

# Deutsche E-Government-Gesetzgebung als Spiegelbild föderaler Verfassungsstrukturen

Prof. Dr. Wilfried Bernhardt, Staatssekretär a.D., Universität Leipzig\*

*Die Gesetzgebung zum E-Government („Electronic Government“) regelt den Einsatz digitaler Informations- und Kommunikationstechnologien zur Unterstützung der Information, Kommunikation und Transaktion innerhalb von und zwischen staatlichen, kommunalen und sonstigen behördlichen Institutionen sowie zwischen diesen Institutionen und Bürgern bzw. Unternehmen. Die Gesetzgebungskompetenz ist entsprechend den Vorgaben des Grundgesetzes zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. Im Gegensatz zum weitgehend kohärenten System von Verwaltungsverfassungsgesetzen von Bund und Ländern ist es in der E-Government-Gesetzgebung nicht gelungen, zwischen Bund und Ländern einen hinreichenden Konsens über den Inhalt der Regelungen zu erreichen. Seit 2013 werden E-Government-Gesetze erlassen mit teilweise unterschiedlichem Inhalt. Einige Länder haben bisher sogar ganz auf eine solche Normierung verzichtet. Der Beitrag erarbeitet die Unterschiede der Regelungen und fordert mehr Kohärenz, die auch in einem Bundesstaat bei hinreichender Kooperationsbereitschaft der Kompetenzträger erreichbar wäre.*

## A. Bundesstaatliche Grundlagen der Gesetzgebungskompetenz

Das in Art. 20 Abs. 1 GG mit dem Begriff der „Bundesrepublik“ angesprochene und in den Art. 20, 28, 30, 50 ff., 79, 83, 84 und 85 GG näher definierte Bundesstaatsprinzip soll dafür sorgen, dass weder der Bund noch die Länder über alle Macht der Staatsgewalten verfügen und eine vertikale Gewaltenteilung gegen den Aufbau eines diktatorischen Machtsystems Barrieren setzt. Art. 70 GG überantwortet im Grundsatz den Ländern das Recht zur Gesetzgebung, soweit nicht das Grundgesetz explizit dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, während die administrative Funktion im Sinne des Gesetzesvollzugs überwiegend bei den Ländern angesiedelt ist. Auch wenn durch die weitreichenden Einzelzuweisungen von Kompetenzen an den Bund das Regel-Ausnahme-Verhältnis umgekehrt

wird, so verbleibt doch den Ländern zumindest für deren landeseigene Verwaltung die Regelungskompetenz. Die föderale Verfassungsordnung des Grundgesetzes überlässt damit den Ländern die Verantwortung zur Gestaltung der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungsverfahrens.

### I. Kohärente Bund-Länder-Gesetzgebung am Beispiel der Verwaltungsverfahrensgesetze

Seit über 40 Jahren regeln Verwaltungsverfahrensgesetze in Deutschland die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden von Bund und Ländern, bestimmter Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Dabei kam man seit 1977 zwischen Bund und Ländern zum von fast allen Ländern getragenen Konsens, möglichst gleichlautende, auch für die Kommunalbehörden geltende Verwaltungsverfahrensgesetze in Kraft zu setzen. Man erreichte dies, indem der Bund Regelungen setzte, auf die seitdem Ländergesetze dynamisch verweisen,<sup>1</sup> soweit die Länder nicht eigene, dafür aber inhaltsgleiche Landesregelungen im Wege der sogenannten Simultangesetzgebung normieren<sup>2</sup> (mit Ausnahme von Schleswig-Holstein, das über eigene, ältere Regelungen verfügt). Das Bundesverwaltungsgericht sichert die einheitliche Auslegung, soweit eine Vorschrift des Verwaltungsverfahrensgesetzes eines Landes in ihrem Wortlaut mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes übereinstimmt (§ 137 Abs. 1 Nr. 2 VwGO).

Im Zuge der Digitalisierung der Verwaltungstätigkeit von Bund, Ländern und Kommunen wäre es wünschenswert gewesen, ein ähnliches Zusammenwirken von Bundes- und Landesgesetzgeber bei der Rechtsetzung zu erreichen. Denn mit kohärenten<sup>3</sup> IT-Regulierungen im übergreifenden Kontext eines Bundesstaates erreicht man viele Vorteile: Die konsequente Nutzung einheitlicher Begrifflichkeiten bzw. identische oder zumindest systemidentische materielle Regelungen würden für Verwaltungskunden und Softwarezulieferer aus der Wirtschaft Rechtssicher-

\* Der Autor fungierte bis Ende 2014 als Staatssekretär im Sächsischen Staatsministerium der Justiz und für Europa und war zugleich als Beauftragter der Sächsischen Staatsregierung für Informationstechnologie (CIO) für die Erarbeitung des Sächsischen E-Government-Gesetzes zuständig. Heute arbeitet er als Rechtsanwalt mit dem Schwerpunkt Recht der Informationstechnologie sowie als Honorarprofessor für IT-Recht, insbesondere E-Government und E-Justice an der Universität Leipzig.

<sup>1</sup> Berlin, Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt.

<sup>2</sup> Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Thüringen.

<sup>3</sup> Der Begriff der Kohärenz spielt bisher vor allem im EU-Recht eine Rolle. So verweist Art. 13 EUV auf das Ziel der „Kohärenz“ der Politik der EU.

heit schaffen, die Befolgung der Regulierung insbesondere in den die Landesgrenzen überschreitenden Verwaltungszusammenhängen erleichtern.

## II. Kohärente Bund-Länder-Gesetzgebung auch bei der rechtlichen Anerkennung der Schriftformersatzmöglichkeiten

Die E-Government-Gesetzgebung nahm jedoch einen anderen Verlauf. Zwar hat Art. 3 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften vom 25. Juli 2013<sup>4</sup> auch § 3a Abs. 2 VwVfG geändert und geregelt, dass eine durch Rechtsvorschrift angeordnete Schriftform durch die elektronische Form ersetzt werden kann: Die elektronische Form wird erzeugt durch ein elektronisches Dokument mit einer qualifizierten Signatur; die Schriftform kann aber auch durch Eingabe in ein elektronisches Formular ersetzt werden, soweit – bei einer Eingabe über öffentlich zugängliche Netze – die eID des Personalausweises oder der elektronische Aufenthaltstitel nach § 78 Abs. 5 des Aufenthaltsgesetzes genutzt wird. Ferner ist als Schriftformersatzmöglichkeit der Versand einer De-Mail-Nachricht nach § 5 Abs. 5 des De-Mail-Gesetzes vorgesehen, sofern „die Bestätigung des akkreditierten Diensteanbieters die erlassende Behörde als Nutzer des De-Mail-Kontos erkennen lässt“ (sogenannte absenderbestätigte De-Mail). Schließlich wirken auch „sonstige sichere Verfahren“ schriftformersetzend, „die durch Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates festgelegt werden, welche den Datenübermittler (Absender der Daten) authentifizieren und die Integrität des elektronisch übermittelten Datensatzes sowie die Barrierefreiheit gewährleisten; der IT-Planungsrat gibt Empfehlungen zu geeigneten Verfahren ab.“<sup>5</sup>

Die rechtliche Anerkennung des sogenannten Schriftformersatzes wirkt insoweit auch für Länder und Kommunen, als die dynamische Verweisung durch die Länder-Verwaltungsverfahrensgesetze oder inhaltsgleiche Simultangesetzgebung in den Ländern zu einer entsprechenden Geltung des § 3a VwVfG in den Ländern führen.

## III. Nicht kohärent: E-Government-Gesetzgebung in Bund und Ländern

Die rechtliche Anerkennung des Schriftformersatzes führt nicht automatisch dazu, dass die Bürgerinnen und Bürger oder Unternehmen tatsächlich mit der Verwaltung digital kommunizieren können. Vielmehr bedarf es der Einrichtung entsprechender E-Government-Strukturen, die zu meist erst dann entstehen, wenn diesbezügliche gesetzliche Regelungen dies vorschreiben.

Hier zeigt die E-Government-Landschaft in Deutschland eine große Vielfalt auf – nicht nur bei den tatsächlichen Entwicklungen, auch bei den rechtlichen Regelungen.

Das EGovG des Bundes hatte 2013 die Richtung gewiesen, in die die Regelungen gehen sollten. Im Zusammenhang mit dem E-Government-Gesetz des Bundes wurde damals von sogenannten Motornormen gesprochen.<sup>6</sup> Allerdings ist das EGovG nur auf die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit des Bundes einschließlich der bundsunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des Öffentlichen Rechts anwendbar (§ 1 Abs. 1). Für die Behörden der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände und der sonstigen der Landesaufsicht unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts gilt dieses Gesetz nur, wenn sie Bundesrecht ausführen. Die Länder können ihrerseits ihre Behörden von der Anwendung des Bundesrechts ausschließen, indem sie von der Abweichungsbefugnis gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG Gebrauch machen. Auch in diesem Fall erstreckt sich jedoch das EGovG des Bundes weiterhin auf die Bundesauftragsverwaltung, für die es keine verfassungsrechtliche Abweichungsmöglichkeit für den Landesgesetzgeber gibt. Von der Abweichungsmöglichkeit im verfassungsrechtlich zulässigen Rahmen hat Bayern Gebrauch gemacht;<sup>7</sup> ebenso hat Hessen dies jetzt so geregelt.<sup>8</sup> Theoretisch hätte man sich auch die Regelungstechnik der Verwaltungsverfahrensgesetzgebung zum Beispiel nehmen können: Die Länder verweisen in eigenen E-Government-Gesetzen dynamisch auf die Regelungen des Bundes oder erlassen parallel wortgleiche, auf die Landesverwaltung anwendbare Regelungen. Dazu kam es aber nicht. Lediglich der Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung des Landes Sachsen-Anhalt (E-Government-Gesetz Sachsen-Anhalt – EGovG LSA)<sup>9</sup> sieht eine dynamische Verweisung auf das Bundesrecht (allerdings mit Einschränkungen) vor.<sup>10</sup>

Das EGovG des Bundes differenziert ferner zwischen der Geltung der Regelungen für „Behörden“ (damit sind also z.B. auch Landes- und Kommunalbehörden gemeint) und den „Behörden des Bundes“ (dann sind Landes- und Kommunalbehörden nicht adressiert).

<sup>6</sup> Die Begründung des Gesetzentwurfs BR-Drs. 557/12, S. 33, spricht von dem „Ermöglichungsgesetz“, mit dem „Motornormen“ für eine moderne Verwaltung eingeführt werden. Ferner dazu Bernhardt, eGovernment-Gesetzgebung quo vadis?, in: eGovernment Computing 22.12.2015, <https://www.egovernment-computing.de/egovernment-gesetzgebung-quo-vadis-a-516639/>.

<sup>7</sup> Art. 1 Abs. 3 BayEGovG.

<sup>8</sup> § 1 Abs. 3 Nr. 1 HEGovG vom 12. September 2018, GVBl. S. 184, 188.

<sup>9</sup> Drs. 7/1877; <https://padoka.landtag.sachsen-anhalt.de/files/drs/wp77/drs/d1877lge.pdf>, Abruf am 23.10.2018.

<sup>10</sup> § 2 EGovG LSA: „§ 1 Abs. 2 des E-Government-Gesetzes vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2206), in der jeweils geltenden Fassung, findet entsprechende Anwendung für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Stellen der Landesverwaltung, soweit sie Landesrecht anwenden. Dabei gelten folgende Maßgaben (...)“.

<sup>4</sup> BGBl. I 2013, 2749.

<sup>5</sup> § 3a Abs. 2 Satz 4 Nr. 4 VwVfG.

So sieht das E-GovG vor, dass jede *Behörde* zur Eröffnung eines elektronischen Zugangs (auch für qualifiziert elektronisch signierte Dokumente), verpflichtet ist. Demgegenüber sind nur die *Behörden des Bundes* verpflichtet, einen De-Mail-Zugang ab Zugänglichkeit eines zentralen Gateways zu eröffnen<sup>11</sup> sowie die Annahme von elektronischen Formularen mit der elektronischen Identifizierungsfunktion des Personalausweises oder des elektronischen Aufenthaltstitels zu ermöglichen. Soll eine solche Verpflichtung auch Landes- und Kommunalbehörden erfassen, müssen die Länder ihrerseits E-Government-Gesetze erlassen, die aber bisher nur in Sachsen<sup>12</sup> (dieses hatte als erstes Landes-Gesetz nach dem E-GovG des Bundes eine gewisse Pilotfunktion auch für die anderen Landes-E-Government-Gesetze), Bayern<sup>13</sup>, Baden-Württemberg<sup>14</sup>, Nordrhein-Westfalen<sup>15</sup>, Mecklenburg-Vorpommern<sup>16</sup>, Berlin<sup>17</sup>, Saarland<sup>18</sup>, Bremen<sup>19</sup>, Thüringen<sup>20</sup> und Hessen<sup>21</sup> existieren. Schleswig-Holstein hat zwar bereits 2009 ein E-Government-Gesetz in Kraft gesetzt;<sup>22</sup> es regelt allerdings neben der Einrichtung zentraler Basisdienste und eines landesweiten Verwaltungsportals im Wesentlichen nur die Standardisierung im Verhältnis Land/Kommunen bzw. Kommunen untereinander und ist daher mit heutigen

E-Government-Gesetzen nicht vergleichbar.<sup>23</sup> Schließlich haben auch die Landesregierungen von Sachsen-Anhalt<sup>24</sup>, Niedersachsen<sup>25</sup> und Rheinland-Pfalz<sup>26</sup> ähnliche E-Government-Gesetze auf den Weg gebracht.

## B. Im Detail: Regelungen der E-Government-Gesetze von Bund und Ländern

### I. Anwendungsbereich

Die Analyse der verabschiedeten oder bisher im Entwurf vorliegenden E-Government-Gesetze von Bund und Ländern zeigt im Detail große Unterschiede in den Einzelregelungen. Das beginnt schon beim Anwendungsbereich der jeweiligen E-Government-Gesetze. So nehmen alle E-Government-Gesetze bestimmte Verwaltungsbereiche aus, allerdings mit unterschiedlicher Intensität. Die Herausnahme der Rechtsprechung ist zwingend. Denn die Rechtsprechung unterliegt als eigenständige Gewalt im Verfassungsstaat auch eigenen Regelungen. Insbesondere sind Verfassungsprinzipien wie die Unabhängigkeit des Richters (Art. 97 GG) zu beachten und führen dazu, dass die Verpflichtung der Verwaltung auf bestimmte Standards nicht ohne Weiteres den Richtern auferlegt werden darf. Insoweit erfassen die E-Government-Gesetze die Gerichte nur insoweit, als diese Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.<sup>27</sup> Im Übrigen hat der Bund mit dem Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten vom 10. Oktober 2013<sup>28</sup> und mit dem Gesetz zur Einführung der elektronischen Akte in der Justiz und zur weiteren Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs vom 5. Juli 2017<sup>29</sup> Sonderregelungen für die Justiz („E-Justice“) geschaffen, die darauf abzielen, bei der Festlegung der digitalen Kommunikationsinstrumente zwischen Ge-

<sup>11</sup> Diese Verpflichtung trat dann laut Bekanntmachung über das Inkrafttreten von § 2 Abs. 2 des E-Government-Gesetzes vom 21. April 2015 (BGBl. I S. 678) nach Bereitstellung des zentralen Gateways am 24.03.2016 in Kraft.

<sup>12</sup> Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung des Freistaats Sachsen (SächsEGovG) (Art. 1 G v. 09.07.2014).

<sup>13</sup> Bayerisches E-Government-Gesetz (BayEGovG) vom 22. Dezember 2015 (GVBl S. 458).

<sup>14</sup> Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung des Landes Baden-Württemberg (E-Government-Gesetz Baden-Württemberg – E-GovG BW) vom 17. Dezember 2015, verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 17. Dezember 2015 (GBl. S. 1191).

<sup>15</sup> Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen – E-GovG NRW), (Art. 1 G v. 8. Juli 2016, GV. NRW. S. 551).

<sup>16</sup> Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltungstätigkeit in Mecklenburg-Vorpommern (E-Government-Gesetz Mecklenburg-Vorpommern – E-GovG M-V) vom 25. April 2016, GVOBl. M-V 2016, S. 198.

<sup>17</sup> Berliner E-Government-Gesetz (EGovG Bln) vom 30. Mai 2016 (GVBl Bln S. 282).

<sup>18</sup> Gesetz vom 15. November 2017 (Amtsbl. I S. 1007), [http://sl.juris.de/cgi-bin/landesrecht.py?d=http://sl.juris.de/sl/EGovG\\_SL\\_rahmen.htm](http://sl.juris.de/cgi-bin/landesrecht.py?d=http://sl.juris.de/sl/EGovG_SL_rahmen.htm), Abruf am 24.10.2018.

<sup>19</sup> Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Bremen vom 20. März 2018 (Brem.GBl. 2018, 44).

<sup>20</sup> Thüringer Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (Thüringer E-Government-Gesetz – ThürEGovG) vom 10.05.2018, GVBl S.212, ber. S. 294.

<sup>21</sup> Hessisches Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (Hessisches E-Government-Gesetz – HEGovG) vom 12. September 2018, GVBl. S. 184, 188.

<sup>22</sup> Gesetz zur elektronischen Verwaltung für Schleswig-Holstein (E-Government-Gesetz – E-GovG) vom 8. Juli 2009, GVOBl. 2009, 398.

<sup>23</sup> Heckmann, in: jurisPK-Internetrecht, 5. Aufl. 2017, Rn. 212.

<sup>24</sup> <https://www.landtag.sachsen-anhalt.de/fileadmin/files/drs/wp7/drs/d1877lge.pdf>, Abruf am 18.08.2018.

<sup>25</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Förderung und zum Schutz der digitalen Verwaltung in Niedersachsen und zur Änderung des Niedersächsischen Beamtengesetzes: Art. 1 Niedersächsisches Gesetz über digitale Verwaltung und Informationssicherheit (NDIG), Drs. 18/1514, [https://www.landtag-niedersachsen.de/drucksachen/drucksachen\\_18\\_02500/01501-02000/18-01514.pdf](https://www.landtag-niedersachsen.de/drucksachen/drucksachen_18_02500/01501-02000/18-01514.pdf) (Abruf am 24.10.2018).

<sup>26</sup> Siehe hierzu den Bericht auf <https://mdi.rlp.de/de/service/pressemittelungen/detail/news/detail/News/lewentz-wichtiger-baustein-auf-dem-weg-zur-digitalen-verwaltung/>, Abruf am 18.08.2018.

<sup>27</sup> Dies wird meist mit der Formulierung beschrieben: „Für die Tätigkeit der Gerichtsverwaltungen und der Justizverwaltung einschließlich der ihrer Aufsicht unterliegenden Körperschaften des öffentlichen Rechts gilt dieses Gesetz nur, soweit die Tätigkeit der Nachprüfung durch die Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit (...) unterliegt“ (§ 1 Abs. 3 SächsEGovG, § 1 Abs. 5 E-GovG NRW, § 1 Abs. 4 E-GovG BW, § 1 Abs. 2 E-GovG Bln), § 1 Abs. 4 BremEGovG, § 1 Abs. 2 Nr. 1 HEGovG.

<sup>28</sup> BGBl. I 2013 S. 3786.

<sup>29</sup> BGBl. I 2017 S. 2208.

richten und Bürgern sowie bei der Normierung der digitalen Binnenstruktur der Justiz Abweichungen vom E-GovG nur dort vorzusehen, wo die verfassungsrechtlicher Sonderstellung der Justiz dies erfordert.

Nicht den E-Government-Gesetze unterfallen die Strafverfolgungsorgane wegen ihrer Nähe zur Judikative.<sup>30</sup> Nachvollziehbar sind auch die Ausnahmen bezogen auf die Legislative (Parlamente) und die (unabhängigen) Rechnungshöfe. Teilweise nehmen die E-Government-Gesetze aber auch Finanzämter, Rundfunkanstalten, Banken, Sparkassen, Hochschulen, Schulen oder Krankenhäuser von der Anwendung aus. Die damit erforderlichen Sonderregelungen für die Digitalisierung dieser Institutionen führen zu einer Unübersichtlichkeit, was nicht nur die Arbeit der Mitarbeiter, sondern auch die Kommunikation mit den Nutzern erschwert.

## II. Geltung für die Kommunalbehörden

Zwar regeln alle Gesetze und Gesetzentwürfe die Nutzung elektronischer Kommunikationsformen zwischen den Bürgerinnen und Bürgern einerseits und der Verwaltung andererseits, insbesondere also den sogenannten Schriftformersatz. Nicht alle Gesetze schreiben aber diese Wege auch für die Kommunalverwaltung vor.<sup>31</sup> Der Zeitpunkt der Öffnung dieser Kanäle ist aber sehr uneinheitlich: Einen De-Mail-Zugang sehen die Gesetze teilweise erst ab Zugänglichkeit eines zentralen Gateways (Bund, Bayern, BW) vor. Das ist unbefriedigend, weil die Verwaltung es damit selbst in der Hand hat, durch eine verzögerte Bereitstellung zentraler Infrastrukturen sich weiteren Verpflichtungen zu entziehen. Die (schriftformersetzende) Annahme elektronischer Formulare mit der elektronischen Identifizierungsfunktion des Personalausweises oder des elektronischen Aufenthaltstitels schreiben der Bund ab 01.01.2015, Sachsen ab 01.08.2016, NRW ein Jahr nach Verkündung des Gesetzes, Bayern ab 01.01.2020, Baden-Württemberg 6 Monate nach Inkrafttreten der zentralen Dienste, MV, Berlin, Bremen und Hessen ein Jahr nach dem Tag der Beendigung des Aufbaus der erforderlichen zentralen Infrastruktur für die Landesbehörden vor. Teilweise sind weitere „sichere“ Kommunikationswege nach Erlass entsprechender Verordnungen als Schriftformersatz anzubieten<sup>32</sup>, teilweise nicht.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> Z.B. § 1 Abs. 6 Nr. 1 E-GovG BW, § 1 Abs. 5 Nr. 2 ThürEGovG.

<sup>31</sup> Sachsen sieht dies vor: § 2 Abs. 2 SächsEGovG, ebenso Bayern (Art. 3 BayEGovG), NRW (§ 3 Abs. 2 und 3 E-GovG NRW). Andere wie z.B. Baden-Württemberg und Hessen begrenzen die Verpflichtung auf die Landesbehörden (§ 2 Abs. 2 E-GovG BW; § 3 Abs. 2 und 3 HEGovG).

<sup>32</sup> § 2 Abs. 2 Satz 2 SächsEGovG, § 4 Abs. 4 E-GovG Bln.

<sup>33</sup> NRW, Baden-Württemberg, Thüringen, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Bremen, Hessen.

## III. Elektronische Bezahlmöglichkeiten

Wichtig ist für eine effektive medienbruchfreie digitale Verfahrenskommunikation auch, dass elektronische Bezahlverfahren zur Verfügung stehen. Dies sehen praktisch alle E-Government-Gesetze vor.<sup>34</sup>

## IV. Nachweise

Elektronische Kommunikation und elektronische Aktenführung würden die Potentiale des E-Government nicht ausschöpfen, wenn Nachweise weiterhin in Papierform einzureichen wären. Deshalb sehen die E-Government-Gesetze regelmäßig vor, dass vorzulegende Nachweise elektronisch eingereicht werden können, es sei denn, dass durch Rechtsvorschrift etwas anderes bestimmt ist oder die Behörde für bestimmte Verfahren oder im Einzelfall die Vorlage eines Originals verlangt.<sup>35</sup> Das sogenannten Once-Only-Prinzip<sup>36</sup> verspricht Erleichterungen in Fallgestaltungen, in denen Bürger bereits bestimmte Nachweise bei der Verwaltung eingereicht haben, die von anderen Behörden ebenfalls benötigt werden und deshalb nicht erneut einzureichen wären, wenn Regelungen den Zugriff hierauf erlauben. Dem tragen spezielle Ermächtigungen Rechnung, die eine Weitergabe oder einen Zugriff auf die elektronischen Nachweise gestatten – allerdings nunmehr auf der Grundlage der Datenschutzgrundverordnung mit speziellen Regelungen zum Einwilligungserfordernis des Betroffenen.

## V. Elektronische Aktenführung

Auch die Einführung der elektronischen Akte ist geregelt. Sie „soll“ beim Bund zum 01.01.2020, in Sachsen seit 01.08.2018, in NRW ab 01.01.2022, in Bayern seit 01.07.2016, in Baden-Württemberg, Bremen und Hessen zum 01.01.2022, in Berlin zum 01.01.2023, im Saarland zum 01.01.2020 eingeführt sein. Zumeist enthalten die Formulierungen Ausnahmen von der Pflicht (z.B. im Falle der langfristigen Unwirtschaftlichkeit der Digitalisierung der Akte<sup>37</sup>) oder stellen die Verpflichtung unter Haushaltsvorbehalt.<sup>38</sup> In Thüringen haben die Behörden – von gewissen Ausnahmen der Unwirtschaftlichkeit abgesehen – spätestens ihre Akten ab dem 01.01.2023 in einem zentralen Verfahren elektronisch zu führen; soweit die Behörden des Landes ihre Akten elektronisch führen, ist die elektronische Akte ab dem 01.01.2024 führend. Die unterschiedlichen Formulierungen („soll“ und „haben... zu

<sup>34</sup> Z.B. Art. 5 BayEGovG, § 7 E-GovG NRW, § 5 E-GovG Bln, § 13 ThürEGovG.

<sup>35</sup> Z.B. § 5 E-GovG, § 8 E-GovG NRW.

<sup>36</sup> <http://toop.eu/once-only>, Abruf am 18.08.2018.

<sup>37</sup> § 6 Abs. 1 E-GovG BW; § 9 Abs. 3 Satz 2 E-GovG NRW, § 10 Abs. 1 Satz 2 E-GovG MV.

<sup>38</sup> § 12 Abs. 1 SächsEGovG.

führen“) führt zu Diskussionen darüber, wie stringent die Verpflichtung zur elektronischen Aktenführung ist. So trat die hessische Landesregierung im Entwurf für einen § 7 HEGovG die Ansicht „die gewählte und vom Bund übernommene Formulierung „Sollen“ stelle klar, „dass eine Pflicht zur elektronischen Aktenführung und -vorgangsbearbeitung nicht statuiert wird“<sup>39</sup>. Demgegenüber verwiesen die Sachverständigen in der Anhörung im Hessischen Landtag darauf, dass der Begriff „Sollen“ bedeutet, dass die Rechtsfolge im Regelfall erreicht werden muss. Lediglich in Ausnahmefällen können die Behörden daher von der vorgegebenen Rechtsfolge abrücken.<sup>40</sup> Die Diskussion ist deshalb relevant, weil die Fristen zur Einführung der eAkten teilweise als ambitioniert angesehen werden und insbesondere auf Bundesebene fraglich ist, ob wirklich alle Behörden der Bundesverwaltung zum 01.01.2020 den Schalter von „Papier“ auf „Elektronik“ umgelegt haben. Bei Fristversäumnis stellt sich die Frage nach den Sanktionen. Da die E-Government-Gesetze weitgehend keine subjektiven Rechte auf elektronische Medien vorsehen, bliebe ein Verstoß gegen die Pflicht zur eAkte weitgehend folgenlos.

Die Aktenführungspflicht gilt allerdings nicht automatisch auch für die Kommunen. Diesen wird eine elektronische Akte freigestellt<sup>41</sup> oder – wie in Thüringen – „empfohlen“<sup>42</sup>. Die Regelungen zur Art und Weise der Aktenführung sind größtenteils ähnlich, wenn auch nicht völlig identisch. Zumeist ist vorgeschrieben, durch „geeignete technisch-organisatorische Maßnahmen nach dem Stand der Technik sicherzustellen, dass die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung eingehalten werden“<sup>43</sup>. Führen auch Kommunen ihre Verwaltungsakten elektronisch, so sind sie ebenfalls an die genannten Aktenführungsvorschriften gebunden.<sup>44</sup> Auf den „Stand der Technik“ stellen die E-Government-Vorschriften auch ab, soweit das Einscannen – also der sogenannte Medientransfer von Papier ins Digitale – geregelt wird.<sup>45</sup> Prinzipiell sollen die Akten ab dem Zeitpunkt der Umstellung auf die eAkte vollständig elektronisch geführt, daher Papierdokumente als elektronische Wiedergabe in der elektronischen Akte aufbewahrt werden. Vom Scannen kann nur abgesehen werden, wenn dies mit unverhältnismäßigem Aufwand verbunden

oder unwirtschaftlich ist. Schließlich sehen die E-Government-Gesetze vor, dass die Papierdokumente nach dem Einscannen vernichtet oder zurückgegeben werden, sobald eine weitere Aufbewahrung nicht mehr aus rechtlichen Gründen oder zur Qualitätssicherung des Übertragungsvorgangs erforderlich ist.<sup>46</sup> Es fehlt allerdings ein umfassender Überblick darüber, wann eine Aufbewahrung „aus rechtlichen Gründen“ erforderlich ist.

Die Art und Weise der Erteilung der Akteneinsicht ist weitgehend gleich geregelt. So kann die Verwaltung elektronische Dokumente übermitteln, einen Aktenausdruck zur Verfügung stellen, die elektronischen Dokumente auf einem Bildschirm wiedergeben oder einen elektronischen Zugriff auf den Inhalt der Akten gestatten.<sup>47</sup> Allerdings wurde für den Justizbereich jüngst die Möglichkeit geschaffen, Akteneinsicht durch Bereitstellung des Inhalts der Akten über ein Bund-Länder-Portal zu ermöglichen<sup>48</sup>; hier bietet sich für die Verwaltung noch eine Modernisierungschance.

## VI. Umsetzung neuerer Vorgaben des Europarechts und des Bundesrechts

Nach dem Inkrafttreten des EGovG des Bundes ist die IT-Entwicklung nicht stehen geblieben. Neuere Landesgesetze mussten daher auf die aus dem Europäischen Unionsrecht erwachsenden Verpflichtungen reagieren, wie z.B. auf die Verpflichtung zur Entgegennahme der elektronischen Rechnung<sup>49</sup>, auf Verpflichtungen aus der eIDAS-Verordnung<sup>50</sup> oder die Geltung der Datenschutzgrundverordnung seit 25.05.2018<sup>51</sup> bzw. müssen auf die Verpflichtungen aus dem Bundesrecht (Onlinezugangsgesetz) eingehen.

So finden sich in den modernen E-Government-Gesetzen Regelungen zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes.<sup>52</sup>

<sup>39</sup> Drs. 19/6403 S. 32.

<sup>40</sup> Bernhardt, Ausschussvorlage INA 19/74 – öffentlich – Teil 1 S. 8. *Hornung*, AV INA 19/74, Teil 3, S. 62 unter Verweis auf die Kommentierung von Keller/Herder/Schallbruch, in Bauer/Heckmann/Ruge/Schallbruch/Schulz, § 6 EGovG, Rn. 4 ff., <https://hessischer-landtag.de/sites/default/files/scald/files/INA-AV-19-74-T1.pdf>, Abruf am 24.10.2018.

<sup>41</sup> Z.B. § 16 i.V.m. § 13 Abs. 1 SächsEGovG; § 9 Abs. 3 EGovG NRW nimmt nur die „Behörden des Landes“ in die Pflicht, nimmt auch die Landrätinnen und Landräte als untere staatliche Verwaltungsbehörde von der Pflicht aus.

<sup>42</sup> § 16 Abs. 5 ThürEGovG.

<sup>43</sup> § 9 Abs. 2 EGovG NRW, § 16 Abs. 2 ThürEGovG. Ähnlich § 12 Abs. 1 SächsEGovG.

<sup>44</sup> Z.B. § 16 SächsEGovG.

<sup>45</sup> Z.B. § 10 Abs. 1 Satz 2 EGovG NRW.

<sup>46</sup> § 10 Abs. 2 EGovG NRW, § 17 Abs. 2 ThürEGovG.

<sup>47</sup> Z.B. § 13 EGovG NRW, § 12 SächsEGovG.

<sup>48</sup> Siehe § 299 Abs. 3 ZPO n.F.: „Werden die Prozessakten elektronisch geführt, gewährt die Geschäftsstelle Akteneinsicht durch Bereitstellung des Inhalts der Akten zum Abruf“.

<sup>49</sup> Richtlinie 2014/55/EU des Europäischen Rats und des Europäischen Parlaments vom 16. April 2014 über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen, ABl L 133/1.

<sup>50</sup> eIDAS (electronic IDentification, Authentication and trust Services) – Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG (Signaturrichtlinie), ABl L 257/73. So regelt z.B. § 3 Abs. 4 E-GovG SL: „Absatz 3 gilt analog für Verfahren, die aufgrund von Rechtsverordnungen des Saarlandes oder Rechtsvorschriften der Europäischen Union zum elektronischen Identitätsnachweis zugelassen werden“.

<sup>51</sup> Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG, ABl L 119.

<sup>52</sup> Z.B. §§ 5 und 6 Abs. 2 ThürEGovG; § 3 Abs. 4 HEGovG.

### *VII. Neue Erwartungen der Bürger an E-Government-Gesetzgebung: subjektives Recht auf durchgehend elektronische Verfahren*

Ferner gab die fortschreitende IT-Entwicklung Anlass zu Überlegungen, über die rein objektivrechtlichen Regelungen im EGovG hinauszugehen und im Regelungstext subjektive Rechte zu verankern. Wenn Bürger sich auf Rechte aus den E-Government-Gesetzen berufen können, dann wird es auch für die Verwaltung z.B. schwerer, zeitliche Fristen für bestimmte E-Government-Angebote zu missachten. Denn es könnten Reaktionsmöglichkeiten in Form von Rechtsbehelfen geschaffen werden, die sich auf die Verletzung subjektiver Rechte berufen. Ohne die subjektiven Ansprüche drohen zeitlich fixierte Verpflichtungen im EGovG zu Programmsätzen degradiert zu werden, weil der Druck auf die Verwaltungen fehlt, die Fristen des EGovG auch einzuhalten. So hat der Bund z.B. die gesetzliche Verpflichtung zum Angebot der Nutzung eines elektronischen Identitätsnachweises wohl auch deshalb nicht pünktlich umgesetzt, weil ein hierauf abzielender Anspruch der Bürgerinnen und Bürger fehlte. Der bereits in Art. 8 der EU-Dienstleistungsrichtlinie<sup>53</sup> angelegte Anspruch auf durchgehende elektronische Gestaltung des Verfahrens hat sich bisher noch nicht ausreichend in der E-Government-Gesetzgebung niederschlagen.

Art. 2 BayEGovG sieht allerdings einen Anspruch des Bürgers auf eine durchgehende elektronische Verfahrensführung vor: „Jeder hat das Recht, nach Maßgabe der Art. 3 bis 5 elektronisch über das Internet mit den Behörden zu kommunizieren und ihre Dienste in Anspruch zu nehmen. Er kann verlangen, dass Verwaltungsverfahren nach Maßgabe des Art. 6 ihm gegenüber elektronisch durchgeführt werden“. Dieser Anspruch geht über die Umsetzung des Europäischen Dienstleistungsrichtlinie hinaus und umfasst alle Verwaltungsverfahren.

Generell tun sich E-Government-Regelungen jedoch damit schwer, subjektive Rechte zu verleihen. Zwar werden mit dem Onlinezugangsgesetz Bund und Länder verpflichtet, bis 31.12.2022 ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und ihre Verwaltungsportale miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Auch sollen Nutzer (Bürger, Unternehmen) über alle Verwaltungsportale von Bund und Ländern mit sogenannten Nutzerkonten einen barriere- und medienbruchfreien Zugang zu elektronischen Verwaltungsleistungen dieser Verwaltungsträger erhalten. Über die Nutzerkonten können sich dann Bürger und Unternehmen für die im Portalverbund verfügbaren elektronischen Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern einheitlich identifizieren. Die Begründung des Gesetzentwurfs relativiert allerdings die Wirkung der Regelung: Es seien daraus keine subjektiven Rechte abzuleiten.<sup>54</sup> Generell erwarten

Bürgerinnen und Bürger inzwischen mehr E-Government-Komfort von ihren Verwaltungen. So genügt es nicht mehr, die Verwaltung lediglich einmal zu Beginn des Verfahrens elektronisch erreichen und die Schriftform durch digitale Instrumente ersetzen zu können. Man wünscht sich zumindest die Möglichkeit einer durchgängig digitalen Abwicklung von Verwaltungsverfahren.

### *VIII. Erst Verwaltungsverfahren optimieren, dann digitalisieren*

§ 9 EGovG, § 14 EGovG M-V, § 9 EGovG BW, § 10 EGovG Bln, § 16 E-GovG SL, § 9 BremEGovG und § 18 ThürEGovG verpflichten die Behörden, Verwaltungsabläufe, die erstmals zu wesentlichen Teilen elektronisch unterstützt werden, vor Einführung der informationstechnischen Systeme unter Nutzung gängiger Methoden zu dokumentieren, zu analysieren und zu optimieren. Eine solche Optimierung von Verfahren ist die entscheidende Voraussetzung, Effizienz- und Einsparpotenziale für den Einsatz der IT zu identifizieren und zu realisieren. In Sachsen wurden – vor dem SächsEGovG – Projekte zur Aufgabenkritik und Prozessoptimierung aufgesetzt, die darauf abzielten, die staatlichen Strukturen für eine Digitalisierung fit zu machen, deshalb sah man eine dahingehende gesetzliche Verpflichtung als überflüssig an.

### *IX. Standardisierung und Digitalisierung des Datenaustausches zwischen den Behörden auch Verwaltungsebenen übergreifend – und der sogenannte Rückverkehr*

Zumeist sehen die E-Government-Gesetze einen zum Zwecke der Interoperabilität standardisierten, medienbruchfreien und grundsätzlich digitalen Datenaustausch zwischen den Behörden, teilweise auch mit den Kommunen vor.<sup>55</sup> Die Standardisierung wird über die Bereitstellung sogenannter Basiskomponenten<sup>56</sup> hergestellt, die durch Rechtsverordnung für verbindlich erklärt werden können.<sup>57</sup> Allerdings ist aus der Sicht des Bürgers auch zu wünschen, dass die Behörden die Antworten auf die Anträge und Dokumente der Bürger ebenfalls elektronisch übersenden. So regelt z.B. § 8 ThEGovG einen solchen Rückverkehr zwischen Behörden und den Bürgern/Unternehmen. Dann ist es für Verwaltungsverfahren im engeren Sinne erforderlich, dass Bürger und Unternehmen auch einen Zugang für einen solchen Rückverkehr eröffnet haben. Denn in der Tat gewinnt die E-Government-Kommunikation zwischen Behörden und Nutzern an Attraktivität, wenn der Nutzer eine Antwort von der Behörde auf demselben Wege erhält, auf dem er sein Anliegen an die Behörde ge-

<sup>53</sup> Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt ABl. L 376/36.

<sup>54</sup> BR- Drs. 814/16, S. 86 (zu § 1 OZG).

<sup>55</sup> Z.B. § 9 Abs. 1 SächsEGovG, § 21 ThürEGovG.

<sup>56</sup> § 14 SächsEGovG, § 22 Abs. 3 Nr. 3 EGovG NRW, § 15 Abs. 1 EGovG M-V spricht von „Basisdiensten“.

<sup>57</sup> § 10 SächsEGovG.

sandt hat. Bisher wurde allerdings in der elektronischen Übermittlung eines Anliegens an die Behörde noch keine Eröffnung eines Zugangs durch den Bürger gesehen. In der Kommentarliteratur zu § 3a VwVfG wird insoweit darauf hingewiesen, dass eine elektronische Kommunikation dem Adressaten auch nicht ohne ausdrückliche Einwilligung aufgedrängt werden dürfe und dem Bürger, der selbst mit der Behörde auf elektronischem Weg in Kontakt getreten ist, nicht unterstellt werden dürfe, dass er die Kommunikation mit der Behörde generell auf diesem Weg führen möchte.<sup>58</sup> Bemerkenswert sind insoweit die Festlegungen in § 4 Abs. 1 EGovG NRW und § 9 Abs. 1 Satz 1 ThürEGovG, dass Bürger und juristische Personen in der jeweiligen Angelegenheit durch Wahl eines elektronischen Kommunikationsweges den (elektronischen) Zugang für die zuständige Behörde eröffnet haben. Konsequenterweise werden auch datenschutzrechtliche Vorkehrungen zu treffen und der Nutzer über die Datenschutz-Konsequenzen zu informieren sein. In der Praxis dürfte es dennoch Schwierigkeiten bereiten, den Bürger im Vorfeld der Übermittlung personenbezogener Daten auf bestimmte Konsequenzen hinzuweisen, denn die initiale Antragsstellung des Nutzers bei der Behörde wird u.U. elektronisch erfolgen, ohne dass die Behörde intensive Aufklärung leisten kann. Umso wichtiger ist es, bestimmte elektronische Zugangskanäle (z.B. Ausfüllen elektronischer Formulare, De-Mail-Nutzung) mit Zusatzinformationen über die datenschutzrechtlichen Konsequenzen zu versehen.

## X. Datenschutz und Informationssicherheit

Datenschutzregelungen sind wichtig, um die Konformität der E-Government-Gesetze mit den europäischen Vorgaben (DSGVO, NIS-Richtlinie<sup>59</sup>) sicherzustellen. So finden sich neben dem allgemeinen Hinweis auf Datenschutz- und Informationssicherheitskonzepte<sup>60</sup>, der Pflicht zur Sicherstellung „der informationstechnischen Systeme der Behörden im Rahmen der Verhältnismäßigkeit“<sup>61</sup> Regelungen zu den sogenannten „gemeinsamen Verfahren“ im Sinne von automatisierten Verfahren, die mehreren datenverarbeitenden Stellen das Verarbeiten personenbezogener Daten in oder aus einem Datenbestand ermöglichen.<sup>62</sup> Wichtig sind auch Aussagen zur Verschlüsselung der Kommunikation

mit Bürgern und Unternehmen, die sich aber nicht in allen E-Government-Gesetzen finden.<sup>63</sup>

Nicht alle E-Government-Gesetze regeln intensiv die beim E-Government einzuhaltende IT-Sicherheit. So verweist Sachsen auf die Geltung der Standards und Kataloge des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik in der jeweils aktuellen Fassung,<sup>64</sup> andere Länder ordnen die „erforderlichen Maßnahmen nach dem Stand der Technik“ und verbindliche behördenspezifische Sicherheitskonzepte an<sup>65</sup> oder ermächtigen zu Rechtsverordnungen zur Informationssicherheit,<sup>66</sup> ordnen den Betrieb eines Computersicherheits-Ereignis- und Reaktionsteam CERT an,<sup>67</sup> während Thüringen eine Vollregelung zur Abwehr von Schadprogrammen und Gefahren für die Informationstechnik trifft (§ 32 ThürEGovG).

## XI. Weitere inhaltliche E-Government-Regelungen

*Informationspflichten* über Aufgaben und Erreichbarkeiten sind in § 3 EGovG angelegt und werden in den Landes-EGovG für die Landes- und Kommunalbehörden aufgegriffen.<sup>68</sup> § 15 EGovG Bln verpflichtet darüber hinaus zur Nutzung des Corporate Design des Landes Berlin.

*Open Data -Klauseln* sollen für eine Öffnung von Verwaltungsdaten in maschinenlesbarer Form die Nutzung z.B. durch Wirtschaftsunternehmen bei einem Weiterverwendungsinteresse ermöglichen. Die Intensität dieser Klauseln ist sehr unterschiedlich. 2017 hat der Bund mit einem neuen § 12a EGovG eine Bereitstellung von Rohdaten zum Datenabruf über öffentlich zugängliche Netze angeordnet. Andere Länder wie Hamburg, Bremen und Rheinland-Pfalz sehen in sogenannten Transparenzgesetzen eine erweiterte proaktive Pflicht zur Datenbereitstellung über Register vor. Dennoch sind Open-Data-Regelungen nicht selbstverständlich. So traf Hessen auch mit dem neuen HEGOVG keine Open-Data-Regelung.

*Barrierefreiheitsregelungen* normieren besondere Anforderungen an die elektronische Kommunikation und die Gestaltung elektronischer Dokumente, so dass sie auch von Menschen mit Behinderungen grundsätzlich uneingeschränkt und barrierefrei genutzt werden können. Der Wortlaut der einzelnen Bundes- und Landesregelungen

<sup>58</sup> Eine konkludente Einwilligung des Bürgers sei im Hinblick auf die die technischen Anforderungen wie die Verfügbarkeit bestimmter Entschlüsselungs- oder Signaturverfahren oder die Notwendigkeit, den elektronischen Briefkasten zeitnah zu leeren, nicht ausreichend. Vielmehr müsse sich eine ausdrückliche Einwilligung des Bürgers auf diese Folgen beziehen, Müller BeckOK VwVfG VwVfG § 3a Rn. 2 – 7.

<sup>59</sup> Richtlinie (EU) 2016/1148 des EP und des Rates vom 6. Juli 2016 über Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen gemeinsamen Sicherheitsniveaus von Netz- und Informationssystemen in der Union, ABl.L 194/1

<sup>60</sup> § 5 Abs. 1 SächsEGovG.

<sup>61</sup> Art. 9 Abs. 2 BayEGovG.

<sup>62</sup> z.B. § 6 SächsEGovG.

<sup>63</sup> § 2 Abs. 1 Satz 3 SächsEGovG: „Für die elektronische Kommunikation sind Verschlüsselungsverfahren anzubieten und grundsätzlich anzuwenden. § 3 Abs. 1 Satz 2 EGovG NRW: „Für den Zugang bietet die Behörde ein Verschlüsselungsverfahren an“. Verfahren zur Verschlüsselung sind ferner in Bayern (Art. 3 Abs. 1 Satz 2; jedoch tritt diese Vorschrift erst am 01.01.2020 in Kraft) und Berlin (wenn auch mit teilweise unterschiedlichen Maßgaben) vorgesehen, sie fehlen demgegenüber z.B. beim Bund, in MV und Baden-Württemberg.

<sup>64</sup> § 9 Abs. 2 SächsEGovG.

<sup>65</sup> § 16 EGovG BW.

<sup>66</sup> § 23 Abs. 2 Nr. 10 EGovG NRW.

<sup>67</sup> § 23 EGovG Bln.

<sup>68</sup> Z.B. Art. 4 Abs. 1 Satz 2 BayEGovG.

hierzu ist nicht einheitlich.<sup>69</sup> Die Verpflichtung zur Aufnahme einer *Georeferenzierung* in elektronischen Registern mit Bezug zu inländischen Grundstücken findet sich fast in allen E-Government-Gesetzen wieder.<sup>70</sup> Schließlich ist in den E-Government-Texten zumeist auch die *Kommunikation der Behörden über sichere Netzwerke* angesprochen.<sup>71</sup>

Weitere Regelungen finden sich nur vereinzelt in den E-Government-Gesetzen. So schreibt z. B. das Berliner E-GovG *Qualifizierungsmaßnahmen* sowie die *Berücksichtigung der Interessen der Beschäftigten* bei Einführung und wesentlicher Veränderung von IT-gestützten Verwaltungsverfahren vor. Das E-GovG SL und das E-GovG Bln<sup>72</sup> eröffnen *Möglichkeiten zur elektronischen (Bürger-Beteiligungsverfahren)*. Das HEGvG fordert eine prinzipielle elektronische Arbeitsweise der *Register*.

### XII. Organisatorische Regelungen

Zumeist enthalten die E-Government-Gesetze von Bund und Ländern auch organisatorische Regelungen.<sup>73</sup> Zwar kann diese Thematik auch Gegenstand von Verwaltungsvorschriften sein; durch Aufnahme in ein Gesetz erfahren die Organisationsstrukturen jedoch eine stabilere Basis.

Zum einen dienen die E-Government-Gesetze dazu, die Verpflichtungen zur Verbindlichkeit der Beschlüsse des IT-Planungsrats über fachunabhängige und fachübergreifende IT-Operabilitäts- oder IT-Sicherheitsstandards aus dem IT-Staatsvertrag<sup>74</sup> im Bundesrecht<sup>75</sup> und im Landesrecht<sup>76</sup> einhalten zu können. Ferner finden sich Regelungen zur Koordinierung der verantwortlichen Institutionen auf einer Verwaltungsebene – z.B. durch Festlegung eines Entscheidungsgremiums zu ressortübergreifenden Fragen<sup>77</sup>; insoweit legen die Landesgesetze zumeist eine so-

genannte CIO-Organisation fest: Die oder der Beauftragte der Landesregierung steuert und koordiniert die Informationstechnik in der Landesverwaltung und legt insbesondere die technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen für den Einsatz der IT in der Landesverwaltung fest. Für grundsätzlichere Steuerungsfragen wird zumeist ein Koordinierungsgremium aus Vertretern von Staatskanzlei und Landesministerien etabliert, in dem der CIO den Vorsitz führt. Die Kompetenzregelungen sind dabei von Land zu Land unterschiedlich ausgestaltet. Sachsen und Berlin weisen dem/der CIO bzw. dem IKT-Staatssekretär/der IKT-Staatssekretärin auch Beteiligungsaufgaben im Gesetzgebungsverfahren zu, wenn IT-Fragen in Normentwürfen berührt sind.<sup>78</sup> In den Landesgesetzen ist es aber auch wichtig, ein Koordinierungsgremium zu etablieren, das den rechtlichen Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen staatlicher und kommunaler Ebene setzt und weitere Beteiligungen z.B. des Datenschutzbeauftragten regelt. Die Bezeichnungen für solche Gremien sind in den E-Government-Gesetzen unterschiedlich, überwiegend hat sich der Begriff „IT-Kooperationsrat“ aus dem SächsEGovG durchgesetzt.<sup>79</sup> Schließlich regulieren das E-GovG NRW und das E-GovG Bln auch die Tätigkeit des IKT-Dienstleisters.<sup>80</sup>

### XIII. Elektronische Publikation

Fast alle E-Government-Gesetze sehen Regelungen für eine (zusätzliche) elektronische Publikation vor<sup>81</sup> und betonen den angemessenen Zugang zu den Publikationen. Ausgenommen von der Digitalisierung sind allerdings explizit die Verkündungen von Gesetzen.<sup>82</sup> So nutzen die E-Government-Gesetze leider die Chance nicht, auch eine elektronische Verkündung von Gesetzen vorzusehen, wie dies bereits in Brandenburg seit 2009 möglich ist.<sup>83</sup> Nach verbreiteter Ansicht ist eine Änderung des Grundgesetzes (für die elektronische Verkündung von Bundesgesetzen) sowie der Landesverfassungen (für die Verkündung von Landesgesetzen) erforderlich. Solche Verfassungsänderungen hat man offenbar gescheut, um die E-Government-Gesetze nicht mit zusätzlichen parlamentarischen Hürden zu versehen. Dennoch dürften entsprechende Verfassungsänderungen dringlich sein, weil ansonsten ein wesentlicher, sichtbarer Bereich von der Digitalisierung ohne Rechtfertigung ausgespart bleibt. Schon heute werden die

<sup>69</sup> So ist z.B. die sächsische Regelung in § 7 SächsEGovG strikter als die Regelung in § 16 E-GovG. § 2 Abs. 4 Satz 3 E-GovG Bln schreibt die Berücksichtigung bereits „bei der Planung, Entwicklung, Ausschreibung und Beschaffung“ vor.

<sup>70</sup> Z.B. § 14 E-GovG, § 17 E-GovG NRW.

<sup>71</sup> Z.B. § 11 SächsEGovG.

<sup>72</sup> § 14 E-GovG Bln.

<sup>73</sup> Bayern hat allerdings bewusst auf entsprechende Regelungen verzichtet; man wollte ein bürgerzentriertes E-Government-Gesetz und keine Verwaltungs-Binnenrecht schaffen. Der damalige bayerische CIO betonte, es stünden „im bayerischen Gesetz Bürger, Unternehmen und Kommunen im Mittelpunkt.“ (<https://bayrvt.de/2015/05/12/staatskanzlei-finanzminister-dr-markus-soeder-stellt-entwurf-fuer-bayerisches-e-government-gesetz-vor/#more-23633>, Abruf am 18.08.2018).

<sup>74</sup> § 1 Abs. 1 Satz 1 und § 3 des Vertrages über die Errichtung des IT-Planungsrats und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern – Vertrag zur Ausführung von Artikel 91 c GG (BGBl. 2010 I S. 662, 663).

<sup>75</sup> § 10 E-GovG.

<sup>76</sup> § 13 Abs. 2 SächsEGovG, § 18 E-GovG SL, § 17 E-GovG BW.

<sup>77</sup> In BW wird ein „IT-Rat Baden-Württemberg“ eingerichtet mit mehrheitlicher Beschlussfassung (§ 20 E-GovG BW).

<sup>78</sup> § 17 Abs. 2 Satz 3 SächsEGovG, § 21 Abs. 4 E-GovG Bln.

<sup>79</sup> § 18 SächsEGovG, § 19 E-GovG SL, § 23 E-GovG BW, § 21 E-GovG NRW. In Hessen wird er als „E-Government-Rat“ bezeichnet, § 15 HEGovG.

<sup>80</sup> § 24 E-GovG NRW, § 24 E-GovG Bln.

<sup>81</sup> § 4 SächsEGovG, § 19 E-GovG NRW, § 25 ThürEGovG.

<sup>82</sup> § 25 Abs. 1 Satz 2 ThürEGovG.

<sup>83</sup> Gesetz über die elektronische Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Ausfertigungs- und Verkündungsgesetz – BbgAusf-VerkG) vom 18. Dezember 2009 (GVBl.1/09, [Nr. 17], S. 390).

(inoffiziellen) elektronischen Internet-Veröffentlichungen der weiterhin offiziellen Papierbekanntmachung der Gesetze häufiger genutzt als die Papierausgabe des Gesetz- und Verordnungsblatts, obwohl allein hier das Papier amtlich und „führend“ ist.

### C. Fazit

Die Analyse der bisher in Kraft getretenen E-Government-Gesetze von Bund und Ländern zeigt, dass sich die Hoffnungen des Jahres 2013 nicht erfüllt haben, die Länder ließen sich mithilfe von „Motornormen“ des (Bundes-) EGovG motivieren, möglichst schnell die Landes- und Kommunalbehörden mit gleichen oder systemgleichen E-Government-Normen zu verpflichten. Die Länder haben das Instrument der Simultangesetzgebung des VwVfG nicht aufgegriffen. Jedes Land entnahm vielmehr dem Bundesstaatsprinzip die Rechtfertigung dafür, über Inhalt und Zeitablauf der E-Government-Gesetzgebung allein und möglichst unabhängig von den anderen zu entscheiden. Nur schwer lassen sich regionale Besonderheiten als Grund für nachvollziehbare unterschiedliche Regelungen finden. Als entscheidende Faktoren für Schnelligkeit und Inhalt der Gesetze erwiesen sich die Ressourcenlage bzw. finanzielle Priorisierungen, das Engagement der verantwortlichen Minister und Staatssekretäre oder die Einigungsfähigkeit zwischen staatlichen und kommunalen Verantwortungsträgern. Einige Länder haben bis heute noch kein EGovG verabschiedet. Im Interesse der Bürger und Unternehmen, deren Aktionsradius nicht auf ein Land beschränkt bleibt, wäre zu wünschen, dass sich die Länder zukünftig stärker an dem Modell „VwVfG“ orientieren und die Vorteile eines gemeinsamen, abgestimmten Vorgehens anerkennen. Der Föderalismus lebt nicht davon, unterschiedliche Rechtsregeln zum Prinzip zu erheben, sondern Abweichungen von Regelungsstandards dann vorzusehen, wenn die Nähe der Bürgerinnen und Bürger zur spezifischen Wahrnehmung der Gestaltungsaufgabe Anlass dazu gibt. Im Vordergrund sollte das Kooperationsprinzip im föderalen Verfassungsstaat stehen. Dazu bedarf es allerdings einer Neujustierung der bundesstaatlichen Organisationsstruktur.<sup>84</sup>

<sup>84</sup> Bernhardt, Digitalisierung im Spannungsfeld der grundgesetzlichen Kompetenzträger, in: Bär/Grädler/Mayr (Hrsg.), Digitalisierung im Spannungsfeld von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Recht, 2018, S. 1 ff., 15 ff.