverbund beteiligten Behörden möglich sein. Das Grundprinzip dieser Authentifizierung ist, dass die konkreten Anforderungen an das Identifizierungsmittel mit dem Sicherheitsniveau der in Anspruch genommenen Verwaltungsleistung Hand in Hand gehen, wobei eine Identifizierung derzeit über eine Benutzername-Passwort-Kombination und die Onlinefunktion des Personalausweises möglich ist. Diesen Herbst soll überdies die Option, sich mittels eines ELSTER-Zertifikats auszuweisen, etabliert werden.⁸

Sofern der Nutzer von der Möglichkeit der Speicherung personenbezogener Daten Gebrauch macht (§ 8 OZG), kann außerdem vermieden werden, dass bei jedem Vorgang erneut die benötigten Daten eigens eingegeben werden müssen. Vielmehr werden elektronische Formulare

⁶ https://informationsplattform.ozg-umsetzung.de/iNG/app/dash?dash=1&tb=kachel&tb=kachel&nav=RegKO_RO (letzter Aufruf: 17.8.2020).

⁷ https://www.it-planungsrat.de/DE/Projekte/Koordinierungsprojekte/Portalverbund/Portalverbund_node.html (letzter Aufruf: 17.8.2020).

⁸ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Portalverbund und Nutzerkonten - Zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes, Stand: Juni 2020, S. 5 (abrufbar unter: https://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Innovative-Vorhaben/Portalverbund/bmi_info_portalverbund_03_19.pdf?__blob=publication-File, letzter Aufruf: 18.8.2020).

selbstständig durch die entsprechenden Informationen ergänzt.⁹ Darüber hinaus enthalten Nutzerkonten ein sicheres Postfach, in das auf Wunsch des Kontoinhabers Bescheide zugestellt werden können.¹⁰

Im Hinblick darauf, dass Bund und Länder jeweils eigene (Bürger-)Nutzerkonten anbieten, es also den Bürger betreffend nicht ein einheitliches Nutzerkonto im engeren Sinne gibt, ist die Interoperabilität der Bürgerkonten essentiell für die in § 3 Abs. 2 S. 1 OZG angesprochene einheitliche Identifizierung innerhalb des Portalverbunds.¹¹

Bezüglich Unternehmen hat der IT-Planungsrat im Februar 2020 allerdings beschlossen, – in Abkehr von den soeben dargestellten Grundsätzen hinsichtlich der Bürgerkonten – ein einheitliches Nutzerkonto auf Grundlage der ELSTER-Technologie zu entwickeln, wobei plangemäß eine erste Version Ende 2021 zur Verfügung stehen soll. Bisher bestehende Nutzerkonten von Organisationen sollen in dieses neue einheitliche Konto integriert werden.¹² Hierbei stehen aktuell insbesondere die Bausteine 5 und 6 im Fokus der verantwortlichen Handlungsträger, welche einerseits ein spezifisches Postfach (5) und andererseits ein sog. „Autorisierungsmodul“ (6) zum Gegenstand haben.

Die Funktionen des Nutzerkontos, welche vor allem durch Baustein 6 erschlossen werden sollen, lassen sich aus Unternehmensperspektive insbesondere durch die vier nachfolgenden Fallgruppen charakterisieren¹³:

⁹ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Portalverbund und Nutzerkonten - Zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes, Stand: Juni 2020, S. 5 (abrufbar unter: https://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publicationen/DE/Innovative-Vorhaben/Portalverbund/bmi_info_portalverbund_03_19.pdf?__blob=publicationFile, letzter Aufruf: 18.8.2020).

¹⁰ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Portalverbund und Nutzerkonten - Zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes, Stand: Juni 2020, S. 5 (abrufbar unter: https://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publicationen/DE/Innovative-Vorhaben/Portalverbund/bmi_info_portalverbund_03_19.pdf?__blob=publicationFile, letzter Aufruf: 18.8.2020).

¹¹ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Portalverbund und Nutzerkonten - Zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes, Stand: Juni 2020, S. 5 (abrufbar unter: https://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publicationen/DE/Innovative-Vorhaben/Portalverbund/bmi_info_portalverbund_03_19.pdf?__blob=publicationFile, letzter Aufruf: 18.8.2020).

¹² Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Portalverbund und Nutzerkonten - Zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes, Stand: Juni 2020, S. 5 (abrufbar unter: https://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publicationen/DE/Innovative-Vorhaben/Portalverbund/bmi_info_portalverbund_03_19.pdf?__blob=publicationFile, letzter Aufruf: 18.8.2020).

¹³ Siehe hierzu aber auch hinsichtlich der Perspektive von Anbietern digitaler Verwaltungsleistungen IT-Planungsrat u.a., Prüfauftrag zu Baustein 5 „OZG Plus Postfach“ und Baustein 6 „Autorisierungsmodul“, S. 26 ff. (abrufbar unter: https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/32_Sitzung/TOP_04_Anlage_Unternehmenskonto.pdf?__blob=publicationFile&v=3, letzter Aufruf: 17.8.2020).

- *Mitarbeitermanagement*: Zunächst ist die Möglichkeit vorgesehen, einen Überblick über alle Mitarbeiter eines Unternehmens zu gewinnen (ersichtlich ist beispielsweise, welches Unternehmensmitglied ein ELSTER-Zertifikat beantragt hat) sowie den Mitarbeiterstamm zu verwalten (insbesondere auch Mitarbeiter zu löschen, sofern diese das Unternehmen verlassen).¹⁴
- *Berechtigungssteuerung*: Konzipiert ist ferner eine sog. Berechtigungssteuerung, welche die Möglichkeit bereithält, zwischen einzelnen Mitarbeitern oder Mitarbeiterkategorien bei der Berechtigung zur Inanspruchnahme von Verwaltungsdienstleistungen und Einsichtnahme in Kommunikationsvorgänge mit Behörden zu differenzieren.¹⁵
- *Vertretungsregelung*: Überdies besteht die Option, durch Vertretungsregelungen die Abwesenheit von Unternehmensmitgliedern zu organisieren. So tritt ein Vertreter in die Kontorechte des Abwesenden ein, wobei zeitgleich nach außen hin deutlich wird, dass die betreffende Person insoweit in Vertreterereignenschaft handelt.¹⁶
- *Mandatsübergabe*: Schließlich soll, sofern ein Unternehmen Dritte mit Aufgaben beauftragt, das Nutzerkonto die Option eröffnen, den Auftragsnehmern die Berechtigung, (nur) bereichsspezifische Verwaltungsleistungen für das Unternehmen in Anspruch zu nehmen, einzuräumen.¹⁷

Insofern vermögen die genannten Beispiele einen Eindruck zu vermitteln, welche Potentiale ein großflächig angelegter Portalverbund besitzt.

IV. Derzeitiger Planungs- und Entwicklungsstand

Der derzeitige Entwicklungsstand ist allerdings noch ein beträchtliches Stück von den rechtlichen und politischen Zielen in Sachen E-Government entfernt. Aktuell ist vielmehr unter beta.bund.de nur ein Prototyp des Verwaltungsportals des Bundes zugänglich, welcher zwar auch etwaige Verwaltungsleistungen der Länder abbildet, allerdings bezüglich der dort zugänglichen Leistungen keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt.¹⁸ Exemplarisch für den derzeit fragmentarischen Charakter der Umsetzung kann insbesondere darauf verwiesen werden, dass im Bereich des Themenfeldes „Unternehmensführung & -entwicklung“ nur 5 der

¹⁴ IT-Planungsrat u.a., Prüfauftrag zu Baustein 5 „OZG Plus Postfach“ und Baustein 6 „Autorisierungsmodul“, S. 26 (abrufbar unter: https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/32_Sitzung/TOP_04_Anlage_Unternehmenskonto.pdf?__blob=publicationFile&v=3, letzter Aufruf: 17.8.2020).

¹⁵ IT-Planungsrat u.a., Prüfauftrag zu Baustein 5 „OZG Plus Postfach“ und Baustein 6 „Autorisierungsmodul“, S. 27 f. (abrufbar unter: https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/32_Sitzung/TOP_04_Anlage_Unternehmenskonto.pdf?__blob=publicationFile&v=3, letzter Aufruf: 17.8.2020).

¹⁶ IT-Planungsrat u.a., Prüfauftrag zu Baustein 5 „OZG Plus Postfach“ und Baustein 6 „Autorisierungsmodul“, S. 27 (abrufbar unter: https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/32_Sitzung/TOP_04_Anlage_Unternehmenskonto.pdf?__blob=publicationFile&v=3, letzter Aufruf: 17.8.2020).

¹⁷ IT-Planungsrat u.a., Prüfauftrag zu Baustein 5 „OZG Plus Postfach“ und Baustein 6 „Autorisierungsmodul“, S. 27 (abrufbar unter: https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/32_Sitzung/TOP_04_Anlage_Unternehmenskonto.pdf?__blob=publicationFile&v=3, letzter Aufruf: 17.8.2020).

¹⁸ <https://www.beta.bund.de/DE/Content/Artikel/ueber-bund-de.html> (letzter Aufruf: 18.8.2020); *Guckelberger*, Öffentliche Verwaltung im Zeitalter der Digitalisierung, 2019, Rn. 274.

insgesamt 76 Leistungen einen Reifegrad von 3 oder 4 erreichen und damit digital abgewickelt werden können.¹⁹

Ungeachtet des bislang unvollständigen Angebots kann der Zugang zu den entsprechenden Verwaltungsleistungen derzeit über drei divergierende Navigationswege erfolgen. Zunächst besteht die Option, die gewünschte Verwaltungsleistung über eine Suchfunktion aufzufinden. Überdies wird auf der Startseite zwischen Verwaltungsleistungen für „BürgerInnen“ und „Unternehmen“ differenziert, wobei nach entsprechender Auswahl die Möglichkeit besteht, einen vollständigen Katalog der Unternehmensleistungen bzw. Bürgerleistungen abzurufen oder aber anhand einer Sortierung nach Themenbereich (bspw. „Gründung“ oder „Arbeitssicherheit“) zu der entsprechenden Verwaltungsleistung vorzudringen.²⁰

V. Ausblick – kein subjektives Recht auf Zugang zu einem umfassenden Portalverbund; Single Digital Gateway auf Europäischer Ebene

Die weitere Entwicklung im Hinblick auf die Errichtung des Portalverbunds bleibt abzuwarten, insbesondere erscheint nicht sichergestellt, dass die rechtlichen Zielvorgaben, die einen übergreifenden Zugang zu Verwaltungsleistungen bis zum Jahr 2022 vorsehen, auch (fristgerecht) erreicht werden können. Da mit dieser Verpflichtung staatlicher Hoheitsträger allerdings kein subjektives Recht Privater (einschließlich der Unternehmen) einhergeht²¹, scheidet die Möglichkeit des Einzelnen, den Staat zur Einhaltung der Vorgaben des OZG – insbesondere gerichtlich – anzuhalten, aus.

Schließlich ist auf die Entwicklung in der Europäischen Union hinzuweisen. Denn auch auf Unionsebene ist nunmehr primärrechtlich ein einheitliches digitales Zugangstor in Art. 2 VO (EU) 2018/1724 vorgesehen.²² Im Bestreben, den zusätzlichen Verwaltungsaufwand der Bürger und Unternehmen im Rahmen der Ausnutzung ihrer Binnenmarktrechte zu verringern, Diskriminierung zu verhindern und das Funktionieren des Binnenmarktes sicherzustellen²³, soll ein einheitlicher Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Union und Mitgliedstaaten über ein sog. Single Digital Gateway erfolgen. Hierbei stellt selbiges – parallel zur Ausgestaltung des nationalen Portalverbunds – nur den übergreifenden Zugangspunkt für Bürger und Unternehmen dar („front office“), während die Zuständigkeit für die Abwicklung der etwaigen Verwaltungsverfahren nicht berührt wird („back office“).²⁴

¹⁹ https://informationsplattform.ozg-umsetzung.de/iNG/app/dash?dash=1&tb=kachel&tb=kachel&nav=RegKO_RO (letzter Aufruf: 17.8.2020).

²⁰ Siehe hierzu auch *Guckelberger*, Öffentliche Verwaltung im Zeitalter der Digitalisierung, 2019, Rn. 274.

²¹ *Herrmann/Stöber*, NVwZ 2017, 1401 (1404); *Guckelberger*, GewArch 2019, 457 (458); *Guckelberger*, Öffentliche Verwaltung im Zeitalter der Digitalisierung, 2019, Rn. 288; *Schliesky/Hoffmann*, DÖV 2018, 193 (195).

²² Hierzu *Guckelberger*, GewArch 2019, 457 (458 f.); *Schwarz*, VR 2020, 289; *Siegel*, NVwZ 2019, 905 (906 ff.).

²³ So Erwägungsgrund 6 betreffend der VO (EU) 2018/1724.

²⁴ *Siegel*, NVwZ 2019, 905 (906).

Weiterführende Literaturhinweise:

- *Berger*, Das Kreisportal im Portalverbund, Der Landkreis 2018, S. 151 ff.
- *Berger*, Die Digitalisierung des Föderalismus, DÖV 2018, S. 799 ff.
- *Berger*, Digitaler Plattformstaat oder dezentrale Verwaltung?, ZG 33 (2018), S. 347 ff.
- *Guckelberger*, Digitale Verwaltungsdienste für die Wirtschaft, GewArch 2019, S. 457 ff.
- *Guckelberger*, Öffentliche Verwaltung im Zeitalter der Digitalisierung, Baden-Baden 2019, insbesondere S. 259 ff.
- *Herrmann/Stöber*, Das Onlinezugangsgesetz des Bundes, NVwZ 2017, S. 1401 ff.
- *Martini/Wiesner*, Art. 91c Abs. 5 GG und das neue Zugangsregime zur digitalen Verwaltung – Quantensprung oder zu kurz gesprungen?, ZG 32 (2017), S. 193 ff.
- *Ruge*, Digitalisierung in Kommunen, NdsVBl. 2017, S. 321 ff.
- *Rüscher*, Der digitale Zugang der Bürger zum Staat durch das Onlinezugangsgesetz, DVBl. 2017, S. 1530 ff.
- *Schliesky/Hoffmann*, Die Digitalisierung des Föderalismus, DÖV 2018, S. 193 ff.
- *Schwarz*, Europas Einheitliches Digitales Zugangstor, VR 2020, S. 289 ff.
- *Siegel*, Auf dem Weg zum Portalverbund – Das neue Onlinezugangsgesetz (OZG), S. 185 ff.
- *Siegel*, Der Europäische Portalverbund – Frischer Digitalisierungswind durch das einheitliche digitale Zugangstor („Single Digital Gateway“), NVwZ 2019, S. 905 ff.

Vertiefend zu Art. 91c Abs. 5 GG:

- *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, Stand: 43. Edition 15.5.2020, München 2020, Art. 91c Rn. 2a, 8a, 23 ff.
- *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 3. Auflage, München 2020, Art. 91c Rn. 2a, 8a, 23 ff.