

# E-GOVERNMENT- GESETZGEBUNG VON BUND UND LÄNDERN IM VERGLEICH UND BEST-PRACTICES-LEITLINIE

**Wilfried Bernhardt**



**Bernhardt  
IT Management  
Consulting  
GmbH**



**NEGZ**  
Nationales E-Government  
Kompetenzzentrum e.V.

## **Für einen modernen Staat**

Das Nationale E-Government Kompetenzzentrum vernetzt Experten aus Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft und ist die zentrale, unabhängige Plattform für Staatsmodernisierung und Verwaltungstransformation in Deutschland.

Herausgegeben und gefördert vom  
Nationalen E-Government Kompetenzzentrum e. V.  
Berlin 2021

# INHALT

Zusammenfassende Empfehlungen	<b>5</b>
1. Einleitung	<b>7</b>
2. Wissenschaftlicher und praktischer Hintergrund	<b>8</b>
3. Ergebnisse der Analyse der E-Government-Gesetze in Deutschland	<b>9</b>
3.1 E-Government-Gesetz von Schleswig-Holstein	9
3.2 Bundesregelung von 2013	9
3.3 E-Government-Gesetze der Länder – Allgemein	10
3.4 Neue Vorgaben durch die EU und den Bund	12
3.5 Mehr Konkordanz der E-Government-Regelungen in Bund und in den Ländern – Best Practice	13
3.6 Im Detail: Die Unterschiede in den Regelungen	14
3.6.1 Anwendungsbereich	14
3.6.2 Elektronische Kommunikation	17
3.6.3 Informationen zu Behörden	27
3.6.4 Elektronische Nachweise	28
3.6.5 Barrierefreiheitsregelungen	30
3.6.6 Elektronische Bezahlungsmöglichkeit, elektronische Rechnungsstellung, elektronischer Rechnungsempfang	33
3.6.7 Verzahnung mit den Regelungen zum Onlinezugangsgesetz (Portalverbund)	35
3.6.8 Elektronische Verwaltungsakten- und Registerführung	35
3.6.9 IT-Sicherheit	44
3.6.10 Open Data (Open Government)	45
3.6.11 Georeferenzierung	48
3.6.12 Verfahrensoptimierung vor Digitalisierung	48
3.6.13 Elektronische Publikation	49
3.6.14 E-Government-Organisation; Zusammenarbeit mit den Kommunen	50
3.6.15 Umsetzung der Beschlüsse des IT-Planungsrats, Interoperabilität	57
3.6.16 Datenschutz	58
3.6.17 Bürgerbeteiligung	59
3.6.18 Regelungen zu den Landesdienstleistern	60
3.6.19 Festlegung von Landesstandards, Ermächtigung zu Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften	60
3.6.20 Problem fehlender Sanktionierung der EGovG-Umsetzungsverpflichtungen	61
3.6.21 Experimentierklauseln, Evaluierungen der E-Government-Gesetze	62
4. Handlungsempfehlungen	<b>65</b>

5. Zusammenfassung	<b>70</b>
Literatur	<b>71</b>
Abkürzungsverzeichnis	<b>74</b>
Über den Autor	<b>77</b>
Impressum	<b>78</b>

# ZUSAMMENFASSENDE EMPFEHLUNGEN

Im Sinne einer größeren Effizienz, Verlässlichkeit und Bürgernähe der Verwaltungsdigitalisierung ist anzustreben, unter Berücksichtigung der regional teils unterschiedlichen Rahmenbedingungen in Deutschland möglichst einheitliche Regeln zum digitalen Zugang zur Verwaltung und zur Verwaltungs-Binnendigitalisierung zu schaffen. Diese sollen technikneutral sein und die Innovationen nicht gefährden, eine Anpassung an dynamische informationstechnologische Fortschritte ermöglichen, Effizienzpotentiale durch IT-Nutzung ausschöpfen und überflüssige Bürokratie vermeiden, zugleich die Prinzipien der IT-Sicherheit und des Datenschutzes wahren und die Verwaltung durch ein Höchstmaß an digitaler Transparenz der Verwaltungsdaten und der Normen in den Dienst der Bürger und Bürgerinnen sowie der Unternehmen stellen. Insbesondere sollten folgende Gesetzgebungsleitlinien gelten:

- 1. Einheitliche E-Government-Regelungen:** Ausnahmeregelungen vom Anwendungsbereich der E-Government-Gesetze sind weitestgehend zu streichen.
- 2. Digitaler Zugang zur Verwaltung:** Der Ausbau digitaler Zugänge zur Verwaltung ist rechtlich zu fördern, indem qualifiziert elektronisch gesiegelte Dokumente akzeptiert, die Kommunikation durch eine verbindliche Verschlüsselung gesichert, die Nutzung der elektronischen Identitätsnachweise durch gesetzliche Regelungen in einem Ökosystem von Verwaltung und Wirtschaft erleichtert, schriftformersetzende Kommunikation über die OZG-Portalpostfächer, die besonderen Justiz-Postfächer und weitere elektronische Zugangswege ermöglicht und digitalisierungshemmende Schriftformerfordernisse gesetzlich weiter abgebaut werden. Die Verwaltung ist von der Verpflichtung zur Bereitstellung von kaum genutzten De-Mail-Zugängen zu entlasten, dafür sind konventionelle Verwaltungszugänge gesetzlich so lange zu garantieren, bis die Bürgerinnen und Bürger weitgehend durch Bildungs- und Fortbildungsmaßnahmen im digitalen Zeitalter angekommen sind.
- 3. Bürgerfreundlichkeit durch digitale Verwaltung:** Bürger, Bürgerinnen und Unternehmen sind von überflüssiger Bürokratie zu entlasten durch Ansprüche auf vollständige digitale Verfahrensführung, Verknüpfung der digitalen Verwaltungs(fach-)portale, harmonisierte elektronische Bezahlungsmöglichkeiten, digitale Verfügbarkeit von erforderlichen Informationen zur Verwaltungskommunikation – auch zu leistungsbegründenden Gesetzen und Verordnungen – sowie durch die Möglichkeit, umfassend elektronische Nachweise (auch grenzüberschreitend) zu nutzen. Menschen mit Behinderungen sind durch möglichst harmonisierte Regelungen auch nach dem Grundsatz „Barrierefreiheit by design“ zu unterstützen. Eine ausdrückliche – auch verpflichtende – Regelung zur digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung ist zu empfehlen.
- 4. Elektronische Akte:** Innerhalb der Verwaltung sind möglichst ausnahmslos die elektronische Aktenführung rechtlich zu fixieren, Rechtsunsicherheiten im Hinblick auf den Beweiswert bei der Umwandlung von Papierakten in die elektronische Akte und bei der Formatänderung von elektronischen Akten zu beseitigen sowie ein Wahlrecht bei der Akteneinsichtnahme zu normieren. Ferner sind übergreifende Aktenaustauschstandards festzulegen, um auch ebenenübergreifend digitalisierungsschädliche Medienbrüche zu vermeiden.
- 5. Datensicherheit und Datenschutz:** Angesichts der wachsenden Bedrohungen der IT-Sicherheit sollten bundesweit einheitliche Datensicherheitsstandards und IT-Sicherheitsmaßnahmen sowie eine homogenisierte Struktur der für die IT-Sicherheit zuständigen Behörden gesetzlich festgeschrieben werden. Die Anforderungen der DSGVO sind möglichst einheitlich für das E-Government rechtlich zu konkretisieren.
- 6. Transparenz des Staates:** Die Open-Data-Verpflichtungen sind auf allen Verwaltungs-

ebenen auszuweiten und durch gesetzlich verbriefte Rechte der Bürgerinnen und Bürger abzusichern. Durch Regelungen zur elektronischen Verkündung von Gesetzen ist die authentische, digitale Kenntnisnahme von der Rechtsordnung zu verbessern. Die Verbindlichkeit der Beschlüsse des IT-Planungsrats ist in allen Ländern klarzustellen.

- 7. Effizienz und Nachhaltigkeit der Verwaltungsdigitalisierung:** Gesetzliche Regelungen der Verfahrensoptimierungen sollten ein möglichst konkretes gesetzliches Ziel benennen. In die E-Government-Gesetze sollten Verpflichtungen zur Überprüfung neuer Gesetzgebungsvorhaben und bestehender Gesetze auf deren Digitalisierbarkeit aufgenommen werden. Techni-

sche Detailregelungen sollten nicht im Gesetzestext selbst verankert, vielmehr sollten Verordnungsermächtigungen die Exekutive befähigen, schnell auf neuere Anforderungen zu reagieren. Die Land/Kommunen-Kooperationsgremien sind für eine effiziente Digitalisierungssteuerung zu ertüchtigen, indem die Zahl der Teilnehmenden gesetzlich begrenzt, den kommunalen Vertretern ein angemessenes Gewicht verliehen und verstärkt Mehrheitsabstimmungen ermöglicht werden.

Schlagworte: E-Government, Konkordanz, Bürgerfreundlichkeit, Transparenz, Effizienpotentiale

# 1. EINLEITUNG

E-Government in Deutschland basiert nicht allein auf den sogenannten E-Government-Gesetzen. So finden sich in verschiedenen anderen Normen Maßgaben für das elektronische Verwaltungshandeln, etwa im Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), im De-Mail-Gesetz oder im Onlinezugangsgesetz, ferner im europäischen Recht wie in der EU-Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG oder in der EU-SDG-Verordnung 1024/2012. Schließlich haben Art. 91c GG und das Gesetz über die Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder (IT-NetzG), der IT-Staatsvertrag (ITPRStV) externe Grundlagen gesetzt für die E-Government-Gesetze von Bund und Ländern.

2009 begann mit dem Gesetz zur elektronischen Verwaltung für Schleswig-Holstein das Zeitalter der E-Government-Gesetzgebung, das erst vier Jahre später mit dem E-Government-Gesetz des Bundes einen entscheidenden Impuls erhielt. 2013 war man allerdings noch davon ausgegangen, die Länder animieren zu können, alsbald parallele oder zumindest ähnliche E-Government-Regeln für die Landes- und Kommunalverwaltung zu schaffen. Es dauerte dann allerdings von 2014 bis 2020, bis – mit Ausnahme von Hamburg, das keinen Bedarf hierfür sieht – alle Länder über ein eigenes E-Government-Gesetz verfügten.

Nicht nur, aber auch diesem langen Zeitraum ist es geschuldet, dass sich die Landes-E-Government-Gesetze teilweise erheblich im Wortlaut und Inhalt vom E-GovG (des Bundes) unterscheiden. Denn die Informationstechnologie entwickelt sich schnell weiter. Technologische Instrumente, die noch 2011 als zukunftsweisend galten, konnten sich in der Praxis nicht durchsetzen und gelten mittlerweile als veraltet. Dies war beispielsweise beim zentralen Dienst De-Mail zu beobachten, der den Bürgerinnen und Bürgern, der Wirtschaft und der Verwaltung eine kostengünstige, zuverlässige und vertrauliche elektro-

nische Kommunikation mit „lebenslangen“ Mailadressen ermöglichen sollte, dann aber kaum genutzt wurde. Nun gelten auch die Verpflichtungen der Verwaltungsbehörden aus den E-Government-Gesetzen zum Angebot dieses Dienstes als überholt. Andere Themen wie die Umsetzung der europäischen Datenschutzgrundverordnung, der Druck zu intensiven IT-Sicherheitsmaßnahmen aufgrund der stark zunehmenden Gefahren für die Cybersicherheit, die Errichtung eines Bund-/Länder-Portalverbunds auf der Grundlage des Onlinezugangsgesetzes (OZG) mit den Servicekonten für Bürgerinnen und Bürger sowie für Unternehmen beeinflussten in starkem Maße auch die E-Government-Regulierung.

Auf der anderen Seite hat gerade die Staatsorganisation in Pandemiezeiten erkennen lassen, wie wichtig einheitliche Regulierungen auch im föderal verfassten Staat sind. Auch wenn die Dynamik der technologischen Entwicklungen niemals einen Zustand zulässt, in dem die E-Government-Gesetzgebung auf der Ebene des Bundes und der 16 Länder zum Stillstand kommt und eine vollständige Einheitlichkeit aufweist, so muss es doch auch ein Ziel sein, den Fortentwicklungen der gesetzlichen Grundlagen für E-Government eine Orientierung zu geben: Welche Regelungen haben sich gerade aus der Sicht der Nutzer – der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen –, aber auch unter dem Aspekt der Effizienz des Verwaltungshandelns bewährt bzw. bedürfen einer Anpassung im Hinblick auf neue Chancen und Herausforderungen, die die Technikentwicklung beeinflussen? Auch gilt gerade bei Festlegungen für die Nutzung von IT das, was allgemein für die deutsche Rechtsordnung gelten sollte: Deutsche Rechtssetzung ist gut beraten, auch das europäische und internationale Umfeld zu beachten, vor allem Vorgaben der Europäischen Union umzusetzen.

## 2. WISSENSCHAFTLICHER UND PRAKTISCHER HINTERGRUND

Verschiedene E-Government-Gesetze enthalten sogenannte Evaluierungsklauseln. Dementsprechend liegen mittlerweile auch Berichte über Evaluierungen von E-Government-Gesetzen auf Bundes- und Landesebene vor<sup>1</sup>, die auf Befragungen von Vertretern von Behörden sowie E-Government-Nutzern beruhen. Ferner haben die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages in einem Gutachten 2019 den damaligen Stand der E-Government-Gesetzgebung in Deutschland dargestellt.<sup>2</sup>

Neben kommentierten Hinweisen in der Literatur auf die verschiedenen Bundes- und Landesregelungen zu den Themen der E-Government-Gesetze<sup>3</sup> fehlt es aber an einer systematischen Analyse und Bewertung der wesentlichen Unterschiede der mittlerweile 16 E-Government-Gesetze.

Inhalt dieser Studie soll es daher sein, die bisherigen, teilweise bereits novellierten E-Government-Gesetze von Bund und Ländern nicht nur auf Unterschiede zu analysieren, sondern auch unter den dargestellten Zielsetzungen darauf zu überprüfen, welche Leitlinien sich aus den „best practices“ für Fortentwicklungen der E-Government-Gesetzgebung gewinnen und empfehlen lassen. Dabei werden nicht immer die Formulierungen sämtlicher E-Government-

Gesetze zitiert, sondern vor allem von den meisten Formulierungen abweichende Texte.

Die im Rahmen der zitierten Evaluierungen von Bundes- und Landesgesetzen durchgeführten Befragungen ließen erneute eigene Interviews für diese Studie als verzichtbar erscheinen, zumal die Rücklaufquote bei zu häufigen Fragebogenaktionen erfahrungsgemäß zu gering ist, um verwertbare Ergebnisse zu erlangen.

- 1 Evaluierung des E-GovG des Bundes, Drucksache 19/10310, Gutachtenvorlage durch Kienbaum Consultants International GmbH in Kooperation mit der Bundesdruckerei GmbH vom 31.12.2018, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/103/1910310.pdf>, abgerufen am 21.03.2021. Evaluierung des SächsEGovG: Landtagsdrucksache 6/9859, [https://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok\\_nr=9859&dok\\_art=Drts&leg\\_per=6&pos\\_dok=&dok\\_id=238895](https://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok_nr=9859&dok_art=Drts&leg_per=6&pos_dok=&dok_id=238895), abgerufen am 21.03.2021. Sachstandsbericht zum E-Government-Gesetz NRW des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen vom Dezember 2019, <https://opera.foev-speyer.de/opus4/frontdoor/deliver/index/docId/127/file/2019-12-19+Sachstandsbericht+zur+Umsetzung+des+EGovG+NRW.pdf>, abgerufen am 21.03.2021.
- 2 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages „E-Government in Deutschland – Aktueller Stand auf Bundes- und Landesebene, WD 3 – 3000- 134/19, <https://www.bundestag.de/resource/blob/655082/32a17c3834d5c5c5d6f5a7232f0491c0/WD-3-134-19-pdf-data.pdf>, abgerufen am 12.05.2021.
- 3 Insbesondere finden sich solche Hinweise in der Kommentierung zum E-GovG und 11 Landes-E-Government-Gesetzen in Denkhäuser, W./Richter, E. /Bostelmann, L. E-Government-Gesetz /Onlinezugangsgesetz, 2019.



# 3. ERGEBNISSE DER ANALYSE DER E-GOVERNMENT-GESETZE IN DEUTSCHLAND

## 3.1 E-Government-Gesetz von Schleswig-Holstein

Mit dem Gesetz zur elektronischen Verwaltung für Schleswig-Holstein (E-Government-Gesetz – EGovG) vom 8. 7. 2009 (in Kraft seit 31.7. 2009)<sup>4</sup> begann in Deutschland die E-Government-Gesetzgebung. Allerdings regelt dieses Gesetz vor allem den elektronischen Austausch zwischen den Verwaltungsbehörden und die verwaltungsträgerübergreifende Kommunikation und Prozessgestaltung sowie die Bereitstellung zentraler Dienste. Vorschriften für die Kommunikation zwischen Bürgern und Bürgerinnen einerseits und der Verwaltung andererseits – wichtigster Regelungsgegenstand des später ergangenen Bundes-EGovG und der E-Government-Gesetze der Länder – sind demgegenüber in den § 52a ff. des Allgemeinen Verwaltungsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz – LVwG -) niedergelegt, die 2017 durch das Gesetz zur Modernisierung der elektronischen Verwaltung vom 5. April 2017 eingeführt wurden.<sup>5</sup>

## 3.2 Bundesregelung von 2013

Mit dem am 25. Juni 2013 in Kraft getretenen Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften (E-Government-Gesetz)<sup>6</sup> wurde erstmals auf Bundesebene eine Regelung getroffen, mit der wesentliche Hindernisse für die Gestaltung und Nutzung von E-Government beseitigt werden sollten. Das Gesetz hat die qualifizierte elektronische Signatur als elektronisches Äquivalent der Schriftform um weitere Schriftformersatzmöglichkeiten ergänzt, weil ihre Nutzung nicht sehr verbreitet war<sup>7</sup>. Nun sollte auch die De-Mail mit der Versandoption „absenderbestätigt“<sup>8</sup> sowie die Nutzung der eID-Funktion des neuen Personalausweises<sup>9</sup> zusammen mit der Einreichung elektronischer Formulare die Schriftform etwa bei der Antragstellung von Bürgerinnen und Bürgern schriftformersetzend wirken. Eine Rechtsverordnungsermächtigung bot zudem die Möglichkeit, weitere ausreichend sichere Verfahren als Schriftformersatz festzulegen.

4 GVBl 2009, 398. Letzte berücksichtigte Änderung: LVO v. 16.01.2019, GVBl. S. 30.

5 Zum Verhältnis des shEGovG zum später erlassenen EGovG des Bundes: *Müller-Terpitz, R. Rauchhaus, A. JurPC Web-Dok. 96/2012, Rn.42 ff.*

6 Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz – EGovG) vom 25.07.2013, BGBl. I S. 2749, zuletzt geändert durch Art. 2 G zur Digitalisierung von Verwaltungsverfahren bei der Gewährung von Familienleistungen vom 3.12.2020 (BGBl. I S. 2668).

7 Siehe Bericht der Bundesregierung zur Evaluierung des Gesetzes von 2018 zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften, BT-Drs. 19/10310, S. 94: Eine entsprechende Umfrage ergab, dass die qualifizierte elektronische Signatur grundsätzlich nicht weit verbreitet ist (10 Prozent). Dabei ergaben sich als Gründe für die Nichtnutzung: Circa 40 % der Befragten hielten die Nutzung nicht für nötig, jeder Dritte hat noch nie von der E-Signatur gehört, 9 % hielten die Handhabung, 8 % die Anmeldung zu kompliziert und 6 % die Kosten für zu hoch.

8 Allerdings ergab die Evaluierung, dass noch 2018 76 % der Befragten über keine De-Mail-Adresse verfügten, Bericht (Fn.2), S. 95.

9 Auch diese Funktionalität wurde – so der Evaluierungsbericht EGovG (Bund) – 2018 von mehr als Dreiviertel der Befragten mit aktivierter eID-Funktion noch nie genutzt.

Der Bund kann allerdings aufgrund seiner verfassungsrechtlich eingeschränkten Gesetzgebungskompetenz Länder und Kommunen nur bedingt zu gleichartigen Modernisierungsschritten für die Landesverwaltung veranlassen. So gelten die Regelungen des Bundes-E-Government-Gesetzes für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände und der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts nur dann, wenn sie Bundesrecht ausführen. Die Länder können ihrerseits die Geltung noch weiter einschränken. So haben Bayern und Hessen die Anwendung des E-GovG auf den Vollzug von Bundesrecht *im Auftrag des Bundes* begrenzt. Denn die Länder haben gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG eine Abweichungskompetenz, die sich allerdings nur auf die Ausführung von Bundesrecht als eigene Angelegenheit bezieht.

Innerhalb des E-GovG (Bund) binden einzelne Regelungen ausdrücklich nur die Bundesbehörden. So besteht für die bundesrechtsausführende Landes- und Kommunalverwaltung nur die Pflicht zur Zugangseröffnung per einfacher E-Mail (§ 2 Abs. 1 E-GovG) und zur Bereitstellung allgemeiner und verfahrensbezogener Informationen über die Behörden in öffentlich zugänglichen Netzen. Darüber hinaus kann der Bund den Ländern die Regelungen des E-GovG nur zur Nachahmung empfehlen, etwa die Verpflichtung zur elektronischen Erreichbarkeit, zur elektronischen Aktenführung, die Details des ersetzenden Scannens oder den Umgang mit offenen Verwaltungsdaten. Insoweit wird das E-GovG auch als Ermöglichungsgesetz bezeichnet, das rechtliche Standards für die Nachahmung setzt.<sup>10</sup> Das E-GovG sollte Anstoß und Impuls für eine flächendeckende elektronische Verwaltung setzen.<sup>11</sup>

Das E-GovG des Bundes enthält einige Fristen, die die Verwaltung zur Öffnung bestimmter Kommunikationszugänge zwingen, aber auch intern wirkende Fristen zur Einführung der elektronischen Akte in der Bundesverwaltung. Diese Fristen sind zwar verbindlich, aber im Falle der Nichteinhaltung nicht mit Sanktionen bewehrt. Dies führte z.B. auch dazu, dass etwa die Frist zur Einführung der elektronischen Akte zum 1.1. 2020 bei den meisten Bundesbehörden nicht eingehalten wurde.

Seit 2013 gab es einige Änderungen des E-GovG, die vor allem eine erweiterte Pflicht zu Open Data betrafen. So hat das Erste Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes die Grundlagen für die aktive Bereitstellung von Daten der Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung geschaffen.<sup>12</sup>

Im Zuge des E-GovG des Bundes wurde das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (VwVfG) geändert und verschiedene sogenannte Schriftformersatzmöglichkeiten eingeführt. Die Länder, deren Verwaltungsverfahrensgesetze dynamisch auf das Bundes-(VwVfG) verweisen (Berlin, Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt), hatten keinen oder nur einen geringen Anpassungsaufwand. In den anderen Ländern (Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein, Thüringen) wurden entsprechende Änderungen der Landes-Verwaltungsverfahrensgesetze vorgenommen<sup>13</sup>.

### 3.3 E-Government-Gesetze der Länder - Allgemein

Die Länder nahmen teilweise nur zögernd das E-GovG des Bundes zum Anlass eigener

10 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages „E-Government in Deutschland – Aktueller Stand auf Bundes- und Landesebene“, WD 3 – 3000- 134/19, S. 6 f.

11 Bericht der Bundesregierung zur Evaluierung des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften, BT-Drs. 19/10310 vom 13.05.2019, S. 3.

12 BGBl I 2017, 2206.

13 [https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/25\\_Sitzung/17\\_I\\_Umsetzung-eGovG.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/25_Sitzung/17_I_Umsetzung-eGovG.pdf?__blob=publicationFile&v=2); siehe auch zur Integration des E-Government in das VwVfG: Siegel, T. DVBl 2020, 552,558.

E-Government-Gesetze, blieben teilweise hinter den Regelungen des Bundes zurück oder gingen darüber hinaus.<sup>14</sup>

Das (knapp ein Jahr nach dem E-GovG des Bundes am 9. Juli 2014 in Kraft gesetzte) E-Government-Gesetz des Freistaats Sachsen übertrug im Wesentlichen die Regelungen des Bundes-E-GovG auf die Landes- und Kommunalebene und passte die Fristen für die Einführung von De-Mail sowie für die Nutzbarkeit der eID zur authentifizierten Übermittlung von elektronischen Formularen an die Landesgebeheiten an. Nach dem Freistaat Sachsen führten in den folgenden Jahren die anderen Länder E-Government-Gesetze<sup>15</sup> ein (Verkündungs-

daten): Baden-Württemberg am 17. Dezember 2015, Bayern am 22. Dezember 2015, Mecklenburg-Vorpommern am 25. April 2016, Nordrhein-Westfalen am 8. Juli 2016, Berlin am 30. Mai 2016, Saarland am 15. November 2017, Bremen am 20. März 2018, Thüringen am 10. Mai 2018, Hessen am 12. September 2018, Brandenburg am 23. November 2018, Sachsen-Anhalt am 24. Juli 2019, Niedersachsen am 24. Oktober 2019,<sup>16</sup> und Rheinland-Pfalz am 27. Oktober 2020<sup>17</sup>. Lediglich Hamburg verfügt über kein eigenes E-Government-Gesetz. In Hamburg war man der Meinung, es bestehe kein weiterer Regelungsbedarf, da die technische Umsetzung der elektronischen Verwaltung bereits erfolgt

- 14 Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung des Landes **Baden-Württemberg** (E-Government-Gesetz Baden-Württemberg – **EGovG BW**) vom 17. Dezember 2015 (GBl. S. 1191), zuletzt geändert durch Art. 3 Gesetz zur Verbesserung der Cybersicherheit und Änd. anderer Vorschriften vom 4.2.2021 (GBl. S. 182); Gesetz über die elektronische Verwaltung in **Bayern** (Bayerisches E-Government-Gesetz – **BayEGovG**) vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 458), das zuletzt durch § 1 Abs. 138 der Verordnung vom 26. März 2019 (GVBl. S. 98) geändert worden ist; Gesetz zur Förderung des E-Government (E-Government-Gesetz **Berlin** – **EGovG Bln**) zuletzt geändert durch Artikel 16 des Gesetzes vom 12.10.2020 (GVBl. S. 807); Gesetz über die elektronische Verwaltung im Land **Brandenburg** (Brandenburgisches E-Government-Gesetz – **BbgEGovG**) vom 23. November 2018 (GVBl./18, [Nr. 28], geändert durch Gesetz vom 27. Oktober 2020 (GVBl./20, [Nr. 29]); Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung in **Bremen** vom 20. März 2018 (Brem.GBl. 2018, S. 44) abgek. **BremEGovG**; **Hessisches** Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (Hessisches E-Government-Gesetz – **HEGovG**) vom 12. September 2018, GVBl. 2018, 570; Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltungstätigkeit in **Mecklenburg-Vorpommern** (E-Government-Gesetz Mecklenburg-Vorpommern – **EGovG M-V**) vom 25. April 2016, GVOBl. M-V 2016, S. 198, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. November 2020 (GVOBl. M-V S. 1138); **Niedersächsisches** Gesetz über digitale Verwaltung und Informationssicherheit (**NDIG**) vom 24. Oktober 2019 (Nds. GVBl. 2019, 291); Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung in **Nordrhein-Westfalen** (E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen – **EGovG NRW**) vom 8. Juli 2016 (GV. NRW. S. 551), zuletzt geändert durch Art. 1 Gesetz zur Änd. des E-Government-G Nordrhein-Westfalen und zur Änd. weiterer Vorschriften vom 30.6.2020 (GV. NRW. S. 644, ber. S. 702); Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung in **Rheinland-Pfalz** (E-Government-Gesetz Rheinland-Pfalz – **EGovG RP**) vom 15. Oktober 2020 (GVBl. 2020, 573); Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung im **Saarland** (E-Government-Gesetz Saarland – **E-GovG SL**) vom 15. November 2017 (Amtsbl. I S. 1007), zuletzt geändert durch Art. 3 Abs. 1 S. 2 des Gesetzes vom 16. Mai 2018 (Amtsbl. I S. 254); Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung im Freistaat **Sachsen** (Sächsisches E-Government-Gesetz – **SächsEGovG**) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. November 2019 (SächsGVBl. S. 718); Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung im Land **Sachsen-Anhalt** (E-Government-Gesetz Sachsen-Anhalt – **EGovG LSA**) vom 24. Juli 2019 (GVBl. LSA S. 200); Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land **Schleswig-Holstein** (Landesverwaltungsgesetz – **LVwG**) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juni 1992, zuletzt geändert durch Art. 1 Ges. v. 01.09.2020, GVOBl. S. 508); **Thüringer** Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (Thüringer E-Government-Gesetz – **ThürEGovG**) vom 10. Mai 2018, verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Thüringen sowie zur Änderung verfahrensrechtlicher Vorschriften vom 10. Mai 2018 (GVBl. S. 212), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 23. November 2020 (GVBl. S. 562).
- 15 Siehe Übersicht in der Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages von 2019, <https://www.bundestag.de/resource/blob/655082/32a17c3834d5c5c5d6f5a7232f0491c0/WD-3-134-19-pdf-data.pdf>, abgerufen am 13.12. 2019.
- 16 Gesetz über digitale Verwaltung und Informationssicherheit (NDIG) vom 24. Oktober 2019, verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Förderung und zum Schutz der digitalen Verwaltung in Niedersachsen und zur Änderung des Niedersächsischen Beamtengesetzes vom 24. Oktober 2019 (Nds. GVBl. S. 291)
- 17 Landesgesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Rheinland-Pfalz (E-Government-Gesetz Rheinland-Pfalz – **EGovGRP**) vom 15. Oktober 2020.

sei<sup>18</sup> und „die entsprechenden Regelungen bereits organisationsrechtlich vollzogen wurden.“<sup>19</sup>

Die Einführungsfristen der Länder-EGovG für die E-Government-Instrumente (z.B. für die Eröffnung der elektronischen Kommunikationskanäle oder für die Einführung der elektronischen Verwaltungsakte) sind sehr unterschiedlich. Auch inhaltlich haben die Länder eigene Schwerpunkte bei der Kodifizierung des E-Government gelegt.

In unterschiedlicher Weise gelten die E-Government-Gesetze der Länder für die Kommunen. Zumeist eröffnen die E-Government-Gesetze der Länder den Anwendungsbereich auch für Kommunen, begrenzen die Reichweite der Regelungen im Detail jedoch zum Teil dadurch, dass ausdrücklich nur „Behörden des Landes“ verpflichtet werden.<sup>20</sup> Das gilt z.B. in Hessen für die Eröffnung eines De-Mail-Zugangs und für die Nutzbarkeit der eID sowie für die Verpflichtung zur Führung elektronischer Verwaltungsakten und elektronischer Register.

NRW hat inzwischen nachgebessert. Gemeinden und Gemeindeverbände sind aufgrund des neuen § 1 Abs. 2 mit Wirkung vom 14. Juli 2020 nun ebenfalls größtenteils in das E-Government-Gesetz einbezogen.<sup>21</sup>

### 3.4 Neue Vorgaben durch die EU und den Bund

Europäische Regelungen führten zu einem Anpassungsbedarf für die Bundes- und Landesgesetzgebung. So verpflichtete die EU-Richtlinie 2014/55/EU vom 16. April 2014 über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen die EU-Mitgliedstaaten bis zum 27. November 2018 dazu, im nationalen Recht Regelungen vorzusehen, Behörden auf allen Verwaltungsebenen zur Entgegennahme elektronischer Rechnungen zu verpflichten. Die sogenannte eIDAS-Verordnung<sup>22</sup> regelt den Einsatz bestimmter notifizierter elektronischer Identitäten. Die seit dem 25. Mai 2018 anwendbare EU-Datenschutzgrundverordnung setzte weitgehend einheitliche Datenschutzvorschriften auch im Bereich E-Government durch. Die NIS-Richtlinie<sup>23</sup> verpflichtete zu entsprechender IT-Gesetzgebung auf Bundes- und Landesebene. Die am 11. Dezember 2018 in Kraft getretene „Single Digital Gateway“-Verordnung<sup>24</sup> schreibt vor, bestimmte Verwaltungsleistungen und -informationen auch grenzüberschreitend in Englisch zur Verfügung zu stellen.

Darüber hinaus verpflichtet das auf der Grundlage des neuen Art. 91c Abs. 5 GG verabschiedete Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG) vom 14. August 2017<sup>25</sup> Bund und Länder (einschließlich der Kommunen) dazu, bis spätestens Ende 2022 ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten, die wiederum zu einem Portalverbund zu verknüpfen sind. Das

18 Zu nennen ist in diesem Zusammenhang aber die Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr in Hamburg vom 28. 1. 2008 (HmbGVBl.2008, S. 51), Anlage geändert durch Verordnung vom 13. 6. 2018 (HmbGVBl. S. 211), Degen/Emmert, Elektronischer Rechtsverkehr, 2. Auflage 2021.

19 Degen, T.A./Emmert, U. Elektron. Rechtsverkehr, 2. Aufl. 2021, § 3, Die elektronische Verwaltung und das E-Government, Rn. 72.

20 § 3 Abs. 2, 3 und § 7 HEGovG.

21 § 1 Absatz 2 geändert und Absätze 3 bis 6 neu gefasst durch Artikel 1 des Gesetzes vom 30. Juni 2020 (GV. NRW. S. 644, ber. S. 702), in Kraft getreten am 14. Juli 2020.

22 EU-Verordnung Nr. 910/2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG, seit 1. Juli 2016 in Kraft.

23 Richtlinie vom 6. Juli 2016 über Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen gemeinsamen Sicherheitsniveaus von Netz- und Informationssystemen in der Union.

24 EU-Verordnung (EU 2018/1724) zur Einrichtung eines einheitlichen digitalen europäischen Zugangstors.

25 Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG) vom 14.08.2017, BGBl. I S. 3122, S. 3138.

OZG und die E-Government-Gesetze von Bund und Länder beeinflussen sich gegenseitig. Im Unterschied zum OZG, das Bund und Länder zu konkreten Maßnahmen verpflichtet, sei – so die Bundesregierung – das EGovG primär als Ermöglichungsgesetz zu verstehen, das trotz einiger konkreter Rechtspflichten (wie §§ 4, 4a EGovG) weniger auf Verpflichtungen abzielt, sondern vielmehr einen „positiven Anstoß für eigene Bemühungen der Behörden in Bund und Ländern sowie der Landesgesetzgeber“ setzt, Verwaltungsleistungen elektronisch anzubieten.<sup>26</sup> Diese Sichtweise der Bundesregierung ist – was die Verpflichtungen der Länder durch das Bundesgesetz betrifft – nachvollziehbar. Die Verpflichtungen aus dem EGovG sind – bezogen auf die Bundesbehörden – jedoch auch sehr strikt, wurden aber oft nicht entsprechend umgesetzt.

### 3.5 Mehr Konkordanz der E-Government-Regelungen in Bund und in den Ländern – Best Practice

Die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen sind daran interessiert, möglichst nach gleichen Regelungen – unabhängig von der Verwaltungsebene und dem Bundesland – mit der Verwaltung zu kommunizieren. Unterschiede, die im materiellen Recht je nach Kompetenzträger nachvollziehbar sind, sollten beim Zugang zur Verwaltung keine Rolle spielen, denn rechtliche Zugangsunterschiede führen zu Rechtsunsicherheiten. Bürger und Bürgerinnen, deren Wirkungskreis über Ländergrenzen hinausgeht, empfinden es eher als Zumutung, vor der elektronischen Kontaktaufnahme mit Behörden zunächst umfangreiche Recherchen darüber

anzustellen, welche Instrumente mit welcher rechtlichen Wirksamkeit zu nutzen sind.<sup>27</sup>

Demgegenüber wirkten die Länder in vorbildlicher Weise in den 70er Jahren bei der Erstellung der Verwaltungsverfahrensgesetze zusammen: Im Wege der sogenannten Simultangesetzgebung oder durch dynamische Verweisungen des Landesrechts auf das Bundesgesetz wurden weitgehend gleichlautende Regelungen getroffen. So kann man sich – von wenigen Ausnahmen abgesehen – darauf verlassen, dass bundesweit parallele verwaltungsverfahrensrechtliche Regelungen gelten. Lediglich Schleswig-Holstein hat die sonst in den Verwaltungsverfahrensgesetzen geltenden Verfahrensbestimmungen in sein Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz – LVwG) eingegliedert, zwar inhaltlich parallele Bestimmungen in Kraft gesetzt, das Auffinden der jeweils parallelen Normen aber für Personen außerhalb von Schleswig-Holstein eher erschwert.

Ein positives Zeichen setzt insoweit § 2 EGovG LSA, der schlicht auf einige Bundesregelungen im EGovG verweist und die §§ 2 Abs. 1, 4, 5, 12 Abs. 1, 3 bis 5 und die §§ 13 bis 15 des E-Government-Gesetzes des Bundes für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Stellen der Landesverwaltung für entsprechend anwendbar erklärt, soweit sie Landesrecht anwenden – mit einigen Maßgaben, die landesrechtlich bedingt sind. Da es sich aber um eine statische Verweisung auf explizit genannte Bundesnormen handelt, muss Sachsen-Anhalt seine eigene gesetzliche Regelung anpassen, wenn das (Bundes-) EGovG geändert wird.

26 So die Bundesregierung in ihrem Bericht zur Evaluierung des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften vom 13.5. 2019 (BT-Drs. 19/10319, S. 8): Beide stehen „in einer Wechselwirkung“ zueinander. Darauf verwies auch die Bayerische Staatsregierung im April 2020 auf eine Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. [http://www1.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage\\_WP18/Drucksachen/Schriftliche%20Anfragen/18\\_0006789.pdf](http://www1.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP18/Drucksachen/Schriftliche%20Anfragen/18_0006789.pdf): „Das OZG verpflichtet beispielsweise die Länder, jeweils eigene Verwaltungsportale aufzubauen und diese zu einem Portalverbund zusammenzuschließen sowie im Portalverbund Nutzerkonten einzurichten. Mit der Verpflichtung der Behörden zum Onlineangebot von Verwaltungsleistungen greift der Bundesgesetzgeber umgekehrt aber auch Impulse aus den E-Government-Gesetzen der Länder auf, die zum Teil bereits vergleichbare Verpflichtungen für Landes- und Kommunalbehörden enthalten, z.B. Art. 4 Abs. 1 und 6 Abs. 1 BayEGovG“.

27 Bernhardt, W., in: Verantwortungsbewusste Digitalisierung, Tagungsband des 23. Internationalen Rechtsinformatik Symposiums IRIS 2020, S. 356.

Auch wenn es zunächst erklärtes Ziel des E-GovG (und Hoffnung bei dessen Verabschiedung)<sup>28</sup> war, die Länder alsbald zum Erlass paralleler E-Government-Vorschriften zu veranlassen, wurde doch dieses Ziel verfehlt.

Innerhalb der E-Government-Gesetze sorgen zahlreiche Ausnahmenvorschriften dafür, dass einige Verwaltungsbereiche in unterschiedlicher Weise oder gar nicht an E-Government-Regelungen gebunden sind (z.B. die Steuerbehörden, die Schulen, Krankenhäuser, Sparkassen). Nachvollziehbar ist es und im Hinblick auf den Gewaltenteilungsgrundsatz gerechtfertigt, Strafermittlungsorgane, Rechtsprechungsorgane und die Parlamentstätigkeit insoweit von der Geltung der E-Government-Gesetzgebung auszunehmen, als der Kernbereich der jeweiligen besonderen Gewalten betroffen ist. Demgegenüber sind die E-Government-Regelungen insoweit anzuwenden, als Justiz- und Parlamentsverwaltungen in gleicher Weise wie sonstige Verwaltungsbehörden handeln.

Ziel der folgenden Ausführungen sollte es sein, die Parallelen und Unterschiede in den E-Government-Gesetzen und darüber hinausreichende Anwendungsschwierigkeiten aufzuzeigen. Insgesamt sollten sich zukünftige Novellierungen von E-Government-Gesetzen an den „Best Practices“ bereits erlassener oder unmittelbar vor dem Abschluss stehender Gesetzgebungsarbeiten orientieren und dabei auch dazu zu ermuntern, generelle Schwierigkeiten in der Anwendung der bisherigen E-Government-Gesetze gemeinsam mit neuen Ansätzen anzugehen.

### 3.6 Im Detail: Die Unterschiede in den Regelungen

#### 3.6.1 Anwendungsbereich

Alle E-Government-Gesetze sehen eine Anwendung für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht des Landes unterste-

henden juristischen Personen des öffentlichen Rechts vor, soweit nichts anderes in Spezialgesetzen geregelt ist.

Alle E-Government-Gesetze sehen eine Anwendbarkeit für die Tätigkeit der Gerichtsverwaltungen und der Behörden der Justizverwaltung einschließlich der ihrer Aufsicht unterliegenden Körperschaften des öffentlichen Rechts nur dann vor, „soweit die Tätigkeit der Nachprüfung durch die Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit oder der Nachprüfung durch die in verwaltungsrechtlichen Anwalts-, Patentanwalts- und Notarsachen zuständigen Gerichte unterliegt“. Diese etwas umständliche Beschreibung nimmt die Gerichte immer dann vom E-GovG aus, wenn es um Rechtsprechungsaufgaben geht. Ausgenommen sind ferner die Strafverfolgung, die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten, die Rechtshilfe für das Ausland in Straf- und Zivilsachen und die Maßnahmen des Richterdienstrechts, da diese Bereiche im weiteren Sinne auch zur Justiz gehören.

Rheinland-Pfalz sieht in seinem E-Government-Gesetz vor, dass die Regelungen zur Abwehr von Gefahren für die Daten in der Informations- und Kommunikationsinfrastruktur des Landes unabhängig von den Anwendungsregelungen des Gesetzes gelten.

Weitere Ausnahmen vom Geltungsbereich finden sich in den E-Government-Gesetzen der Länder für:

- **das Justizministerium und seinen Geschäftsbereich** (NI: von den E-Government-Regelungen gilt nur die elektronische Datenaustauschpflicht mit anderen Behörden);
- **den Landtag und die Landtagsverwaltung** (BB, NV, RP, ST, NI: Von den E-Government-Regelungen gilt nur die elektronische Datenaustauschpflicht mit anderen Behörden). Demgegenüber SL: E-Government-Regelungen gelten für den Landtag, wenn eine Verwaltungstätigkeit wahrgenommen wird);

28 Ramsauer, J./Frische, T, NVwZ 2013, 1505, 1514: „Da der Bundesrat dem Gesetz zugestimmt hat, kommt es ja vielleicht sogar zu einer Konkordanzgesetzgebung der Länder“.

- **den/die Bürgerbeauftragten** (MV);
- **den Landesrechnungshof** (HB, MV, ST, NI: Von den E-Government-Regelungen gilt nur die elektronische Datenaustauschpflicht mit anderen Behörden; NRW: E-Government-Regelungen gelten nur insoweit, als nicht die institutionelle Unabhängigkeit oder die Unabhängigkeit der Mitglieder des Rechnungshofs beeinträchtigt werden; SL: E-Government-Regelungen gelten nur insoweit, als der Rechnungshof eine Verwaltungstätigkeit wahrnimmt);
- die **Landratsämter** als untere Verwaltungsbehörden (BW);
- die **Beliehenen** (BW, BY, BB, HB, HE, NI, NRW, RP, SL): Demgegenüber sind in *Sachsen* Beliehene nur von der Pflicht der Bereitstellung eines elektronischen Zugangs ausgenommen, wenn die elektronische Kommunikation für Verwaltungsaufgaben nicht erforderlich ist, § 2. Eine solche Sonderregelung ist den pauschalen Herausnahmen der Beliehenen aus dem gesamten Anwendungsbereich des EGovG vorzuziehen;
- die **Notarinnen und Notare** (RP);
- die **Hochschulen** (BW, MV, RP, ST) und namentlich gekennzeichnete Akademien (BW, HB). Eingegrenzte Herausnahme von Vorschriften aus dem HEGovG: § 7 Satz 1 und 2 sowie § 14 Abs. 1. Ebenfalls eingegrenzte Herausnahme von Vorschriften aus dem EGovG NRW;
- die **Krankenhäuser** (BY, BB, HB, HE, NRW, RP, SL) bzw. Universitätsklinik (RP, ST);
- **landesunmittelbare Körperschaften der gesetzlichen Kranken-, Renten- und Unfallversicherung sowie der sozialen Pflegeversicherung** (NI);
- die Tätigkeit der **Kirchen, der Religionsgesellschaften und Weltanschauungsgemeinschaften** sowie ihrer Verbände und Einrichtungen (BW, BB, HB, HE, MP, NI, NRW, RP, SL, ST);
- die **Rundfunkanstalt und Landesmedienanstalt** (HB, HE, MV, NI, NRW, SL, SN, RP – auch ZDF –, ST);
- die öffentlichen **Schulen** (BW, BY, BB, HB, MV, NI, RP, SL), die **Regionalen Beratungs- und Unterstützungszentren**, das **Landesinstitut für Schule und die Landeszentrale für politische Bildung** (HB). Eingegrenzte Geltung der Schulen gem. HE: §§ 2, 7 Satz 3
- die Einrichtungen im Sinne des § 1 Abs. 2 des Gesetzes über **Tageseinrichtungen für Kinder** (NI);
- die den **Landesbildungszentren angeschlossenen pädagogischen Bereiche**, wenn deren IT-Systeme nicht mit dem Landesdatennetz verbunden sind (NI);
- Teile von Behörden des Landes, die **mit Forschungsaufgaben betraut** und **deren IT-Systeme nicht mit dem Landesdatennetz verbunden** sind (NI);
- die **Nordwestdeutsche Forstliche Versuchsanstalt** (NI);
- das Landesamt für **Verfassungsschutz** (BY, BB, RP). In NRW gelten die E-Government-Regelungen nur mit der Maßgabe, dass Angaben zur sicherheitsrelevanten Aufgabenerfüllung nur in allgemeiner Form zulässig sind;
- die Behörden bei **Leistungs-, Eignungs- und ähnlichen Prüfungen von Personen** (BW, BB, HB, RP):
- die Verwaltungstätigkeit nach dem **Zweiten Buch Sozialgesetzbuch** (BW, BY, BB, HE, MV, NRW, RP, SL, ST, NI: von den E-Government-Regelungen gilt nur die elektronische Datenaustauschpflicht mit anderen Behörden);
- das Recht des **Lastenausgleichs und der Wiedergutmachung** (HB, RP);
- die **öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute und öffentlich-rechtlichen Versicherungsanstalten (NI; SN), die Sparkassen, der Sparkassenverband Rheinland-Pfalz** sowie die **Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz** (RP) bzw. **Landesbank, die Sparkassen, der Sparkassenverband und die öffentlich-rechtlichen Versicherungsunternehmen und Versorgungswerke (SL)**;
- die Verfahren nach dem Gesetz über die

- **Gutachterstellung für die freiwillige Kast-ration** und andere **Behandlungsmethoden (HB)**;
- die **Stiftungen (NRW, SL)** (demgegenüber SN: EGovG ausdrücklich anwendbar);
- **ländergemeinsame Einrichtungen und Behörden (NRW)**;
- **Vergabekammer** (NI: von den E-Government-Regelungen gilt nur die elektronische Datenaustauschpflicht mit anderen Behörden);
- **Wasser- und Bodenverbände nach dem Wasserverbandsgesetz** (HE, NI: von den E-Government-Regelungen gilt nur die elektronische Datenaustauschpflicht mit anderen Behörden);
- Verfahren nach dem Gesetz über **Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten**;
- landesunmittelbare Körperschaften der gesetzlichen **Kranken-, Renten- und Unfallversicherung sowie der sozialen Pflegeversicherung (NI)**;
- das Verfahren nach dem Wahlgesetz sowie nach den Vorschriften für die **Wahlen der Vertretungsorgane von Körperschaften des öffentlichen Rechts**, die der Aufsicht des Landes unterstehen (HB) sowie nach dem Kommunalwahlgesetz (RP);
- die **Finanzbehörden** nach der **Abgabenordnung** (BY, BB, HB, HE, MV, NRW, RP, SL, ST, NI: nur elektronische Aktenaustauschpflicht). Demgegenüber Berlin: „Geltung des EGovG Bln für die Steuerverwaltung nur, soweit nicht § 20 des Finanzverwaltungsgesetzes entgegensteht;
- Tätigkeit des **Landesdatenschutzbeauftragten** (HB, MV, RP, ST) bzw. eingegrenzte Anwendung bei Tätigkeit des Datenschutzbeauftragten (in Bayern finden Art. 7 und 8 keine Anwendung; in NI gilt: von den E-Government-Regelungen nur die elektronische Datenaustauschpflicht mit anderen Behörden).
- die Landesbeauftragte oder den Landesbeauftragten für die **Informationsfreiheit** (ST);
- die Landesbeauftragte oder den Landesbeauftragten für **den Datenschutz und die Informationsfreiheit**, für die **Belange von Menschen mit Behinderung, für Migration und Integration, für gleichgeschlechtliche Lebensweisen und Geschlechtsidentität – Lesben, Schwule, Bisexuelle, Transidente und Intersexuelle** (RP);
- Landesbeauftragte zur **Aufarbeitung der SED-Diktatur** (ST);
- das **Recht der Wiedergutmachung** (RP, ST);
- das **Verfahren nach dem Maßregelvollzugsgesetz** (RP);
- die **Realverbände** sowie die **Forst- und die Jagdgenossenschaften** (NI: Von den E-Government-Regelungen gilt nur die elektronische Datenaustauschpflicht mit anderen Behörden);
- die **Zweckverbände** sowie der **Regionalverband „Großraum Braunschweig“** (NI: Von den E-Government-Regelungen gilt nur die elektronische Datenaustauschpflicht mit anderen Behörden).

#### Empfehlung:

Zu bevorzugen sind EGovG-Regelungen, die möglichst wenig Ausnahmen vom Anwendungsbereich vorsehen. Nur dann ergibt sich ein für die Bürger und die Unternehmen, aber auch die Verwaltungsbeschäftigten ein klares, rechtssicheres Regelungsnetzwerk. So überzeugt etwa die Berliner Anwendungsregelung, die wenig Ausnahmen vorsieht. Allerdings verbirgt sich zuweilen hinter der Formulierung „soweit nicht Rechtsvorschriften des Landes inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen enthalten“ eine Klausel, die es wiederum ermöglicht, Sonderbestimmungen nach Belieben für einzelne Verwaltungsbereiche zu treffen. Positiv und nachahmenswert ist die neue Regelungspraxis in NRW: Hatte noch das EGovG NRW von 2016 zahlreiche Ausnahmenvorschriften von der Anwendbarkeit vorgesehen, wurden einige Ausnahmen mit einem Änderungsgesetz von 2020 gestrichen. In entsprechender Weise ist jedem Land zu empfehlen, ob anlässlich einer Novellierung der E-Government-Gesetze die Herausnahme von Verwaltungsbereichen aus dem Anwendungsbereich noch zeitgemäß bzw.



zwingend veranlasst ist und gestrichen werden kann. Wenn andere Länder die jeweiligen Ausnahmen nicht vorsehen, spricht viel dafür, auf solche Ausnahmen verzichten zu können.

## 3.6.2 Elektronische Kommunikation

### 3.6.2.1 Elektronischer Zugang zur Verwaltung

#### 3.6.2.1.1 Elektronischer Zugang auch für qualifiziert elektronisch signierte Dokumente

Bund<sup>29</sup> und alle Länder<sup>30</sup> schreiben ihren Behörden vor, einen **elektronischen Zugang für die Übermittlung elektronischer Dokumente** (auch qualifiziert elektronisch signierter Dokumente) zu eröffnen. Art. 2 BayEGovG gewährt sogar einen ausdrücklichen Zugangsanspruch.<sup>31</sup> Dieser Zugang war schon aufgrund der EU-Dienstleistungsrichtlinie<sup>32</sup> in deren Anwendungsbereich vorzusehen. Deshalb führten die E-Government-Gesetze allenfalls zu einer leichten Erweiterung der Verpflichtung.<sup>33</sup> Auch die Kommunen sind in der Regel gehalten, einen digitalen Zugang zu schaffen – auch für Dokumente, die qualifiziert elektronisch signiert sind. Unterschiede treten allerdings bei der gesetzlichen Festlegung zusätzlicher Anforderungen zutage. Abgesehen von den genannten Verpflichtungen ist aus den Regelungen zur Zugangseröffnung generell zu folgern, dass die die Behörde frei über die Form des elektronischen Zugangs entscheiden kann, also grundsätzlich keine

bestimmte Technik vorgeschrieben ist<sup>34</sup> (von den Modalitäten der schriftformersetzenden Zugangskanäle abgesehen). Allerdings muss in Berlin die elektronische Kommunikation das Corporate Design des Landes Berlin und das Stadtinformationssystem verwenden, § 15. Diese Anforderung ist von den Behörden zu erfüllen und soll wohl vor allem dafür sorgen, die Behörde und deren Ursprung erkennbarer zu machen, was sicherlich auch im Bürgerinteresse liegt. Generell wollen die E-Government-Gesetze wohl keinen individuellen Anspruch auf die Nutzung eines bestimmten Zugangs gewähren.<sup>35</sup>

#### 3.6.2.1.2 Besondere Regelungen für den Zugang

Das *Saarland* hat einige zusätzliche Regelungen getroffen, die die Zugangsmöglichkeiten zur Verwaltung erweitern:<sup>36</sup> So ist ein Zugang auch für Dokumente vorgesehen, die mit einem *qualifizierten elektronischen Siegel* versehen sind.

In *Rheinland-Pfalz* wird darüber hinaus vorgeschrieben: „Der elektronische Zugang zur Verwaltung darf *nicht ohne wichtigen Grund von besonderen formalen oder technischen Anforderungen* abhängig gemacht werden“<sup>37</sup>. Diese Ergänzung soll ganz offenbar für einen noch nutzerfreundlicheren elektronischen Zugang sorgen. Allerdings bleibt im Streitfall unklar, welche Anforderungen als „besonders“ zu gelten haben. Immerhin sorgt diese Bestimmung dafür, dass die Behörde bei ihren Anforderungen bele-

29 § 2 EGovG.

30 § 2 EGovG BW, Art. 2 und 3 BayEGovG, § 4 EGovG Bln, § 3 Abs. 1 BbgEovG, § 2 BremEGovG, § 3 Abs. 1 HEGovG, § 2 EGovG M-V, § 4 Abs. 2 NDIG, § 3 EGovG NRW, § 3 Abs. 1 EGovG RP, § 3 EGovG SL. § 2 SächsEGov, § 2 Abs. 1 EGovG LSA i.V. m. § 2 EGovG, § 52b Abs. 1 LVwG SH; § 6 Abs. 1 ThürEGovG.

31 Darauf weist *Beckermann, B* (VM 2018, 167) hin, wobei damit noch nicht gesagt ist, dass die Regelungen in den anderen E-Government-Gesetzen der Länder diesen Anspruch (wenn auch nicht ausdrücklich benannt) nicht gewähren.

32 Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl. L 376/36.

33 Allerdings war diese Erweiterung sinnvoll und erzielte eine zusätzliche Anschubwirkung. Die sächsischen Behörden bieten zunehmend elektronische Verfahren für den Schriftformersatz an. So haben 7 der 30 antwortenden Kommunen (23 %) eingeschätzt, dass das SächsEGovG für die Einrichtung der Verfahren ausschlaggebend war.

34 *Ramsauer, J./Frische, T.*, NVwZ 2013, 1505, 1507.

35 So etwa MV- LT Drs. 6/4636, S. 25; ebenso Denkhaus/Richter/Bostelmann/ 2019, EGovG M-V § 2 Rn.

36 § 3 EGovG SL.

37 § 3 Abs. 1 S. 2 EGovG RP.

gen muss, dass sich die formalen und technischen Zugangsanforderungen im Rahmen des „Normalen“ halten.

### Empfehlung:

Künftig wird die Bedeutung gesiegelter Dokumente zunehmen, daher sollte – wie im *Saarland* – auch ein Zugang für Dokumente eröffnet werden, die qualifiziert elektronisch gesiegelt sind. Eine Regelung, die sicherstellt, dass der Zugang zur Verwaltung durch die Einführung elektronischer Kanäle nicht erschwert wird (wie in *Rheinland-Pfalz*), ist ebenfalls sinnvoll – insbesondere im Hinblick auf u.U. sehr spezifische konkrete formelle Anforderungen einzelner Behörden.

#### 3.6.2.1.3 Verschlüsselter bzw. besonders geschützter Zugang

Unterschiedlich ist auch die Herangehensweise an das Thema „verschlüsselte Kommunikation“ in der „Post-Snowdon-Ära“. § 3 Abs. 2 EGovG RP (als neuestes E-Government-Gesetz) sieht eine Verpflichtung zum Angebot eines verschlüsselten elektronischen Zugangs durch Bereitstellung eines Postfachs im Nutzerkonto, eine De-Mail-Adresse, das besondere elektroni-

sche Behördenpostfach oder ein technisch vergleichbares Produkt vor.

Die Verbindung des Verschlüsselungsangebots mit konkreten Zugangsinstrumenten und Kanälen findet sich in den anderen EGovG der Länder nicht.

Vielmehr ist die Verpflichtung zum Angebot einer verschlüsselten Kommunikation als eigenständige Voraussetzung formuliert: In den Ländern *Bayern*<sup>38</sup>, *Berlin*<sup>39</sup>, *Brandenburg*<sup>40</sup>, *Bremen*<sup>41</sup>, *Hessen*<sup>42</sup>, *Niedersachsen*<sup>43</sup>, *NRW*<sup>44</sup>, *Saarland*<sup>45</sup>, *Sachsen*<sup>46</sup>, *Thüringen*<sup>47</sup>, *Sachsen-Anhalt*<sup>48</sup> (dort verpflichtend ab 31.7. 2020) und *Schleswig-Holstein*<sup>49</sup> sind Verschlüsselungsverfahren anzubieten. Im *Saarland* bezieht sich die Pflicht zum verschlüsselten Zugang auch auf qualifiziert elektronisch signierte Dokumente. Einige E-Government-Gesetze wie § 2 Abs. 2 EGovG BW vermeiden das Wort „Verschlüsselung“, fordern aber, dass mindestens ein Zugang „durch angemessene Sicherungsmaßnahmen gegen den unberechtigten Zugriff Dritter geschützt sein“ muss und dass die Behörde diesen gesicherten Zugang (auf den auf der Webseite hinzuweisen ist) grundsätzlich bei der Kommunikation in Verwaltungsverfahren zu nutzen hat.

38 Art. 3 Abs. 1 Satz 3 BayEGovG.

39 § 4 Abs. 2 EGovGBln.

40 § 3 Abs. 2 Bbg EGovG.

41 § 2 Abs. 2 Satz 1 BremEGovG.

42 § 3 Abs. 5 HEGovG: „Behörden des Landes sollen Dokumente elektronisch übermitteln, wenn die Datenübertragung angemessen geschützt ist“. Damit wird allerdings kein Verschlüsselungsverfahren für den Weg von den Bürgerinnen und Bürgern zur Verwaltung angeboten.

43 § 4 Abs. 3 Satz 2 NDIG: „Sie (die Postfächer der Nutzerkonten) sind durch technische und organisatorische Maßnahmen gegen den unberechtigten Zugriff Dritter zu schützen“.

44 § 3 Abs. 2 Satz 1 EGovG NRW: „Für den Zugang bietet die Behörde ein dem jeweiligen Stand der Technik entsprechendes Verschlüsselungsverfahren an.“

45 § 3 Abs. 1 Satz 2 EGovG SL

46 § 2 Abs. 1 SächsEGovG

47 § 6 Abs. 1 Satz 2 ThürEGovG: „Die Behörden des Landes sind verpflichtet, für den Zugang nach Satz 1 mindestens ein Verschlüsselungsverfahren anzubieten“.

48 § 8 EGovG LSA: „Stellen der Landesverwaltung, die den elektronischen Zugang eröffnen, müssen eine technische Maßnahme anbieten und anwenden, die Daten unter Anwendung kryptografischer Verfahren in eine für Dritte unverständliche Form umwandelt, so dass diese nach dem Stand von Wissenschaft und Technik ausschließlich von einem Schlüsselinhaber wieder in eine allgemein verständliche Form überführt werden können (Verschlüsselung)“.

49 § 52a Abs. 8 LVwG: Die elektronische Kommunikation erfolgt unter Verwendung eines dem Stand der Technik entsprechenden und der Schutzbedürftigkeit der Kommunikation angemessenen Verschlüsselungsverfahrens“.

Keine Regelung gibt es demgegenüber für die Bundesbehörden und die Behörden Mecklenburg-Vorpommerns.

Im Detail formulieren die Gesetze allerdings unterschiedliche Anforderungen an die Verschlüsselung. Die meisten Gesetze fordern lediglich, für den elektronischen Behördenzugang „Verschlüsselungsverfahren anzubieten“.<sup>50</sup> Darüber hinaus fordert Berlin eine „gängige Ende-zu-Ende-Verschlüsselung, z.B. PGP-Standard“.<sup>51</sup> *Brandenburg*<sup>52</sup> verlangt von den Behörden für die von ihnen übermittelten elektronischen Dokumente ein „geeignetes Verschlüsselungsverfahren“ einzusetzen und für den elektronischen Zugang zur Verwaltung ein geeignetes Verschlüsselungsverfahren anzubieten. *Sachsen* geht darüber hinaus und fordert neben dem Angebot von Verschlüsselungsverfahren für die Kommunikation, diese auch „grundsätzlich anzuwenden“<sup>53</sup>. Diese Regelung ist sinnvoll, weil ein Angebot durch die Kommunikationspartner der Verwaltung u.U. aus Unkenntnis über die Bedeutung der Verschlüsselung als Maßnahme zur IT-Sicherheit nicht angenommen wird. *Thüringen*<sup>54</sup> verbindet die Normierung der Verschlüsselungspflicht noch präziser mit deren Schutzzweck: Für den Zugang bietet die Behörde mindestens ein Verschlüsselungsverfahren an. Bei Verfahren, bei denen personenbezogene Daten, die einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unter-

liegen, verarbeitet werden, ist zusätzlich eine Verschlüsselung bei der Datenübermittlung einzusetzen.

#### **Empfehlung:**

Zu bevorzugen ist die technikneutrale, inhaltlich aber verbindliche Formulierung des niedersächsischen NDIG: „Die nach §§ 18 bis 23 verarbeiteten Daten sowie Auswertungsergebnisse sind durch technische und organisatorische Maßnahmen nach dem Stand der Technik gegen unbefugte Kenntnisnahme, Veränderung und Verwendung zu schützen. Insbesondere sind Verschlüsselungsverfahren zur Gewährleistung der Vertraulichkeit der gespeicherten Daten einzusetzen“.

#### **3.6.2.1.4 Schriftformersetzend: De-Mail-Zugang**

Die E-Government-Gesetze vom Bund und den meisten Ländern fordern, dass die Behörden einen Zugang durch eine De-Mail-Adresse i. S. d. De-Mail-Gesetzes eröffnen sollen.<sup>55</sup> Diese Verpflichtungen setzen allerdings zumeist eine entsprechende zentrale Bereitstellung von Infrastrukturelementen voraus.<sup>56</sup>

Das BbgEGovG sieht allerdings keine direkte Verpflichtung der Behörden zur Bereithaltung

50 § 2 Abs. 1 EGovG HB; § 3 Abs. 1 EGovG SL; § 3 Abs. 1 Satz 2 EGovG NRW: „dem Stand der Technik entsprechendes Verschlüsselungsverfahren“.

51 § 4 Abs. 2 EGovGBln.

52 § 3 Abs. 2 BBgEGovG.

53 § 2 Abs. 1 SächsEGovG.

54 § 6 Abs. 1 ThürigEGovG.

55 § 2 Abs. 2 EGovG (Bund); § 2 Abs. 3 EGovG BW, Art. 3 Abs. 2 BayEGovG; § 4 Abs. 2 EGovG Bln; § 2 Abs. 2 EGovG M-V ab 1.1. 2020; § 3 Abs. 2 EGovG NRW; § 3 Abs. 2 EGovG SL; § 2 Abs. 2 SächsEGovG durch pauschalen Hinweis auf die Ermöglichung aller im VwVfG vorgesehenen schriftformersetzenden Kommunikationsinstrumente, § 52b Abs. 2 LVwG SH.

56 § 2 Abs. 2 EGovG Bund (ab 24.3. 2016), SächsEGovG ab 1.8.2016, Sachsen-Anhalt ab 1.7. 2022; in Baden-Württemberg entfällt die De-Mail-Bereitstellungspflicht, wenn die Behörde keinen Zugang zu dem hierfür zentral angebotenen IT-Verfahren hat, § 2 Abs. 3, bzw. ein Basisdienst zur Verfügung steht; In Thüringen haben die Behörden spätestens mit der Bereitstellung eines zentralen De-Mail-Gateways durch das Land einen zusätzlichen elektronischen Zugang durch eine De-Mail-Adresse zu errichten, § 5 Abs. 3 ThürEGovG.

eines De-Mail-Zugangs vor.<sup>57</sup> *Rheinland-Pfalz*<sup>58</sup>, *Sachsen-Anhalt*<sup>59</sup> und *Niedersachsen*<sup>60</sup> geben den Behörden die Möglichkeit, anstelle eines De-Mail-Zugangs auch andere elektronische Kanäle zu öffnen. In *NRW* (§ 3 Abs. 2) und *Thüringen* (§ 5 Abs. 3) entfällt die Pflicht zur Entgegennahme einer De-Mail bei Fachverfahren, die Daten nur elektronisch entgegennehmen können, sowie beim Betrieb eines elektronischen Gerichts- und Verwaltungspostfachs. In *Berlin* (§ 4 Abs. 2) ist jede Behörde verpflichtet, auch eine De-Mail-Adresse im Sinne des De-Mail-Gesetzes zu eröffnen, wenn sie ihre Aufgaben auf Grundlage von Rechtsvorschriften wahrnimmt, die sie dazu verpflichten. *Mecklenburg-Vorpommern* formuliert die Zugangsmöglichkeit über De-Mail nur als „Soll“-Verpflichtung.<sup>61</sup> *Baden-Württemberg* und *Hessen* verpflichten nur die Landes- und nicht die Kommunalbehörden.<sup>62</sup>

Auch wenn durch die E-Government-Gesetze Verpflichtungen zur Bereitstellung von De-Mail-Kanälen geschaffen wurden, so blieb doch das tatsächliche Angebot gering.<sup>63</sup> In *Sachsen* etwa blieb die Zahl der De-Mail trotz der gesetzlichen Verpflichtungen durch das SächsEGovG sehr gering<sup>64</sup>. Damit setzt sich die unglückliche Entwicklung dieses zunächst vom Bundesministerium des Innern sehr geförderten Instruments fort. Schon bei Verabschiedung des De-Mail-Gesetzes hatte es starke Kritik gegeben<sup>65</sup> ins-

besondere auch im Hinblick auf das Fehlen an Technikoffenheit und Europafreundlichkeit<sup>66</sup>.

Das im Rahmen der Evaluation des EGovG erarbeitete Gutachten<sup>67</sup> schlägt vor, die Festlegung eines (De-Mail-)Verfahrens zur rechtssicheren Kommunikation in § 2 Abs. 2 EGovG durch eine „neutrale Bestimmung der Anforderungen an das Sicherheitsniveau des Kommunikationskanals und die Anforderungen an die Authentisierung eines Absenders und eines Empfängers zu ersetzen.“ Es sei anzuraten, detaillierte technische Regelungen oder die Verpflichtung auf Nutzung einer konkreten (De-Mail-)Technologie, in technische Richtlinien des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) zu verlagern. Zuzustimmen ist den Bedenken der Gutachter gegen eine Verankerung der Technologie De-Mail im Gesetz selbst.

### **Empfehlung:**

Die höchst unterschiedlichen Vorschriften zu De-Mail (teilweise nur optional oder als Alternative zu anderen Kommunikationswegen geregelt, teilweise mit unklaren, nicht am Kalender fixierten Einführungsfristen) führen in Deutschland zu keiner verlässlichen und einprägsamen flächendeckenden Nutzbarkeit dieses Kanals. Die potenziellen Nutzer erhalten auf diese Weise auch keine plausiblen Anreize, sich für eine De-Mail-Adresse registrieren zu lassen, denn sie

57 Es sind lediglich Informationen und Daten für die Einrichtung und den Betrieb eines zentralen Zugangs für die Nutzung von De-Mail-Diensten bereitzustellen, § 11 Abs. 1 Nr. 8.

58 § 3 Abs. 2 EGovG RP.

59 § 9 Abs. 1 EGovG LSA: Pflicht zur Bereitstellung eines De-Mail-Zugangs oder zu einem sonstigen sicheren Verfahren im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 VwVfG LSA in Verbindung mit § 3a Abs. 2 Satz 4 Nr. 4 VwVfG. Allerdings werden durch diese Vorschrift nur die Stellen der „Landesverwaltung“ angesprochen.

60 § 4 Abs. 3 NDIG (wirksam ab 1.7. 2021): „Jede Behörde ist verpflichtet, einen Zugang für die Übermittlung elektronischer Dokumente auch durch eine De-Mail-Adresse im Sinne des De-Mail-Gesetzes oder einen anderen schriftformersetzenden Dienst zu eröffnen“. Der Verweis auf einen „anderen schriftformersetzenden Dienst“ verweist implizit auf die Regelungen zum Schriftformersatz im VwVfG.

61 § 2 Abs. 2 EGovG M-V.

62 § 2 Abs. 3 EGovG BW und § 3 Abs. 2 HEGovG.

63 Evaluierungsbericht EGovG (Bund), S. 94 ff.

64 Siehe zu den Zahlen bis 2017 Evaluierungsbericht SächsEGovG, S. 17; Grund für die geringe De-Mail-Nutzung sei die Komplexität des Systems aus Endanwendersicht und ein fehlender Bedarf, der den damit verbundenen Aufwand kaum rechtfertigt, Evaluierungsbericht S. 18.

65 Zur Geschichte des De-Mail-Gesetzes und der Kritik an diesem Instrument siehe Heckmann, D., in Heckmann (Hrsg.) *jurisPK-Internetrecht*, 6. Aufl., Kap. 5 (Stand: 20.03.2020), Rn. 255.

66 *Ramsauer, J./Frische, T.*, NVwZ 2013, 1505, 1508; Bericht der Bundesregierung (Fußnote 2) S. 153 f.

67 Bericht der Bundesregierung (Fußnote 2), S. 153 f.

müssten vor jeder Nutzung zunächst recherchieren, ob in dem betreffenden Bundesland eine Kommunikation mit den Behörden über De-Mail überhaupt möglich ist. Dies dürfte auch dazu beigetragen haben, dass die tatsächliche Nutzung von De-Mail weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist. Insbesondere wenn zukünftig die Bürger und Bürgerinnen sowie die Unternehmen Postfächer über die Nutzerkonten des Portalverbands nutzen können, dürfte der Bedarf für den De-Mail-Kommunikationsweg entfallen. Die bisher in den E-Justice-Gesetzen vorgesehene Möglichkeit der nicht anwaltlich vertretenen Parteien, über De-Mail mit der Justiz zu kommunizieren, erhält durch die im Gesetz zum weiteren Ausbau des elektronischen Rechtsverkehrs<sup>68</sup> vorgesehene Nutzung des Postfachs im Rahmen des Portalverbundes oder eines eigenen besonderen elektronischen Bürger- und Organisationenpostfachs (kurz: eBO) eine anwendungsfreundliche Konkurrenz. Deshalb sollte auf die Verpflichtung zur Bereitstellung eines De-Mail-Zugangswegs mittelfristig zugunsten der Postfachlösungen in den E-Government-Regelungen verzichtet werden.

### 3.6.2.1.5 Schriftformersetzend: Elektronischer Identitätsnachweis

Als Schriftformersatz kann gemäß § 3a Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 i.V. m. Satz 4 die Eingabe in ein elektronisches Formular in Verbindung mit dem Einsatz einer elektronischen Identität gelten. Mit der eID kann also eine Eingabe in ein Formular rechtsverbindlich bestätigt und gleichzeitig strukturierte Daten vollautomatisiert in ein Fachverfahren zur medienbruchfreien Weitergabe übergeben werden.

In den Bundesbehörden sowie in fast allen Bundesländern ist ein elektronischer Identitätsnachweis nach § 18 PAuswG<sup>69</sup> vorgesehen. § 3 Abs. 3 S. 2 EGovG SL<sup>70</sup> schreibt vor, dass in Verwaltungsverfahren bei Selbstverwaltungskörperschaften im Gesundheitswesen auch der elektronische Heilberufsausweis zur elektronischen Identifikation benutzt werden kann. Zwar betrifft diese Regelung einen Sonderfall, erscheint jedoch angesichts der wachsenden Bedeutung des Heilberufsausweises aufgrund neuerer eHealth-Regelungen (etwa beim Zugang zur elektronischen Patientenakte) sinnvoll und auch für andere Länder empfehlenswert. Zur eID des Personalausweises sind mittlerweile noch der elektronische Aufenthaltstitel sowie die eID für Unionsbürger<sup>71</sup> hinzugetreten.<sup>72</sup> Die Einsatzmöglichkeit der eID blieb jedoch in den ersten Jahren eher begrenzt, etwa auf die Beantragung von BAföG und Meister-BAföG oder die Kfz-Abmeldung.

Die kommunalen Behörden waren allerdings zumeist darauf angewiesen, auf zentral von der Landesebene zur Verfügung gestellte Komponenten zur Einbindung der eID zurückgreifen zu können. So wurde etwa in Sachsen auf der Grundlage des SächsEGovGDVO eine Basis-Komponente Temporäre Identifikation (BaK TI) mit dem „eID-Service Sachsen“ für staatliche und kommunale Behörden bereitgestellt. Zudem kann ein zentral beantragtes und bereitgestelltes Berechtigungszertifikat genutzt werden. Wichtiger Anwendungsanreiz für die Nutzerinnen und Nutzer ist allerdings die einfache Handhabbarkeit, etwa das Einlesen der Karten-eID über NFC-fähige Mobiltelefone oder die prinzipielle Freischaltung der eID aufgrund des Gesetzes zur Förderung des elektronischen Identitätsnachweises.

68 Siehe Beschlussempfehlung BT-Drs. 19/30937.

69 § 2 Abs. 3; EGovG (Bund); § 2 Abs. 4 EGovG BW; Art. 3 BayEGovG; § 4 Abs. 2 EGovG Bln § 3 Abs. 3 BbgEGovG; § 2 Abs. 3; BremEGovG; § 3 Abs. 3 HEGovG; § 2 Abs. 3 EGovG M-V; § 4 Abs. 4 NDIG (ab 1.7. 2021); § 3 Abs. 3 EGovG NRW; § 3 Abs. 4 EGovG RP (aber erst wirksam ab 31.12.2022); § 3 Abs. 3 und 4 EGovG SL; § 2a Abs. 5 S. 1 SächsEGovG; § 9 Abs. 2 EGovG LSA; § 6 Abs. 2 und 3 ThürEGovG; § 52b Abs. 3 Landesverwaltungsgesetz Schleswig-Holstein.

70 § 3 Abs. EGovG SL.

71 Gemäß § 12 des eID-Karte-Gesetzes.

72 Entsprechend wurden zumindest teilweise die E-Government-Gesetze ergänzt, z.B. § 2 Abs. 4 EGovG BW mit Wirkung vom 1.11.2020.

Eine Besonderheit stellt die Regelung in § 3 Abs. 4 EGovG NRW dar. Demnach darf der gemeinsame IT-Diensteanbieter eID-Stammdaten auch an Anbieter von Diensten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne des Artikel 14 AEUV übermitteln. Voraussetzung hierfür ist, dass die betroffene Person hierzu im *Einzelfall* ihre Einwilligung erteilt, der Anbieter von Diensten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse die Stammdaten zur Identitätsfeststellung und zur Erfüllung dieser Dienste benötigt, dem Geltungsbereich der DSGVO unterliegt und dem gemeinsamen IT-Diensteanbieter keine Anhaltspunkte für eine missbräuchliche Verwendung der Daten vorliegen.

Das Gutachten im Rahmen des Evaluationsberichts der Bundesregierung schlägt vor, „die explizite Benennung von Identifikationsverfahren in § 2 Abs. 3 EGovG durch eine neutrale Bestimmung der Anforderungen an das Vertrauens- und das Sicherheitsniveau zu ersetzen“, etwa durch einen Verweis auf die eIDAS- Anforderungen oder durch Referenzieren von technischen Richtlinien des BSI. Ein solches Vorgehen ermögliche flexible Innovationen bei den Identifikations- und Authentisierungsverfahren.<sup>73</sup>

### **Empfehlung:**

Da mittlerweile alle E-Government-Gesetze an die eID des Personalausweises, des elektronischen Aufenthaltstitels und (zumeist) der eID-

Karte anknüpfen und die eIDAS-Verordnung durch das System der Notifizierung einen grenzüberschreitenden Einsatz der eID vorsieht, sollte an der eID-Nutzung festgehalten werden. Mit dem Gesetz zur Einführung eines elektronischen Identitätsnachweises mit einem mobilen Endgerät<sup>74</sup> werden die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit erhalten, ihren Online-Ausweis direkt in ihren Smartphones zu speichern und sich ohne Ausweiskarte sicher und einfacher als bisher digital ausweisen. Damit werden Nutzungshindernisse abgebaut<sup>75</sup>, die eID noch einfacher handhabbar und dürfte sich als praktisch handhabbares E-Government-Authentifizierungsmittel erweisen. Für eine verbesserte Nutzbarkeit der eID in konkreten Anwendungsszenarien sorgen auch Projekte wie „Bayern-ID“<sup>76</sup> und die BayernApp<sup>77</sup>, die zur Nutzung auch in anderen Ländern zu empfehlen sind. Erweiterte Einsatzmöglichkeiten anderer elektronischer Identifizierungsinstrumente wie der elektronische Heilberufausweis sind ebenfalls sinnvoll, da sie insgesamt die Möglichkeiten der Nutzung elektronischer Identitäten erweitern. Ein Austausch von eID-Daten zwischen Staat und Wirtschaft dient dem Anwendungskomfort der Nutzer, der zwischen Angeboten staatlicher Organisationen und Wirtschaftsunternehmen ohne jeweils neue Identifizierung wechseln will.<sup>78</sup> Auch das Ziel der Bundesregierung, verschiedene elektronische Identitäten für Anwendungen in Verwaltung und Wirtschaft<sup>79</sup> in einem Ökosystem nutzbar zu machen, ist zu begrüßen.

73 Evaluierungsgutachten im Bericht der Bundesregierung S. 154.

74 Gesetz zur Einführung eines elektronischen Identitätsnachweises mit einem mobilen Endgerät -Smart-eID-Gesetz vom 5. Juli 2021, BGBl 2021, 2281.

75 So diagnostizierte die Evaluierung des SächsEGovG Anfang 2017 noch einen geringen Nutzungsgrad, S. 16: Das bisherige Verfahren zur Beantragung der Nutzung der eID-Funktion durch die Behörden sei zu aufwendig und kostenintensiv, bei vielen Ausweisen der Bürger sei die eID-Funktion deaktiviert und ein spezielles Kartenlesegerät zur Nutzung notwendig.

76 [https://bayernid.buergerserviceportal.de/bayernid\\_redaktion-2.html](https://bayernid.buergerserviceportal.de/bayernid_redaktion-2.html) (abgerufen am 30.03.2021) auf der Basis der eID des Personalausweises, des elektronischen Aufenthaltstitels und der eID-Karte.

77 <https://www.stmd.bayern.de/themen/digitale-verwaltung/bayernapp/> (abgerufen am 30.03.2021). Damit stellt das Bayerische Staatsministerium für Digitales ein Informations- und Serviceangebot rund um die öffentliche Verwaltung in Bayern zur mobilen Nutzung bereit.

78 Siehe auch Projekt des BMWi: Schauenfenster Sichere digitale Identität [https://www.digitale-technologien.de/DT/Navigation/DE/ProgrammeProjekte/AktuelleTechnologieprogramme/Sichere\\_Digitale\\_Identitaeten/sichere\\_digitale\\_ident.html](https://www.digitale-technologien.de/DT/Navigation/DE/ProgrammeProjekte/AktuelleTechnologieprogramme/Sichere_Digitale_Identitaeten/sichere_digitale_ident.html), abgerufen am 30.03.2021.

79 Projekt OPTIMOS – praxistaugliches Ökosystem sicherer Identitäten für mobile Dienste: eID-Diensteanbieter sollen in die Lage versetzt werden, mobile eID-Services mit dem Schutzniveau „substanziell“ und „hoch“ nach der EU-Verordnung über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen (eIDAS) anzubieten, [https://www.digitale-technologien.de/DT/Redaktion/DE/Standardartikel/SmartServiceWeltProjekte/Wohnen\\_Leben/SSWII\\_Projekt\\_OPTIMOS\\_20.html](https://www.digitale-technologien.de/DT/Redaktion/DE/Standardartikel/SmartServiceWeltProjekte/Wohnen_Leben/SSWII_Projekt_OPTIMOS_20.html), abgerufen am 18.03.2021.

Schließlich bieten Novellierungen der E-Government-Gesetze die Chance, Vertrauensniveaus für die Identifizierungen für verschiedene E-Government-Leistungen zu definieren – im Sinne der eIDAS-Verordnung, die Sicherheitsniveaus „niedrig“, „substanziell“ und „hoch“ vorsieht. § 18 EGovG LSA nimmt bereits auf die Vertrauensniveaus Bezug.<sup>80</sup>

### 3.6.2.1.6 Weitere Kommunikationskanäle

Schließlich kommen weitere Kommunikationskanäle in Betracht: So sieht § 3 Abs. 2 Satz 3 Nr. 4 VwVfG „sonstige sichere Verfahren, die durch Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates festgelegt werden“, als weitere Schriftformersatzmöglichkeit vor. Diese Verfahren sollen „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.“ Das SächsEGovG regelt, dass solche Instrumente zwei Jahre nach der entsprechenden bundesrechtlichen Nutzbarkeit auch in Sachsen zur Verfügung stehen sollen. Mit dieser zeitlich verzögert eintretenden Verpflichtung soll insbesondere den Trägern der Selbstverwaltung ausreichend Zeit zur Umsetzung der Verpflichtungen gegeben werden. Andere Länder wie Sachsen-Anhalt und Niedersachsen ermöglichen ein „sonstiges Verfahren“ alternativ zur Eröffnung eines De-Mail-Zugangs.<sup>81</sup> Aufgrund der Regelungen des OZG wird auch der Zugang über die Nutzerkonten des Portalverbundes immer wichtiger. So verpflichtet Niedersachsen ab 1. 7. 2021 zur Verfü-

gungstellung einer Postfachfunktion in den Nutzerkonten des Portalverbundes<sup>82</sup>, für eine schriftformersetzende Wirkung der Postfachnutzung bedarf es allerdings einer expliziten Regelung im EGovG. Das Saarland bietet bereits ab 2020 ein Postfach im Portalverbund an.<sup>83</sup>

Einen besonders innovativen Weg hat NRW mit dem am 15. 4. 2020 in Kraft getretenen § 25a gewählt: So kann die zuständige Behörde abweichend von den in § 3a VwVfG vorgesehenen Schriftformersatzmöglichkeiten „weitere Formen der elektronischen Kommunikation zulassen, um eine durch Rechtsvorschrift des Landes angeordnete Schriftform zu ersetzen. Es liegt in ihrem Ermessen, ob die Schriftform zu einem späteren Zeitpunkt nachzuholen ist“. Ein subjektiver Anspruch auf die Einräumung der Möglichkeit soll allerdings nicht bestehen. Für den elektronischen „Rückkanal“ von der Behörde an den Bürger sieht § 25a EGovG NRW eine elektronische Übermittlung bzw. Bereitstellung zum elektronischen Datenabruf im Falle des Einverständnisses des Nutzers vor und regelt den Zugangszeitpunkt.

#### Empfehlung:

Die E-Government-Regelungen werden durch die Verpflichtung des Bundes und der Länder aus § 3 Abs. 2 OZG überlagert, im Portalverbund Nutzerkonten bereitzustellen, die vor allem eine einheitliche, möglichst im Sinne des „Once-only-Prinzips“ für verschiedene Verwaltungsleistungen nutzbare Identifizierung von Bürgern und Unternehmen ermöglichen sollen. Unklar ist allerdings, inwieweit die in der Gesetzesbegründung erwähnte (verpflichtende) Verknüpfung des Kontos mit einem Postfach dazu genutzt

80 § 18 („Der Nachweis der Identität der ein Nutzerkonto verwendenden natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts kann auf unterschiedlichen Vertrauensniveaus erfolgen und muss die Verwendung des für das jeweilige Verwaltungsverfahren erforderlichen Vertrauensniveaus ermöglichen“).

81 § 9 Abs. 1 EGovG LSA. Ferner § 4 Abs. 3 NDIG: „Jede Behörde ist verpflichtet (...) oder einen anderen schriftformersetzenden Dienst zu eröffnen“, wobei diese Verpflichtung bereits zum 1.7. 2021 in Kraft tritt, sie aber dann leerläuft, wenn – neben qualifizierter Signatur, De-Mail und elektronischen Formularen mit eID-Authentifikation – keine weiteren schriftformersetzenden Verfahren zur Verfügung stehen.

82 „Jede Behörde ist verpflichtet, einen Zugang für die Übermittlung elektronischer Dokumente auch über Nutzerkonten zu eröffnen. Die Nutzerkonten müssen eine Postfachfunktion enthalten, welche die Bereitstellung und Entgegennahme von Daten ermöglicht. Sie sind durch technische und organisatorische Maßnahmen gegen den unberechtigten Zugriff Dritter zu schützen. Die Behörden sollen die Nutzerkonten bei der Kommunikation in Verwaltungsverfahren nutzen.“

83 § 3 Abs. 5 Satz1 EGovG SL; weitere Bezugnahmen auf den Zugang über das OZG-Portal: § 2 Abs. 2 Satz 2EGovG M-V.

werden kann, um rechtswirksam elektronische Anträge und Bescheide zwischen Bürger/Unternehmen und Behörden (schriftformersetzend) zu versenden. Unklar ist zudem, inwieweit die Länder und Kommunen zur Einführung digitaler Kommunikationszugänge über die Postfächer verpflichtet sind, denn in der Literatur wird die Kompetenz des Bundesgesetzgebers angezweifelt, diesbezügliche Festlegungen auch für die Ausführung von Landesrecht zu treffen; insoweit sei das OZG verfassungswidrig<sup>84</sup>. Künftig sollten E-Government-Gesetze daher entsprechende Klarstellungen vornehmen. So regelt § 4 Abs. 2 NDIG ein Postfach verpflichtend, § 3 Abs. 2 Satz 2 EGovG RP sieht dieses Postfach ausdrücklich als eine Alternative zur Erfüllung der Verpflichtung zur Zugangsöffnung vor. Eine harmonisierte OZG /EGovG/VwVfG-Regelung über die rechtsverbindliche elektronische Kommunikation über die Postfächer wäre sicherlich vorteilhaft.

Auch erscheint es sinnvoll, die nach den E-Justice-Regelungen für die Gerichtskommunikation einzurichtenden besonderen Behördenpostfächer auch für eine schriftformersetzende Kommunikation mit den Bürgern und Unternehmen zu öffnen, wie dies § 3 Abs. 2 Satz 2 EGovG RP als Option vorsieht.

### 3.6.2.1.7 Garantie des schriftlichen Zugangs

Je mehr elektronische Kanäle zur Verfügung stehen, umso mehr stellt sich auch die Frage, ob die Verwaltung noch den klassischen Zugang (Papier, Telefon) aufrechterhalten muss. Man könnte die Ansicht vertreten, eine solche Pflicht zur Offenhaltung nichtelektronischer Zugänge sei nicht ausdrücklich in den Gesetzen vorgesehen.

Allerdings spricht die Formulierung in den Zugangsregelungen „Jede Behörde ist verpflichtet, *auch* einen Zugang für die Übermitt-

lung von Dokumenten in elektronischer Form zu eröffnen“<sup>85</sup>, dafür, dass der elektronische Zugang zum konventionellen (Papier-) Zugang hinzutritt.

Um dem zu begegnen, sieht das § 3 Abs. 5 EGovG RP vor, dass „die nicht elektronische Kommunikation und die Annahme von Erklärungen in schriftlicher Form, zur Niederschrift oder auf anderem Wege“ „von der Behörde nicht unter Hinweis auf die elektronischen Zugangsmöglichkeiten abgelehnt werden“ dürften. Dies gilt nicht, wenn die elektronische Kommunikation gesetzlich vorgeschrieben ist. In den anderen (älteren) E-Government-Gesetzen findet sich eine solche Bestimmung nicht. *Nordrhein-Westfalen* schreibt das Beibehalten des nicht-elektronischen Zugangs vor (mit Ausnahme vollelektronischer Fachverfahren)<sup>86</sup>.

#### Empfehlung:

Die Garantie konventioneller Zugänge dürfte derzeit noch nicht erforderlich sein, solange weiterhin der Anteil der elektronischen Kommunikation noch gering ist.

Der Bedarf für die Garantie eines weiter beizubehaltenden konventionellen Verwaltungszugangs dürfte allerdings wachsen, wenn – dem OZG entsprechend – die Pflicht zur vollständigen Digitalisierung der Verwaltungsleistungen (bis 31.12.2022) realisiert ist. Wenn dann feststellbar ist, dass Behörden dazu tendieren, traditionelle Zugänge (Papier, Telefon, persönliches Erscheinen) zu schließen, sind Garantien des nicht-elektronischen Zugangs wie in NRW sinnvoll und könnten sich auch unmittelbar aus dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG) bzw. der Barrierefreiheit ableiten lassen, solange noch ein größerer Teil der Bevölkerung nicht durch entsprechende Bildungs- und Fortbildungsmaßnahmen an die Nutzung der digitalen Instrumente herangeführt ist.

84 z.B. *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193-227; demgegenüber sehen *Herrmann, M./Stöber, K.* NVwZ 2017, 1402, eine solche enge Auslegung des Verfassungstextes „keineswegs zwingend. Der Wortlaut des Art. 91c Abs. 5 GG, der als Verfassungstext – zumindest alter Tradition entsprechend – knapp gehalten ist, lässt sich auch weiter interpretieren“.

85 § 2 Abs. 1 EGovG M-V.

86 § 3 EGovG NRW.



### 3.6.2.1.8 Abschaffung von Schriftformerfordernissen bzw. Verzicht auf persönliches Erscheinen

Die zahlreichen Regelungen zum sogenannten Schriftformersatz in den E-Government-Gesetzen basieren auf der Erkenntnis, dass ein Schriftformerfordernis auch in das digitale Zeitalter hinübergerettet werden muss, weil die in der Schriftform zum Ausdruck kommende Warnfunktion im Sinne eines Schutzes vor übereilten Erklärungen und Bindungen sowie der Beweis- und Klarstellungsfunktion unverzichtbar für die Kommunikation mit der Verwaltung ist. Allerdings erweisen sich Schriftformen zuweilen auch als überflüssig. Auch stellt sich das Problem der „gefühlten“ Schriftform bei Formularen, wenn allein aus der Verwendung eines Papierformulars, das ein Unterschriftenfeld vorsieht, gefolgert wird, dass dasselbe auch für ein elektronisches Formular gelten muss, obwohl eine elektronische Unterschrift im elektronischen Formular größere Probleme im Rechtsverkehr auslösen würde.<sup>87</sup> Deshalb stellt § 13 EGovG (Bund) klar, dass die Pflicht zur Verwendung eines bestimmten Formulars mit einem Unterschriftenfeld nicht allein die Schriftform anordnet. Bei einer für die elektronische Versendung an die Behörde bestimmten Fassung des Formulars entfällt das Unterschriftenfeld. Entsprechende Normen sind auch in Landes-E-Government-Gesetzen vorgesehen<sup>88</sup>, aber nicht in allen.

Ferner regelt § 17 EGovG (Bund), dass nach einem gem. § 30 Abs. 2 Nr. 1 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften vom 25. Juli 2013 durchzuführenden Normenscreening überflüssige Schriftformerfordernisse aufzuheben sind. Auch wenn diese Vorschrift eher Symbolkraft entfaltet,<sup>89</sup> so zeigt sie doch ein Problem auf, dass die Digitalisierung auch dazu genutzt werden sollte, übermäßige Bürokratie abzubauen. So hat das Gesetz zum Abbau verzichtbarer Anordnungen der Schriftform im Verwaltungsrecht des Bundes<sup>90</sup> 68 Gesetze und 114 Rechtsverordnungen mit dem Ziel geändert, Schriftformanordnungen ersatzlos zu streichen oder neben der Schriftform auch elektronische Verfahren zuzulassen. Ferner haben auch einzelne Länder nach einem Normenscreening gesetzliche Schriftformerfordernisse abgeschafft<sup>91</sup> oder sehen einen entsprechenden Auftrag an die Landesregierung vor, der auch beinhaltet, die Möglichkeiten zu überprüfen, ob auf die Anordnung des persönlichen Erscheinens zugunsten einer elektronischen Identifikation verzichtet werden kann.<sup>92</sup>

Evaluierungen haben erbracht, dass die bestehenden Schriftformerfordernisse sich negativ auf die Entwicklung von E-Government auswirken.<sup>93</sup> So fordert der sächsische Evaluierungsbericht, Schriftformerfordernisse in bestehenden Fachgesetzen sollten sukzessive abgebaut

87 Denkhaus/Richter/Bostelmann, § 13 EGovG Rn. 1 ff. Auf die Unklarheiten beim Umgang mit der „Schriftlichkeit“ in der Verwaltung weist auch Prell, L, NVwZ 2018, 1255-1259 hin.

88 § 11 EGovG BW, Art. 6 Abs. 2 BayEGovG, § 12 Abs. 2 EGovG Bln., § 2 Abs. 4 EGovG M-V; § 9 EGovG M-V, § 2 Abs. 2 EGovG LSA i.V.m., § 13 EGovG.

89 Denkhaus/Richter/Bostelmann, § 17 EGovG Rn 3.

90 Gesetz zum Abbau verzichtbarer Anordnungen der Schriftform im Verwaltungsrecht des Bundes vom 29.03.2017, BGBl. I S. 626.

91 Gesetz zur Anpassung der Formanforderungen im Berliner Landesrecht (FormAnpassG) vom 2. Februar 2018 (GVBl 2018, 160).

92 Etwa § 25 EGovG NRW, der von der Landesregierung verlangt, bis zum 1. Juli 2024 zu berichten, in welchen Rechtsvorschriften des Landes die Anordnung der Schriftform verzichtbar ist und in welchen Rechtsvorschriften des Landes auf die Anordnung des persönlichen Erscheinens zugunsten einer elektronischen Identifikation verzichtet werden kann. Der Evaluierungsbericht NRW ergab (S. 75), dass 3.000 Fundstellen überprüft wurden und bei diesen in ca. 27 % kann auf das Schriftformerfordernis – als einzige zulässige Form – verzichtet werden konnte. Ein weiteres Potenzial zur Reduzierung der Schriftformerfordernisse wurde in den Themenkomplexen Prüfungsordnungen und Niederschriften erkannt. Ebenso sieht § 20 Abs. 2 EGovG SL eine Überprüfung vor, in welchen Rechtsvorschriften des Landes die Anordnung der Schriftform verzichtbar ist und in welchen Rechtsvorschriften des Landes auf die Anordnung des persönlichen Erscheinens zugunsten einer elektronischen Identifikation verzichtet werden kann. Darüber hat die Landesregierung innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes zu berichten.

93 Landtagsdrucksache 6/9859 des Freistaats Sachsen, [https://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok\\_nr=9859&dok\\_art=Drs&leg\\_per=6&pos\\_dok=&dok\\_id=238895](https://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok_nr=9859&dok_art=Drs&leg_per=6&pos_dok=&dok_id=238895), abgerufen am 21.03.2021.

und beim Erlass neuer Rechtsvorschriften systematisch die Notwendigkeit von Schriftformerfordernissen geprüft werden. Allein die verbesserte Nutzbarkeit des sogenannten Schriftformersatzes wird E-Government allein nicht voranbringen.<sup>94</sup>

#### **Empfehlung:**

Schriftformerfordernisse stellen sich auch weiterhin als Barriere gegen schnelle Fortschritte beim E-Government dar. Daran konnten auch digitale Schriftformsurrogate nur wenig ändern. Deshalb sollten die E-Government-Gesetze eine systematische Abschaffung von Schriftformerfordernissen vorsehen, eventuell auch alle Schriftformerfordernisse mit einem Verfalldatum versehen. Neben der Schriftform ist allerdings auch das Erfordernis des persönlichen Erscheinens mit einem unnötigen Aufwand der Bürgerinnen und Bürger verbunden und sollte – wo möglich – abgeschafft werden.

### **3.6.2.2 Verfahrensansprüche der Bürger und der Unternehmen**

In diesem Zusammenhang ist auch der in den E-Government-Gesetzen von Bayern und NRW<sup>95</sup> sowie „ab dem Zeitpunkt der Einführung elektronischer Akten durch die Stellen der Landesverwaltung“<sup>96</sup> in Sachsen-Anhalt vorgesehene (gerichtlich durchsetzbare) Anspruch auf eine vollständig elektronische Abwicklung eines ganzen Verwaltungsverfahrens einschließlich des Rückkanals von der Verwaltung zum Bürger – über den Anwendungsbereich der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie hinaus – vorbildlich. Denn in den Kommentierungen zum OZG werden subjektiv-öffentliche Ansprüche auf die im OZG vorgesehenen neuen Instrumente verneint. Gerade eine durchgängige elektronische Verfahrensabwicklung würde die E-Government-Akzeptanz bei Bürgern und Unternehmen stärken und würde (über einklagbare Ansprüche) indirekt eine verspätete Umsetzung der

Verpflichtungen der Verwaltungen aus den E-Government-Gesetzen sanktionieren. § 4 EGovG NRW regelt in diesem Zusammenhang im Detail den elektronischen Kommunikationsweg der Behörde zurück an die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen: Die Behörde soll im Falle einer Antwort den von der Absenderin oder dem Absender gewählten elektronischen Kommunikationsweg zur Übermittlung der Antwort nutzen, soweit nicht die Antwort in einem elektronischen Fachverfahren erzeugt oder versandt wird, Rechtsvorschriften dem gewählten Kommunikationsweg oder eine technische Unmöglichkeit der Nutzung des Rückkanals entgegensteht. Bei der Übermittlung von Dateien an Bürgerinnen und Bürger oder Unternehmen, sollen für diese offene und standardisierte Dateiformate genutzt werden. Auch § 11 EGovG LSA beschreibt den elektronischen Weg von den Behörden hin zu den E-Government-Nutzern. Natürliche oder juristische Personen des Privatrechts eröffnen durch die Wahl der elektronischen Kommunikation den Zugang für die zuständige Stelle der Landesverwaltung. Diese soll die weitere Kommunikation die von dem Absender gewählte Kommunikationsform nutzen. Auch die weiteren Regelungen gleichen denjenigen von NRW.

Der Evaluierungsbericht NRW weist allerdings zu Recht darauf hin, dass die Verwirklichung des Anspruchs auf elektronische Abwicklung des Verwaltungsverfahrens eng verbunden ist mit den Fortschritten bei der Umsetzung aus schriftformersetzenden elektronischen Zugängen, also dem Umgang mit elektronischen Signaturen, dem elektronischen Identitätsnachweis/Servicekonto NRW, dem E-Payment, den elektronischen Nachweisen sowie der Geschäftsprozessoptimierung<sup>97</sup>.

#### **Empfehlung:**

Ein gesetzlicher Anspruch auf eine vollständig elektronische Abwicklung eines ganzen Verwaltungsverfahrens einschließlich des Rückkanals

94 Evaluierung (Fn. 120), S. 18.

95 § 5 EGovG NRW: „Die Behörde soll spätestens bis zum 1. Januar 2021 die Durchführung ihrer Verwaltungsverfahren mit Bürgerinnen und Bürgern oder Unternehmen auf elektronischem Weg anbieten.“

96 § 11 Abs. 1 EGovG LSA.

97 Evaluierungsbericht EGovG NRW S. 29 f.

von der Verwaltung zum Bürger – über den Anwendungsbereich der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie hinaus – ist zu empfehlen, weil subjektive Ansprüche die Verwaltung zwingen, gesetzliche Vorgaben und Fristen zur Volldigitalisierung ihres Verwaltungshandelns einzuhalten. Regelungen für den Rückkanal schaffen darüber Klarheit, welcher Kommunikationsweg und unter welchen Voraussetzungen zu wählen ist. Zu eng ist die in Art. 6 Abs. 4 BayEGovG angebotene Kommunikation von der Behörde zu den Beteiligten durch elektronische Bereitstellung von Verwaltungsakten zum Datenabruf durch Datenfernübertragung.

### 3.6.3 Informationen zu Behörden

Der elektronische Zugang zu den Behörden setzt voraus, dass die Bürgerinnen und Bürger in verständlicher und elektronischer Form auch Kenntnis darüber erlangen können, auf welche Weise und zu welcher Zeit die Behörden erreichbar sind, welche Aufgaben sie wahrnehmen, welche Unterlagen für ein Verfahren beizubringen sind und welche Gebühren anfallen. Dementsprechend verpflichtet § 3 Abs. 1 EGovG des Bundes die Behörden dazu, „über öffentlich zugängliche Netze in allgemein verständlicher Sprache Informationen über ihre Aufgaben, ihre Anschrift, ihre Geschäftszeiten sowie postalische, telefonische und elektronische Erreichbarkeiten zur Verfügung“ zu stellen. Ferner soll gemäß § 3 Abs. 2 EGovG jede Behörde „über öffentlich zugängliche Netze in allgemein verständlicher Sprache über ihre nach außen wirkende öffentlich-rechtliche Tätigkeit, damit verbundene Gebühren, beizubringende Unterlagen und die zuständige Ansprechstelle und ihre Erreichbarkeit informieren sowie erforderliche Formulare bereitstellen“. Verfahrensbeteiligte sollen sich damit frühzeitig über erforderliche Verfahrensschritte und Nachweise, anfallende Kosten und zuständige Kontaktstellen oder

Ansprechpartner auf Behördenseite informieren können.<sup>98</sup>

Diese Verpflichtung trifft alle Behörden des Bundes, darüber hinaus aber auch Landesbehörden, soweit sie Bundesrecht ausführen (was bei der Mehrzahl der Verfahren der Fall ist). Kommunalbehörden sind von dieser Pflicht nur dann erfasst, wenn dies nach Landesrecht angeordnet ist (§ 3 Abs. 3 EGovG). Eine solche Klausel war im Hinblick auf das grundgesetzliche Verbot einer direkten Aufgabenübertragung vom Bund auf die Kommunen (Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG) erforderlich. Allerdings haben die Länder in ihren Gesetzen mehrheitlich eine entsprechende Anordnung vorgenommen und darüber hinaus auch Informationspflichten bei landeseigenen und kommunalen Verfahren vorgesehen.<sup>99</sup>

Eine 2017 in § 3 Abs. 2a EGovG eingefügte Regelung sieht ferner vor, dass die obersten Bundesbehörden mit Unterstützung einer Bundesredaktion elektronische Leistungsinformationen zu leistungsbegründenden Gesetzen und Verordnungen des Bundes zur Verwendung auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene in standardisierter Form zur Verfügung stellen. Eine spiegelbildliche Verpflichtung schafft § 9 Abs. 5 EGovG LSA für die obersten Landesbehörden mit Unterstützung einer zentralen Leistungsredaktion für leistungsbegründende Gesetze und Verordnungen des Landes. Die Regelung geht sogar noch über das Bundesgesetz insoweit hinaus, als ab dem 1. Januar 2020 die obersten Landesbehörden mit Unterstützung einer zentralen Redaktion Prozess- und Formularinformationen zu leistungsbegründenden Gesetzen und Verordnungen des Landes bereitstellen sollen, soweit noch keine Informationen in geeigneter Form abgerufen werden können.

In *Sachsen*<sup>100</sup> stellen die Behörden Daten, die sie nach dem 21. Juni 2019 zur Erfüllung ihrer Aufgaben erheben oder durch Dritte erheben las-

98 Ramsauer, J./Frische, T., NVwZ 2013, 1505, 1511.

99 § 3 EGovG BW; Art. 4 und 6 BayEGovG; § 11 EGovG Bln; § 4 BbgEGovG; § 3 Abs. 1 BremEGovG; § 4 Abs. 2 HEGovG; § 3 EGovG M-V; § 5 NDIG; § 6 EGovG NRW; § 4 EGovG RP; § 2EGovG SL; § 8 SächsEGovG; § 9 Abs. 3 EGovG LSA - allerdings mit der Differenzierung einer Soll-Verpflichtung der unmittelbaren Landesregelung und einer „Kann“-Regelung für die mittelbare Landesverwaltung; § 52c LVwG; § 10 ThürEGovG.

100 § 8 SächsEGovG.

sen, zum Datenabruf über öffentlich zugängliche Netze bereit. In *Baden-Württemberg* besteht eine Verpflichtung der obersten Landesbehörden, dafür Sorge zu tragen, dass auch über Verfahren ihrer jeweiligen Ressorts, die in der Verantwortung der Gemeinden und Gemeindeverbände ausgeführt werden, entsprechende Informationen bereitgestellt werden. Darüber hinaus verpflichten *Baden-Württemberg* und *Niedersachsen* dazu, dass die Informationen aktuell zu halten sind.<sup>101</sup> *Berlin* veröffentlicht Informationen nach einheitlichen Kriterien als Bestandteil des Stadtinformationssystems für das Land Berlin.<sup>102</sup> In *Bayern* wird die Informationspflicht durch ein subjektives Informationsrecht des Bürgers verstärkt.<sup>103</sup>

### Empfehlung:

Die Verpflichtung zur elektronischen Bereitstellung von bestimmten, für Bürger und Bürgerinnen sowie Unternehmen wichtigen Behördeninformationen ist im Informationszeitalter wesentlich. Zwar verpflichten Open-Data-Regelungen und Transparenzgesetze zu einer darüberhinausgehenden Informationsbereitstellung. Da diese Gesetze aber wiederum sehr unterschiedlich im Bund und in den Ländern ausgestaltet sind, ist es wünschenswert, die Pflicht zur Bereitstellung von Basisinformationen über öffentlich zugängliche Netze einheitlich zu regeln. Das betrifft auch die Verpflichtung zur Aufnahme von allgemeinen Informationen sowie zu Prozess- und Formularinformationen bei leistungsbegründenden Gesetzen und Verordnungen. Das erleichtert den Bürgerinnen und Bürgern die Wahrnehmung ihrer Leistungsansprüche.

### 3.6.4 Elektronische Nachweise

Für die Bundesbehörden<sup>104</sup> und (fast) alle Bundesländer<sup>105</sup> ist regelt: Wird ein Verwaltungsverfahren elektronisch durchgeführt, können die vorzulegenden Nachweise elektronisch eingereicht werden, es sei denn, dass durch Rechtsvorschrift etwas anderes bestimmt ist oder die Behörde für bestimmte Verfahren oder im Einzelfall die Vorlage eines Originals verlangt.

Es steht im Ermessen der Behörde, welche Art der elektronischen Einreichung zulässig ist. Nachweise können mit Einwilligung des Betroffenen bei der ausstellenden öffentlichen Stelle elektronisch eingeholt werden.

Entbürokratisierend und bürgerfreundlich soll die in den meisten E-Government-Gesetzen vorgesehene Regelung wirken, Nachweise im Rahmen elektronisch geführter Antragsverfahren auch elektronisch einreichen zu können bzw. von anderen Behörden abrufen zu lassen.

Das europarechtlich für den grenzüberschreitenden Datenverkehr vorgegebene Once-Only-Prinzip<sup>106</sup>, den elektronischen Austausch von Nachweisen zu ermöglichen, sollte auch für den nationalen Bereich aufgegriffen werden. Insoweit nimmt das neueste EGovG – aus *Rheinland -Pfalz*<sup>107</sup> – diesen Trend auf:

„Wird ein Verwaltungsverfahren ganz oder teilweise elektronisch durchgeführt, können die vorzulegenden Nachweise elektronisch eingereicht werden, es sei denn, dass durch Rechtsvorschrift etwas anderes bestimmt ist oder die Behörde für bestimmte Verfahren, bei Erteilung von Auskünften oder im Einzelfall die Vorlage eines Originals verlangt. Die Behörde entschei-

101 § 3 Abs. 1 EGovG BW; § 5 Abs. 3 NDIG. Zu Recht weist *Beckermann, A* (VM 2018, S. 170) darauf hin, dass diese Pflicht eigentlich selbstverständlich ist.

102 § 11 EGovG Bln.

103 Art. 2 Satz 1 BayEGovG.

104 § 5 EGovG.

105 § 5 EGovG BW; Art. 6 Abs. 3 BayEGovG; § 6 Abs. 1 EGovG Bln; § 6 Bbg EGovG, § 6 HEGovG; § 7 NDIG unter Verweis auf § 5 Abs. 1 EGovG des Bundes; § 5 EGovG M-V; § 8 EGovG NRW; § 2a Abs. 1 SächsEGovG; § 6 EGovG SL; § 15 ThürEGovG.

106 Art. 1 Abs. 1 lit. b und Art. 14 EU-Verordnung (EU 2018/1724) zur Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors „Single Digital Gateway“, ABl. EU 2018, L 295/1.

107 § 6 EGovG RP.

det nach pflichtgemäßem Ermessen, welche Art der elektronischen Einreichung zur Ermittlung des Sachverhalts zulässig ist.“ Die Ermessensentscheidung kann theoretisch die Möglichkeiten zur ausschließlichen elektronischen Nachweisbeibringung wieder eingrenzen. Allerdings dürfte eine reine Bequemlichkeit oder mangelhafte elektronische Ausrüstung der Behörde kaum einen ausreichenden Grund für eine auf Vorlage eines Papiernachweises ausgerichtete Ermessensentscheidung darstellen. Dem Once-Only-Prinzip entspricht § 6 Abs. 2 EGovG RP: „Die zuständige Behörde kann erforderliche Nachweise, die von einer deutschen öffentlichen Stelle stammen, mit der Einwilligung der oder des Verfahrensbeteiligten direkt bei der ausstellenden öffentlichen Stelle elektronisch einholen. Zu diesem Zweck dürfen die anfordernde Behörde und die abgebende öffentliche Stelle die erforderlichen personenbezogenen Daten verarbeiten<sup>108</sup>. Dabei sind – was Absatz 3 klarstellt – die Vorgaben der Datenschutzgrundverordnung an die Einwilligung einzuhalten.

Die Bezugnahme auf das Einwilligungserfordernis der Datenschutzgrundverordnung dient der Rechtsklarheit und wird in einigen neueren Ergänzungen der Länder-E-Government-Gesetze aufgenommen.<sup>109</sup> Darüber hinaus schaffen

die neuen Klauseln explizit die Möglichkeit, auch grenzüberschreitend elektronische Nachweise zu verwenden, soweit die Behörden dem EU-Recht unterliegen.<sup>110</sup> Diese Ergänzung ist sinnvoll, um dem von der Single-Gateway-Verordnung vorgeschriebenen grenzüberschreitenden Once-Only-Prinzip Rechnung zu tragen.<sup>111</sup>

Der Evaluierungsbericht der Bundesregierung enthält überdies den Vorschlag, Durchführungsbestimmungen (Regelungen zur Rechtswirksamkeit und zur Authentizität von elektronischen Nachweisen, Klarstellungen zum Beweiswert) vorzusehen.<sup>112</sup> Es ist allerdings anzuraten, rechtliche Fragen zum Beweiswert, die Bedeutung nicht nur für das E-Government besitzen, eher bundesrechtlich bereichsübergreifend zu regeln, zumal dann die Länder ohne eigene Gesetze daran gebunden wären.

Der Evaluierungsbericht für das EGovG NRW zeigte noch einige Umsetzungsdefizite, die auch dazu führten, dass die Pflicht zur Entgegennahme elektronischer Nachweise von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen gemäß § 8 Abs. 1 EGovG NRW zum 01.01.2018 nicht eingehalten wurde. Weil aber sich die Verpflichtung auf elektronisch durchgeführte Verwaltungsverfahren bezog und auf Landesebene Verwal-

108 Ähnlich § 6 Abs. 2 EGovG Bln, § 6 Abs. 2 HEGovG; § 8 Abs. 2 Satz 1 EGovG NRW, § 5 Abs. 2 EGovG M-V.

109 Z.B. § 5 Abs. 3 EGovG M-V; § 2a Abs. 2 SächsEGovG.

110 § 2a Abs. 2 SächsEGovG; § 6 Abs. 3 HEGovG.

111 So sieht Art. 12 Abs. 1 SDG-Verordnung vor: „Zum Zwecke des Austauschs von Nachweisen für die in Anhang II aufgeführten Online-Verfahren sowie für Verfahren nach den Richtlinien 2005/36/EG, 2006/123/EG, 2014/24/EU und 2014/25/EU richtet die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ein technisches System für den elektronischen Austausch von Nachweisen zwischen zuständigen Behörden in verschiedenen Mitgliedstaaten (im Folgenden „technisches System“) ein“. Und Abs.4: „Die für Online-Verfahren nach Absatz 1 zuständigen Behörden fordern auf ausdrückliches Ersuchen des Nutzers über das technische System Nachweise unmittelbar bei den zuständigen Behörden an, die in anderen Mitgliedstaaten Nachweise ausstellen. Die ausstellenden Behörden stellen diese Nachweise vorbehaltlich des Absatzes 2 Buchstabe d über dasselbe System bereit“.

112 Evaluierungsbericht EGovG (Bund), S. 150: Die Untersuchungsergebnisse zeigten, „dass bei der Umstellung von papierbasierten Dokumenten auf elektronische Dokumente eine hohe Unsicherheit besteht, welche juristische Beweiskraft der elektronischen Version eines Dokuments zukommt. Die bestehende Rechtsunsicherheit erweist sich als Hinderungsgrund für die Umstellung von papierbasierten Archiven oder führt dazu, dass kostenintensive Hybrid-Archive geführt werden. Im Zweifelsfall führt die Unsicherheit von Behörden zu unterschiedlichen Verwaltungspraktiken, etwa bei der uneinheitlichen Akzeptanz von digitalen Bescheinigungen, z.B. im Personenstandswesen, welches einer einheitlichen Anwendung des E-Government-Gesetzes des Bundes (Artikelgesetz) entgegensteht. Der Gesetzgeber kann hier mit Präzisierungen in Form von Durchführungsverordnungen oder durch die gesetzliche Referenzierung von technischen Richtlinien Sicherheit schaffen.“ Die technische Richtlinie 03138 Ersetzendes Scannen (RESISCAN) des BSI erhöhe zwar die Rechtssicherheit, garantiere diese aber nicht für das digitale Dokument. Eine Präzisierung sei wichtig, welchen Anforderungen elektronische Dokumente und Nachweise genügen müssen, damit sie für die Behörden den gleichen rechtlichen Stellenwert aufweisen wie das Papierdokument. Auch sollten die Möglichkeiten der eIDAS-Verordnung, z.B. elektronische Siegel oder serverbasierte Signaturverfahren, berücksichtigt und angewendet werden können.

tungsverfahren selten elektronische Verwaltungsverfahren durchgeführt wurden, blieb das Fristversäumnis ohne große Relevanz.<sup>113</sup> Allerdings dürfte die stärkere Inanspruchnahme elektronischer Verwaltungsverfahren auch zum Bedarf führen, auch die Nachweise elektronisch einzureichen. Hilfreich könnte für die Kommunen hier auch sein, dass das Land (wie in § 13 Abs. 1 Nr. 7 EGovG LSA verankert) im Rahmen seiner technischen und organisatorischen Möglichkeiten Basisdienste für die elektronische Einreichung von Nachweisen bereitstellt.

### **Empfehlung:**

Auch wenn die Evaluation des EGovG auf Bundesebene bei den Bürgerinnen und Bürgern noch keinen großen Bedarf für eine elektronische Einreichung der Nachweise aufgezeigt hat,<sup>114</sup> so zeigt doch, dass insbesondere aufgrund der Regelung auf europäischer Ebene eine Nutzbarkeit elektronischer Nachweise zunehmend erwartet wird. Eine entsprechende Klausel sollte in alle E-Government-Gesetze aufgenommen werden.

### **3.6.5 Barrierefreiheitsregelungen**

Sehr unterschiedlich sind die Barrierefreiheitsregelungen in den E-Government-Gesetzen von Bund und Ländern ausgestaltet.

In *Baden-Württemberg*<sup>115</sup>, *Brandenburg*<sup>116</sup>, *Bremen*<sup>117</sup>, *Hessen*, *Mecklenburg-Vorpommern*<sup>118</sup>, *NRW*<sup>119</sup>, *Saarland*<sup>120</sup>, *Sachsen*<sup>121</sup> und *Thüringen*<sup>122</sup> sollen die Behörden die barrierefreie Ausgestal-

tung der elektronischen Kommunikation und der Verwendung elektronischer Dokumente nach den Landesbehindertengleichstellungsgesetzen gewährleisten.

Es gibt jedoch Unterschiede im Wortlaut der Regelung:

Gemäß EGovG (Bund) *sollen* die Behörden des Bundes die barrierefreie Ausgestaltung der elektronischen Kommunikation und der Verwendung elektronischer Dokumente nach § 4 des Behindertengleichstellungsgesetzes in *angemessener* Form gewährleisten<sup>123</sup>. Eine gleiche Formulierung findet sich in § 9 EGovG M-V.<sup>124</sup>

§ 10 BbgEGovG enthält ebenfalls eine „Soll“-Regelung, die aber im Ergebnis strikter als die Bundesvorschrift formuliert ist: „Die Träger der öffentlichen Verwaltung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 *sollen* die elektronische Kommunikation und die Bereitstellung sowie die Verwendung elektronischer Dokumente so ausgestalten, dass sie auch von Menschen mit Behinderungen *uneingeschränkt* genutzt werden können“.

Demgegenüber wurde im SächsEGovG formuliert: „Die staatlichen Behörden und die Träger der Selbstverwaltung *gestalten* die elektronische Kommunikation und elektronische Dokumente *schrittweise* so, dass sie auch von Menschen mit Behinderungen *grundsätzlich uneingeschränkt* und barrierefrei im Sinne von § 3 des Sächsischen Integrationsgesetzes genutzt werden“. In Sachsen wird zudem die barrierefreie Gestaltung der elektronischen Vor-

113 Evaluierungsbericht EGovG NRW S. 56 f.

114 Evaluierungsbericht EGovG (Bund): 73 % der Befragten hatten noch keinen Bedarf für eine elektronische Nachweiseinreichung gesehen.

115 § 14 EGovG BW mit Verweis auf das LBGG.

116 § 10 BbgEGovG.

117 § 4 Brem EGovG.

118 § 9 EGvovG M-V mit Verweis auf § 6 LBGG.

119 § 2 EGovG NRW mit Verweis auf Behindertengleichstellungsg NRW.

120 § 4 EGovG SL.

121 §§ 7 und 12 Abs. 6 SächsEGovG.

122 § 2 ThürEGovG (Zielsetzung: bis 23.9.2020 uneingeschränkte barrierefreie Nutzung sicherzustellen).

123 § 16 EGovG.

124 „Die Behörden sollen barrierefreie Ausgestaltung der elektronischen Kommunikation und der Verwendung elektronischer Dokumente nach § 6 des LBGG in angemessener Form gewährleisten.“

gangsbearbeitung und Aktenführung gesondert hervorgehoben.<sup>125</sup> Zwar hatte sich der ursprüngliche Entwurf des SächsEGovG noch an der Formulierung des EGovG des Bundes orientiert. In der Anhörung zum Entwurf des SächsEGovG zeigte sich jedoch, dass die Interessensverbände der Menschen mit Behinderung der „Soll“-Regelung des Bundes mit Misstrauen begegneten. Sie befürchteten, dass die Klausel zu oft für die Begründung von Ausnahmen herhalten müsse. Deshalb einigte man sich auf eine Klausel, die realistisch von „schrittweiser“ Herstellung der Barrierefreiheit ausgeht und zugleich eine grundsätzlich uneingeschränkte Barrierefreiheit fordert.

In ähnlicher Weise sind die Bestimmungen in weiteren Ländern abgefasst, etwa in *Bremen*<sup>126</sup>: „Die Behörden gestalten die elektronische Kommunikation und die Verwendung der elektronischen Dokumente schrittweise so, dass sie barrierefrei nach den Bestimmungen des Bremischen Behindertengleichstellungsgesetzes genutzt werden können. Die Verfahren zur elektronischen Vorgangsbearbeitung und Aktenführung sind *schrittweise* technisch so zu gestalten, dass sie auch von Menschen mit Behinderungen in der Regel *uneingeschränkt* genutzt werden können; dies ist bereits bei der Planung, Entwicklung, Ausschreibung und Beschaffung zu berücksichtigen.

Der gegenüber der sächsischen Fassung erweiterte Hinweis auf die Berücksichtigung bei der Planung, Entwicklung, Ausschreibung und Beschaffung, ist sinnvoll. Diese Ergänzung

schafft eine Verpflichtung zur Barrierefreiheit „by Design“.

*Schleswig-Holstein* kombiniert in § 52h Landesverwaltungsgesetz<sup>127</sup> die „Soll“-Regelung mit einem Hinweis auf den „Stand der Technik“: „Die Behörden *sollen* die elektronische Kommunikation und elektronische Dokumente durch angemessene Vorkehrungen *nach dem Stand der Technik* so ausgestalten, dass sie auch von Menschen mit Behinderung *uneingeschränkt und barrierefrei* genutzt werden können“. Der Nachteil der „Soll“-Regelung könnte in einer weniger strikten Verbindlichkeit der Barrierefreiheit gesehen werden. Der Hinweis auf den „Stand der Technik“ ist ambivalent. So bezeichnet diese Formulierung den „Entwicklungsstand fortschrittlichster Verfahren, Einrichtungen und Betriebsweisen, die nach Auffassung führender Fachleute aus Wissenschaft und Technik auf der Grundlage neuester wissenschaftlich vertretbarer Erkenntnisse im Hinblick auf das gesetzlich vorgegebene Ziel für erforderlich gehalten werden und das Erreichen dieses Ziels gesichert erscheinen lassen. Diese müssen sich in der Praxis bewährt haben oder sollten – wenn dies noch nicht der Fall ist – möglichst im Betrieb mit Erfolg erprobt worden sein.“<sup>128</sup> Dies könnte dazu führen, eine Verpflichtung zur Barrierefreiheit bei bestimmten Anwendungen zu negieren, wenn es noch keine ausreichend erprobten Verfahren hierzu gibt.

Einige Landes-E-Government-Gesetze verweisen – teilweise ergänzend – auf ihre Landesbehindertengleichstellungsgesetze, so *Baden-*

125 § 12 Abs. 6 SächsEGovG.

126 § 14 Abs. 1 und 2 BremEGovG.

127 „Die Behörden sollen die elektronische Kommunikation und elektronische Dokumente durch angemessene Vorkehrungen nach dem Stand der Technik so ausgestalten, dass sie auch von Menschen mit Behinderung uneingeschränkt und barrierefrei genutzt werden können“.

128 Handbuch der Rechtsförmlichkeit des Bundesjustizministeriums der Justiz vom September 2008.

Württemberg,<sup>129</sup> Brandenburg,<sup>130</sup> Bremen,<sup>131</sup> Hessen<sup>132</sup>, das Saarland<sup>133</sup> und NRW<sup>134</sup>.

Berlin hebt als Ziel und Zweck des E-Government-Gesetzes die Benutzerfreundlichkeit einschließlich der barrierefreien Verwaltungsprozesse besonders hervor.<sup>135</sup> Weiterhin fordert § 7 Abs. 4 EGovG Bln: „Die Verfahren zur Vorgangsbearbeitung und Aktenführung sind schrittweise technisch so zu gestalten, dass sie auch von Menschen mit Behinderungen *grundsätzlich uneingeschränkt* genutzt werden können.“ Ausdrücklich erwähnt sind ferner elektronische Formulare, die entsprechend § 191 a Abs. 3 GVG barrierefrei zugänglich zu machen seien.

Thüringen hatte ursprünglich eine dem sächsischen EGovG nachgebildete Regelung<sup>136</sup>; der barrierefreie Zugang wurde 2019 jedoch in einem eigenen Gesetz neu geregelt, das zugleich eine EU-Richtlinie umsetzte.

Bayern hat die Barrierefreiheitsregelungen in einer Verordnung geregelt<sup>137</sup> bzw. im Bayerischen Behindertengleichstellungsgesetz. Niedersachsen und Sachsen-Anhalt<sup>138</sup> regeln die Barrierefreiheit in ihren E-Government-Regelungen nicht. Die entsprechenden Vorschriften sollen sich direkt aus den Behindertengleichstellungsgesetzen bzw. der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2102 (LT -Drs. 18/1055) ergeben. Die Behindertenverbände haben dieses Vorgehen kritisiert: Die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2102 betreffe lediglich den barrierefreien Zugang zu Websites (Internet und Intranet) und mobilen Anwendungen. Die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung (eGovernment) erfolge jedoch nicht nur über das Internet<sup>139</sup>.

### Empfehlung:

Angesichts der sehr unterschiedlichen Länderregelungen zur Barrierefreiheit erscheint es dringend erforderlich, im Interesse der Men-

129 „Für elektronische Kommunikation und Verwendung elektronischer Dokumente gilt § 9 des LBGG entsprechend. Für elektronische Verwaltungsabläufe und Verfahren zur elektronischen Aktenführung gilt § 10 des LBGG entsprechend. Übrige Vorschriften des LBGG bleiben unberührt.“

130 § 10 BbgEGovG.

131 § 14 Abs. 3 BremEGovG: „Die Bestimmungen des Bremischen Behindertengleichstellungsgesetzes bleiben unberührt“.

132 § 12 HEGovG: Für die barrierefreie Ausgestaltung der elektronischen Kommunikation und der Verwendung elektronischer Dokumente gelten das Hessische Behinderten-Gleichstellungsgesetz vom 20. Dezember 2004 (GVBl. I S. 482), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Dezember 2012 (GVBl. S. 622), und die aufgrund des Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen in der jeweils geltenden Fassung, soweit die beteiligte Behörde dem Anwendungsbereich des Hessischen Behindertengleichstellungsgesetzes unterfällt.

133 § 4 EGovG SL: „Das Saarländische Behindertengleichstellungsgesetz bleibt unberührt. Die Behörden sollen bei der Einführung der elektronischen Verwaltung ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens Barrierefreiheit gewährleisten.“

134 § 2 EGovG NRW.

135 § 2 Abs. 2 EGovG Bln.

136 § 2 ThürEGovG: „Die Behörden haben bis spätestens 23. September 2020 zu gewährleisten, dass die elektronische Kommunikation und elektronische Dokumente schrittweise so gestaltet werden, dass sie auch von Menschen mit Behinderungen grundsätzlich uneingeschränkt nach den Regelungen des Thüringer Gesetzes zur Gleichstellung und Verbesserung der Integration von Menschen mit Behinderungen vom 16. Dezember 2005 (GVBl. S. 383) in der jeweils geltenden Fassung genutzt werden können“. Diese Regelung wurde mit Wirkung vom 20.8.2019 durch das Thüringer Gesetz über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen sowie zur Änderung des Thüringer E-Government-Gesetzes vom 30. Juli 2019 v. 30.7.2019 aufgehoben (GVBl. S. 312).

137 Bayerische Verordnung über die elektronische Verwaltung und die barrierefreie Informationstechnik (Bayerische E-Government-Verordnung – BayEGovV) vom 8. November 2016 (GVBl. S. 314), die wiederum auf Art. 14 Bayerisches Behindertengleichstellungsgesetz verweist: „Träger öffentlicher Gewalt gestalten ihre Internet- und Intranetauftritte und -angebote sowie die von ihnen zur Verfügung gestellten grafischen Programmoberflächen, die mit Mitteln der Informationstechnik dargestellt werden, unter Berücksichtigung der nach Satz 2 zu erlassenden Rechtsverordnung schrittweise technisch so, dass sie von Menschen mit Behinderung grundsätzlich uneingeschränkt genutzt werden können.“).

138 Die Bezugnahme des § 2 Abs. 1 EGovG LSA erfasst den § 16 EGovG (Bund) – im Gegensatz zu den meisten anderen EGovG-Bestimmungen nicht.

139 <https://www.dvbs-online.de/images/uploads/Stellungnahme-DVBS-zum-Entwurf-fr-ein-NDIG.pdf>, abgerufen am 11.07.2021.



schen mit Behinderung eine Harmonisierung zu erreichen, die die Rechte nicht von den jeweils abweichenden Länderregelungen abhängig macht bzw. durch unterschiedliche Regelungstechniken das Auffinden der Barrierefreiheitsnormen im Bereich des E-Government erschwert. Zu empfehlen sind die Formulierungen etwa in den E-Government-Gesetzen von Sachsen und Bremen: „Die staatlichen Behörden und die Träger der Selbstverwaltung gestalten die elektronische Kommunikation und elektronische Dokumente schrittweise so, dass sie auch von Menschen mit Behinderungen grundsätzlich uneingeschränkt und barrierefrei im Sinne von § 3 des Sächsischen Integrationsgesetzes genutzt werden“, wobei möglichst auch zusätzlich – wie in Bremen – der Grundsatz „Barrierefreiheit by design“ normiert werden sollte: „Dies ist bereits bei der Planung, Entwicklung, Ausschreibung und Beschaffung zu berücksichtigen“.

### 3.6.6 Elektronische Bezahlungsmöglichkeit, elektronische Rechnungsstellung, elektronischer Rechnungsempfang

Die Behörden des Bundes müssen die Einzahlung oder Begleichung von Gebühren bzw. Forderungen durch die Nutzung mindestens „einer im elektronischen Geschäftsverkehr üblichen und hinreichend sicheren“ elektronischen Zahlungsmöglichkeit gewährleisten. Die Länder haben weitgehend parallele Regelungen geschaffen, auch wenn zuweilen der Wortlaut nicht ganz identisch ist<sup>140</sup> und die Bedeutung der Vorschrift zunächst eher gering blieb, weil die Möglichkeit zur unbaren Bezahlung schon

recht früh gewährt worden war.<sup>141</sup> Schleswig-Holstein<sup>142</sup> ergänzt die Bundesregelung für den Landesbereich um die Anforderung an den Datenschutz. Sachsen-Anhalt<sup>143</sup> erklärt die Bundesregelung für entsprechend anwendbar.

§ 4 Abs. 2 EGovG (Bund) sieht ferner Folgendes vor: Erfolgt die Einzahlung von Gebühren oder die Begleichung sonstiger Forderung durch ein elektronisches Zahlungsverfahrensverfahren des Bundes (etwa ePayBL), sollen Rechnungen oder Quittungen elektronisch angezeigt werden. In Thüringen muss eine elektronische Anzeige von empfangenen E-Rechnungen, auch bei Forderungen, die außerhalb eines Verwaltungsverfahrens erhoben werden, erfolgen. *Niedersachsen*<sup>144</sup> verweist zunächst auf § 4 EGovG (des Bundes): Entsprechende Pflichten zu elektronischen Bezahlungsmöglichkeiten gelten auch für Landesbehörden, wenn sie nicht Bundesrecht ausführen. Sodann werden einige Sonderfälle geregelt: Die Behörde soll, wenn die Höhe der Gebühren oder der sonstigen Forderungen feststeht und die Verwaltungsleistung erst nach deren Zahlung erbracht wird, ermöglichen, dass nach Absatz 1 so bezahlt werden kann, dass die Gutschrift sofort bei der empfangenden Behörde erkennbar ist. Ähnlich auch in Sachsen: In der Evaluierung des SächsEGovG war auch explizit empfohlen worden, eine Verpflichtung einzuführen, Rechnungen oder Quittungen, die von der Verwaltung aufgrund elektronischer Zahlungsverfahrensverfahren (z.B. über eine Zahlungsverkehrsplattform im sog. ePayment-Verfahren) ausgestellt werden, elektronisch anzuzeigen, um durchgängig medienbruchfreie, IT-unterstützte Verwaltungsprozesse zu ermöglichen, ebenso § 6 Abs. 2 NDIG, § 13 Abs. 2 ThürEGovG.

140 § 4 EGovG BW, Art. 5 Abs. 1 BayEGovG mit einer etwas abweichenden Formulierung und Einschränkung: „Geldansprüche öffentlicher Kassen können unbar beglichen werden, solange kein sofortiges anderweitiges Vollstreckungsinteresse besteht; die Behörden bieten hierfür geeignete elektronische Zahlungsmöglichkeiten an.“ § 5 EGovG Bln: „durch Nutzung mindestens einer gängigen, zumutbaren und hinreichend sicheren elektronischen Zahlungsmöglichkeit gewährleisten“; § 5 Abs. 1 BBgEGovG; § 4 BremEGovG; § 4 EGovG M-V § 7 EGovG NRW; § 3 SächsGEGovG; § 10 EGovG SL; § 13 Abs. 1 ThürEGovG; § 4 Abs. 1 HEGovG; § 52g Abs. 1 LVwG.

141 Evaluierungsbericht SächsEGovG, S. 20: Dort wurde bereits Anfang 2015 festgestellt, dass es im Freistaat Sachsen kein Verwaltungsverfahren mehr gab, bei dem ausschließliche Barzahlung zulässig war, also es flächendeckend möglich war, etwa durch eine Online-Überweisung oder per EC-Karteneinsatz elektronisch zu bezahlen. Die Evaluierung wies aber zugleich darauf hin, dass das Gesetz ausweislich der Begründung zu § 3 einen medienbruchfreien Prozess anstrebte, in den die elektronische Bezahlung integriert werden sollte.

142 § 52g Abs. 1 LVwG: „(...) das die Anforderungen des Datenschutzes und der Datensicherheit nachweislich erfüllt“.

143 § 2 Abs. 2 EGovG LSA.

144 § 6 Abs. 1 NDIG.

§ 4a EGovG (Bund) sowie die E-Rechnungs-Verordnung (ERechV) setzen die Richtlinie 2014/55/EU zum elektronischen Rechnungsempfang um.<sup>145</sup> Die EU-Verpflichtung gilt nur im überschwelligen Vergabebereich. § 4a EGovG hat aber diese Regelung auf den unterschwelligen Bereich ausgedehnt. Die Pflicht galt ab 27. November 2018 für die obersten Bundesbehörden und Verfassungsorgane des Bundes und gilt seit dem 27. November 2019 für alle weiteren Behörden der Bundesverwaltung. Ferner wird die elektronische Rechnung definiert: Eine Rechnung ist gemäß § 4a Abs. 2 elektronisch, „wenn sie in einem strukturierten elektronischen Format ausgestellt, übermittelt und empfangen wird sowie das Format die automatische und elektronische Verarbeitung der Rechnung ermöglicht“.

Da der Bund nur die Pflicht zum elektronischen Rechnungsempfang für Bundesbehörden und öffentliche (Bundes-) Auftraggeber regeln kann, mussten die Länder mit eigenen Normen diese Pflicht auf die Landes- und Kommunalebene ausdehnen. Die Frist für Länder und Kommunen lief am 18. April 2020 ab und wurde – soweit ersichtlich – auch eingehalten: *Baden-Württemberg*<sup>146</sup>, *Bayern*<sup>147</sup>, *Berlin*<sup>148</sup>, *Brandenburg*<sup>149</sup>, *Bremen*<sup>150</sup>, *Hessen*<sup>151</sup>, *Mecklenburg-Vorpommern*<sup>152</sup>,

*Niedersachsen*<sup>153</sup>, *NRW*<sup>154</sup>, *Rheinland-Pfalz*<sup>155</sup>, *Saarland*<sup>156</sup>, *Sachsen*<sup>157</sup>, *Schleswig-Holstein*<sup>158</sup> und *Thüringen*<sup>159</sup> schreiben den Empfang und die Verarbeitung elektronischer Rechnungen vor. Die Einzelheiten sind jeweils in Landes-Rechtsverordnungen geregelt.

### **Empfehlung:**

Das im Bericht der Bundesregierung enthaltene Gutachten empfiehlt, den Begriff der elektronischen Bezahlmöglichkeiten genauer einzugrenzen.<sup>160</sup> Die Bundesregierung<sup>161</sup> verweist demgegenüber darauf, die Ausgestaltung der Bezahlmöglichkeiten solle in das Ermessen der Behörden gestellt werden. Denn die Bezahlverfahren würden sich durch technische oder regulatorische Weiterentwicklung stetig ändern (etwa von der Überweisung zu einer SEPA-Überweisung und evtl. zukünftig mit Instant-Payment im Kontext von SEPA), was zu einem stetigen, kaum zu bewältigenden Anpassungsbedarf bei den Gesetzen führen würde. Besserer Regelungsort seien Verwaltungsvorschriften. Dem ist zuzustimmen. Bei der E-Government-Gesetzgebung ist stets eine hinreichende Balance zu wahren zwischen offenen Formulierungen, die einen Spielraum lassen für die Erfassung neuer technologischer Entwicklungen, und hin-

145 Demnach sind alle öffentlichen Auftraggeber des Bundes sowie u.a. bestimmte Auftraggeber im Sinne des GWB, Sektorenauftraggeber, soweit der Bund die Beteiligung überwiegend verwaltet oder die Finanzierung überwiegend gewährt hat bzw. bestimmenden Einfluss ausübt, und Konzessionsgeber mit einem bestimmenden Einfluss des Bundes, verpflichtet, den Empfang und die Verarbeitung elektronischer Rechnungen sicherzustellen.

146 § 4a EGovG BW.

147 Art. 5 Abs. 2 BayEGovG.

148 § 5 EGovG Bln.

149 § 5 Abs. 2 BBgEGovG.

150 § 4 Abs. 2 BremEGovG.

151 § 5 Abs. 2 HessEGovG.

152 § 4a EGovG M-V.

153 § 4 Abs. 1 NDIG.

154 § 7a EGovG NRW (ab 1.4. 2020 wirksam).

155 § 5 EGovG RP.

156 § 10a EGovG SL: § 10a Abs. 1 Die Verpflichtung zum Empfang elektronischer Rechnungen gilt „unabhängig vom Geltungsbereich nach § 1 des Gesetzes und des Erreichens des Schwellenwertes.“ Das hat zur Folge, dass z.B. auch die öffentlichen Krankenhasträger durch die Regelung verpflichtet sind.

157 § 3a SächsEGovG.

158 § 52g Abs. 2 LVwG.

159 § 14 ThürEGovG.

160 Evaluierungsbericht EGovG (Bund), S. 152.

161 Evaluierungsbericht EGovG (Bund), S. 15.

reichender Rechtssicherheit bei der Interpretation unbestimmter Rechtsbegriffe.

### 3.6.7 Verzahnung mit den Regelungen zum Onlinezugangsgesetz (Portalverbund)

Das Inkrafttreten des Onlinezugangsgesetzes<sup>162</sup> hat die Frage aufgeworfen, in welcher Weise dessen Regelungen mit dem E-Government-Gesetz zusammenwirken. In der Folge wurden §§ 9a, 9b und 9c EGovG eingefügt. § 9a Abs. 2 und 3 EGovG regelt die Verantwortung für die Errichtung des Verwaltungsportals und für das Nutzerkonto des Bundes „zur fachunabhängigen und fachübergreifenden Unterstützung der elektronischen Verwaltungstätigkeit der Behörden des Bundes“ und ermächtigt das BMI zum Erlass einer Verordnung. § 9a Abs.3 legt den Inhalt der zur Verfügung zu stellenden Basisdienste für das Verwaltungsportal fest.<sup>163</sup> § 9b enthält spezielle Konkretisierungen der Datenschutzvorgaben für das Nutzerkonto und die Verarbeitung personenbezogener Daten im Verwaltungsportal des Bundes.<sup>164</sup> Schließlich bestimmt § 9c EGovG die § 9c datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Verwaltungsportal des Bundes unter Bezugnahme auf die DSGVO.

Da das EGovG lediglich die Festlegungen im Verantwortungsbereich des Bundes vornehmen kann, bedarf es weiterer Normen in den E-Government-Gesetzen der Länder, die allerdings bisher noch nicht vollständig erlassen sind. Hier könnten die Länder sich im Wesentlichen an der Bundesregelung orientieren. Beispielsweise wurde § 5a EGovG NRW mit Wirkung vom 14. 7.2020 eingefügt und enthält

Regelungen zum Serviceportal, das auch zur Umsetzung des OZG dient. Ausdrücklich ist keine Exklusivität des Serviceportals vorgesehen, es können also auch durch den Ministerpräsidenten oder die Ministerien Internetportale errichtet und betrieben werden; solche anderen Verwaltungsportale des Landes sind allerdings mit dem Serviceportal NRW zu verknüpfen.

#### Empfehlung:

Die detaillierte Regelung des EGovG (Bund) ist auch den Ländern zur Übernahme zu empfehlen. Allerdings benötigt ein Serviceportal keine Exklusivität; sind Fachportale zugelassen, ist eine Verknüpfung mit dem zentralen Serviceportal aus Nutzersicht wünschenswert, um Verwaltungsleistungen aus verschiedenen Verwaltungsbereichen ohne Wechsel des Portals elektronisch beantragen und erhalten zu können.

### 3.6.8 Elektronische Verwaltungsakten- und Registerführung

#### 3.6.8.1 Allgemeine Regelungen und Fristen

Die elektronische Aktenführung soll vor allem das schnellere und ortsunabhängige Auffinden bearbeitungsrelevanter Informationen gewährleisten, ferner dazu verhelfen, die Verteil-, Abfrage- und Durchlaufzeiten deutlich zu verkürzen. Bestehende Medienbrüche zwischen digitaler Dokumentenerstellung, Bearbeitung, Korrespondenz und Abstimmung sowie der analogen Aktenführung werden abgeschafft.<sup>165</sup> Sinnvollerweise wird die elektronische Vorgangsbearbeitung zeitgleich mit der Einführung der E-Akte umgestellt; sonst besteht die Gefahr, dass die

162 Onlinezugangsgesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138).

163 Basisdienste zur Ermöglichung einer elektronischen Recherche nach Verwaltungsleistungen des Bundes, der Länder und der Kommunen im Portalverbund, der eID über das Nutzerkonto Bund, Zurverfügungstellung von Online-Antragsformularen in der Verwaltungszuständigkeit des Bundes, Bereitstellung eines sicheren elektronischen Übermittlungswegs für die Onlineformulare und Online-Bescheide.

164 Geregelt werden die Erhebung und Speicherung von erforderlichen Stamm- und Verfahrensdaten über ein Online-Antragsformular bereits vor Antragstellung, sofern die antragstellende Person eingewilligt hat, sowie Zugriffsrechte und Pflichten zur Löschung.

165 Evaluierungsbericht EGovG NRW, S. 32.

Prozesse nachträglich und mit entsprechend höherem Aufwand zu optimieren sind.<sup>166</sup> Deshalb erfassen die E-Government-Gesetze regelmäßig neben der elektronischen Aktenführung auch die elektronische Vorgangsbearbeitung.<sup>167</sup>

Die Einführung einer elektronischen Verwaltungsakte musste nicht zwangsläufig in die E-Government-Gesetze aufgenommen werden, denn es gab auch bereits vor dem EGovG elektronische Verwaltungsaktenführung. In der Literatur wird aber darauf hingewiesen<sup>168</sup>, dass der Schwerpunkt der Regelung nicht in der Überwindung von rechtlichen Hürden, sondern in den „technisch-organisatorischen Maßnahmen“ zu sehen sind, mit denen nach dem Stand der Technik sicherzustellen ist, dass die Grundsätze ordnungsmäßiger Aktenführung eingehalten werden.

Zwar findet sich in allen Gesetzen eine Verpflichtung zur Einführung der E-Akte für die jeweiligen Landesbehörden (also nicht die Kommunen) – allerdings mit unterschiedlichen Formulierungen („sollen... die elektronische Vorgangsbearbeitung und Aktenführung einsetzen“- z.B. § 12 Abs. 1 S.1 SächsEGovG<sup>169</sup> – oder strikter „führen ihre Akten elektronisch“ – z.B. § 6 Abs. 1 EGovG BW<sup>170</sup>). Die unterschiedlichen Formulierungen werden teilweise fälschlicherweise so interpretiert, dass die „Soll“-Formulierung ein Ermessen bei der E-Akten-Einführung erlaube.

Die Pflicht zur elektronischen Führung einer E-Akte besteht in *Bayern* ab 1. Juli 2017, in *Sachsen* ab 1. August 2018 (allerdings unter dem Vorbehalt der Bereitstellung von Haushaltsmitteln<sup>171</sup>), im *Bund* ab 1. Februar 2020, in *Mecklenburg-Vorpommern* ab 1. Januar 2020, in *Rheinland-Pfalz* ab Inkrafttreten des Gesetzes (27. Oktober 2020), in *Baden-Württemberg*, *Bremen*, *Hessen*, *NRW* und *Sachsen-Anhalt* ab 1. Januar 2022, in *Berlin und Thüringen* ab 1. Januar 2023, in *Brandenburg* ab 1. November 2024, im *Saarland* ab 1. Januar 2025, in *Niedersachsen* ab 1. Januar 2026. Die Regelung in *Schleswig-Holstein* ist differenzierter ausgestaltet<sup>172</sup>: Akten können ausschließlich elektronisch geführt werden. Die Vorgangsbearbeitung kann ausschließlich elektronisch erfolgen. Die obersten Landesbehörden sollen die elektronischen Akten bis spätestens 31. Dezember 2017 einführen. „Die Landesbehörden im nachgeordneten Bereich sollen bis zum 1. Januar 2018 mit der Einführung und Umsetzung der elektronischen Verwaltungsarbeit und der Vorgangsbearbeitung *begonnen haben*. Dies gilt nicht für Landrätinnen und Landräte, sofern sie als allgemeine untere Landesbehörde tätig werden, und soweit wichtige Gründe einer elektronischen Aktenführung entgegenstehen“. Sonderregelungen gelten für die Landratsämter mit einer Doppelfunktion in einigen Ländern (als staatliche Behörde und Landkreisbehörde), für die die Verpflichtung auf die E-Akte dann insgesamt nicht gilt<sup>173</sup>. Sehr ausdifferenziert ist die Regelung der Einführung der elektronischen Verwaltungsakte in

166 Evaluierungsbericht EGovG NRW, S 36: Die erforderliche Analyse und Optimierung der bisherigen Abläufe und deren anschließende Umstellung auf eine elektronische Abwicklung könnten allerdings eventuell wegen der Komplexität des konkreten Leistungsprozesses mehr Zeit in Anspruch nehmen als die Einführung der E-Akte selbst.

167 Etwa § 12 SächsEGovG: „Die staatlichen Behörden sollen, soweit nicht wichtige Gründe entgegenstehen und vorbehaltlich der Bereitstellung entsprechender Haushaltsmittel, die elektronische Vorgangsbearbeitung und Aktenführung einsetzen“.

168 Ramsauer, J./Frische, T., NVwZ 2013, 1505, 1512.

169 Ebenso: Art. 7 Abs. 1 Satz 1 BayEGovG; § 7 Satz 1 HEGovG; § 10 Abs. 1 Satz 1 EGovG M-V; § 9 Abs. 3 Satz 1 EGovG NRW; § 5 Abs. 1 Satz 1 EGovG SL; § 52 d Abs. 2 LVwG SH.

170 Ebenso § 6 Satz 1 BremEGovG; § 16 Abs. 3 Satz 1 ThürEGovG.

171 Siehe Evaluierungsbericht SächsEGovG: So sollte nach dem Planungsstand zum Zeitpunkt der Evaluierung bis Ende 2018 die Einführung an 13.500 Arbeitsplätzen und bis Ende 2019 an 14.700 Arbeitsplätzen erfolgen. Die Planung und Umsetzung der weiteren Einführung der elektronischen Vorgangsbearbeitung und Aktenführung erfolgte unter Berücksichtigung der bereitgestellten Haushaltsmittel.

172 § 52d LVwG.

173 So etwa Art. 7 Abs. 1 Satz 1 BayEGovG.

Thüringen<sup>174</sup> mit der Unterscheidung zwischen der Zulässigkeit, der Führung in einem zentralen Verfahren ab 1. Januar 2023 und der Festlegung der elektronischen Akte als führend ab 1. Januar 2024. Eine gesonderte Festlegung eines Datums, ab der die elektronische Akte als „führend“ zu gelten hat, bedarf es aber nicht, weil die im Gesetz geregelte „elektronische Akte“ per definitionem führend ist. In Baden-Württemberg<sup>175</sup> gilt diese Regelung entsprechend auch für Dokumente, die zur Sicherung ihrer Nutzung in neue Formate umgewandelt werden.

Die genannten, teilweise wenig ambitionierten Einführungsziele sind zumeist noch mit Vorbehalten (meistens „langfristige Unwirtschaftlichkeit“ in einzelnen Behörden<sup>176</sup>, Haushaltsvorbehalten<sup>177</sup> oder Ausnahmen bei „wichtigen Gründen“<sup>178</sup>) versehen. Ein Haushaltsvorbehalt ist meistens dem Umstand geschuldet, dass im Gesetzgebungsverfahren das Finanzministerium die Zustimmung zum Gesetzentwurf davon abhängig macht, nochmals im Haushaltsaufstellungsverfahren erneut über die finanzielle Priorität einer Aktendigitalisierung mitentscheiden zu wollen. Unter einem solchen Haushaltsvorbehalt leidet jedoch die Verlässlichkeit der Einführungsfristen.

Aber auch ohne solche Haushaltsvorbehalte ist die Einhaltung der Umsetzungsfrist oft gefähr-

det, was mit Personalmangel und technischen Hindernissen sowie Abhängigkeiten von (externen) Dritten begründet wird.<sup>179</sup> Die Nichteinhaltung der Fristen ist allerdings zumeist nicht mit den in den E-Government verwandten Formulierungen zu rechtfertigen. So bedeutet die „Soll“-Regelung, dass vom Standard der elektronischen Aktenführung nur bei atypischen Umständen abgewichen werden kann. Auch ist die Ausnahme von der Digitalisierungspflicht des § 6 Satz 2 EGovG (bei langfristiger Unwirtschaftlichkeit) eng auszulegen, also müssen zunächst anfallende hohe Erfüllungsaufwände außer Betracht bleiben.<sup>180</sup>

*Nordrhein-Westfalen* sieht eine ausdifferenzierte Regelung für verschiedene Behörden vor.<sup>181</sup> Mit einer solchen zeitlich gestaffelten Pflicht zur e-Aktenführung wurde die vorher geltende, pauschal für alle Behörden spät einsetzende Pflicht nach Leistungsfähigkeit vorgezogen, was zu empfehlen ist. Denn nun richtet sich die Einführung der eAkte nicht mehr an der langsamsten Behörde aus. *Niedersachsen* versucht, einerseits Ausnahmen von der e-Aktenpflichten in berechtigten Fällen zuzulassen, andererseits aber spätere Termine an das Einvernehmen mit der oder dem IT-Bevollmächtigten der Landesregierung zu binden. Das Einvernehmen kann aber nur dann verweigert werden, „wenn die Terminverschiebung nicht ausreichend begrün-

174 § 16 ThürEGovG: „(1) Es ist zulässig, Akten ausschließlich elektronisch zu führen. (2) Wird eine Akte elektronisch geführt, ist durch geeignete technisch-organisatorische Maßnahmen nach dem Stand der Technik sicherzustellen, dass die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung eingehalten werden. (3) Die Behörden des Landes haben spätestens ab dem 1. Januar 2023 ihre Akten elektronisch in einem zentralen Verfahren zu führen. Von der Maßnahme nach Satz 1 können Behörden oder Teile oder Bereiche einer Behörde aufgrund Unwirtschaftlichkeit ganz oder teilweise absehen. Sollte ein Fall der Unwirtschaftlichkeit vorliegen, ist die Prüfung periodisch, spätestens alle fünf Jahre, zu wiederholen. Die Gründe nach Satz 2 und 3 sind zu dokumentieren. (4) Soweit Behörden des Landes ihre Akten elektronisch führen, ist die elektronische Akte ab dem 1. Januar 2024 führend“.

175 § 7 EGovG BW.

176 § 6 Satz 2 EGovG; § 6 EGovG BW; § 6 Satz 3 BremEGovG; § 7 Satz 2 HEGovG; § 10 Abs. 1 Satz 2 EGovG M-V; § 9 Abs. 3 Satz 5 EGovG NRW; § 5 EGovG SL; § 3 Abs. 1 Satz 3 EGovG LSA; § 16 Abs. 3 Satz 2 ThürEGovG.

177 § 12 Abs. 1 Satz 1 SächsEGovG.

178 § 10 Abs. 1 Satz 1 EGovG M-V.

179 Evaluierungsbericht EGovG NRW S. 31.

180 Guckelberger, A., in: Hill, H./Schliesky, U. (Hrsg.), „Auf dem Weg zum Digitalen Staat- auch ein besserer Staat?“ (2015) S., 148 f.

181 § 9 Abs. 3 EGovG NRW: „Das für Inneres zuständige Ministerium und die Polizeibehörden des Landes Nordrhein-Westfalen sollen spätestens ab dem 1. Januar 2024 ihre Akten elektronisch führen. Die Hochschulen in der Trägerschaft des Landes, die staatlichen Hochschulen, das Hochschulbibliothekszentrum des Landes Nordrhein-Westfalen, der Landesrechnungshof des Landes Nordrhein-Westfalen, die oder der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen, die staatlichen Schulämter sowie die Zentren für schulpraktische Lehrerausbildung sollen spätestens ab dem 31. Dezember 2025 ihre Akten elektronisch führen“.

det ist und durch die Festlegung späterer Termine die flächendeckende Einführung der elektronischen Aktenführung erheblich beeinträchtigt würde“.<sup>182</sup>

Technische Vorgaben für die elektronische Aktenführung gibt es in den E-Government-Gesetzen nicht. Allerdings regeln die Gesetze, dass „durch geeignete technisch-organisatorische Maßnahmen nach dem Stand der Technik sicherzustellen“ ist, dass die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung sowie die Aktennutzung durch andere Behörden und Gerichte eingehalten werden.<sup>183</sup> Darüber hinaus ist geregelt, dass die gespeicherten Daten „vor Informationsverlust sowie unberechtigten Zugriffen und Veränderungen zu schützen sind“ und die „datenschutzrechtlichen Anforderungen“ zu beachten sind.“<sup>184</sup> *Niedersachsen*<sup>185</sup> konkretisiert die Grundsätze der ordnungsgemäßen Aktenführung noch: „Insbesondere die Lesbarkeit, die Integrität und Authentizität, die Verfügbarkeit und die Vertraulichkeit der Akte“ seien durch geeignete technisch-organisatorische Maßnahmen nach dem Stand der Technik sicherzustellen. Zwar ergeben sich diese Grundsätze bereits aus dem verfassungsrechtlich verankerten Rechtsstaatsprinzip, ein Hinweis hierauf im EGovG verstärkt aber vermutlich die Aufmerksamkeit auf diese Prinzipien. Wird eine Akte elektronisch geführt, so ist die Einhaltung der Grundsätze der ordnungsgemäßen Aktenführung, insbesondere die Lesbarkeit, die Integrität und Authentizität, die Verfügbarkeit und die Vertraulichkeit der Akte, durch geeignete technisch-organisatorische Maßnahmen nach dem

Stand der Technik sicherzustellen. In Schleswig-Holstein wird darüber hinaus auf die Einhaltung der DSGVO hingewiesen.<sup>186</sup> Zwar gilt die DSGVO auch ohne einen solchen Hinweis, dennoch ist die Erinnerungsfunktion der Vorschrift sinnvoll.

Mecklenburg-Vorpommern sieht eine Verordnungsermächtigung für die technisch-organisatorischen Regelungen zur Kompatibilität für die elektronische Aktenführung vor<sup>187</sup>. Lediglich *Berlin* schreibt vor, dass die Behörden der Berliner Verwaltung den landeseinheitlichen IKT-Dienst für die elektronische Aktenführung zu nutzen haben.<sup>188</sup>

Ein wichtiges Thema der Regelungen zukünftiger Aktenführung ist die **Fortführung von Papierakten** auch dann, wenn offiziell im Grundsatz die elektronische Akte führend ist. So hat Niedersachsen festgelegt, dass Akten oder Aktenteile weiterhin in Papierform geführt werden können, wenn die Anforderungen an die eAkte nicht oder nur mit einem unverhältnismäßigen Aufwand erfüllt werden können.<sup>189</sup>

Schließlich geht es um die elektronische **Archivierung von elektronischen Akten**. § 11 EGovG NRW normiert hierzu, dass – soweit es zur Erhaltung der Lesbarkeit erforderlich ist – elektronisch gespeicherte Akten oder Aktenteile in ein anderes elektronisches Format zu überführen sind. Dies gelte auch für Scans. *Mecklenburg-Vorpommern* hat geregelt, dass die Anbieterspflicht gegenüber dem zuständigen öffentlichen Archiv durch die spätere Anbieterspflicht der elektronischen Dokumente erfüllt wird.<sup>190</sup>

182 § 10 Abs. 2 Satz 4 NDIG mit Ermächtigung zum Verordnungserlass zur Konkretisierung technischer Verfahren und Standards.

183 § 10 EGovG M-V.

184 So ausdrücklich Art. 7 BayEGovG; ein Hinweis auf diese Prinzipien findet sich auch in § 16 ThürEGovG. *Roßnagel, A.* (NJW 2013, 2710, 2713) hält eine gesetzliche Verpflichtung der Behörden, die Vertraulichkeit, Integrität, Authentizität und Verfügbarkeit zu gewährleisten, für erforderlich. Der Verweis auf den Stand der Technik dynamisiere zwar die Sicherheitsanforderungen im Zeitablauf. Es erscheine aber zweifelhaft, ob durch den Hinweis auf den Stand der Technik das erforderliche Schutzniveau für zum Teil sehr sensitive personenbezogene Daten in elektronischen Akten bestimmt genug sei.

185 § 10 Abs. 3 NDIG.

186 § 52g Abs. 3 LVwG.

187 § 10 Abs. 2 EGovG M-V.

188 § 7 EGovG Bln.

189 § 10 Abs. 3 NDIG.

190 § 11 Abs. 2 Satz 2 EGovG M-V.

Berlin verweist auf die Bestimmungen des Archivgesetzes des Landes Berlin.<sup>191</sup>

Der Evaluierungsbericht EGovG (Bund) mit dem dort wiedergegebenen Gutachten verweist unter Bezugnahme auf die Befragung der Verwaltungen darauf, dass ein verwaltungsübergreifendes einheitliches Verständnis für eine E-Akte (§ 6 EGovG) fehlt, und fordert, die Verwaltung durch **gesetzliche Konkretisierungen der Digitalisierungsziele** zu unterstützen und Metadaten zur Beschreibung des Akteninhalts zu standardisieren.<sup>192</sup> Eine zu konkrete Regelung der Aktenführung bringt allerdings die Gefahr mit sich, dass technische Innovationen vor einer erneuten Gesetzesänderung nicht genutzt werden können. Deshalb sollte – sofern ein Regelungsbedarf gesehen wird – eher im Gesetz eine Ermächtigung zur Regelung im Verordnungswege vorgesehen werden, die sich schneller realisieren lässt.

### 3.6.8.2 Flickenteppich in Deutschland bei der E-Aktenführung

Der deutschlandweite Flickenteppich bei der Digitalisierung der Verwaltungsakte hängt eng mit der politischen Priorisierung zusammen. Als ungünstig erweist sich das Fehlen einer hinreichenden Binnendigitalisierung der Verwaltung, wenn – auf der Grundlage des OZG – im Außenverhältnis die Verwaltung gezwungen ist, ihre Verwaltungsleistungen digital anzubieten. Das betrifft auch gerade die Kommunen, die ohne eine hinreichende Digitalisierung der verwaltungsinternen Aktenführung es kaum schaffen, die Fristen zur Umsetzung des OZG bis Ende 2022 einzuhalten. *Niedersachsen* hat mit dem NDIG auf den Zusammenhang mit dem OZG reagiert: Zwar verpflichtet § 10 NDIG jede Lan-

desbehörde dazu, ab 1. Januar 2026 die neu anzulegenden Akten zu führen. Bereits ab 1. Januar 2023 soll aber jede oberste Landesbehörde sicherstellen, „dass auf Arbeitsplätzen ihres Geschäftsbereichs, auf denen Verwaltungsleistungen über das Niedersächsische Verwaltungsportal erbracht werden, neu anzulegende Akten elektronisch geführt werden“. Wenn besondere Gründe vorliegen, kann eine Behörde auch im Einvernehmen mit der oder dem IT-Bevollmächtigten der Landesregierung abweichende spätere Termine festlegen. Die oder der IT-Bevollmächtigte der Landesregierung kann das Einvernehmen nur dann verweigern, wenn die Terminverschiebung nicht ausreichend begründet ist und durch die Festlegung späterer Termine die flächendeckende Einführung der elektronischen Aktenführung erheblich beeinträchtigt würde.

### 3.6.8.3 Elektronische Registerführung

In Berlin<sup>193</sup> Hessen<sup>194</sup> und Bayern<sup>195</sup> ist auch festgeschrieben, dass Register elektronisch zu führen sind. Eine solche Regelung findet sich nicht in allen Ländern; allerdings dürften dennoch die allermeisten Register elektronisch zu führen sein, wengleich bei der konkreten Registerführung Modernisierungsbedarf besteht, was jüngst zu einer Gesetzesnovellierung geführt hat.<sup>196</sup>

Insgesamt ist das Thema der Elektronifizierung öffentlicher Register und die Validität der dort gespeicherten Daten auch für das E-Government von hoher Bedeutung.<sup>197</sup> Deshalb haben auch die Gutachter bei der Evaluierung des EGovG<sup>198</sup> im Handlungsfeld „effektive Datennutzung“ den Bedarf für innovative und übergreifende Regulierungen zum Aufbau und zur Nutzung von Registern auch im Hinblick auf

191 § 7 Abs. 3 EGovG Bln.

192 Evaluierungsbericht EGovG (Bund), S. 152.

193 § 7 EGovG Bln.

194 § 10 Abs. 1 HEGovG sieht vor: „Behörden des Landes führen Register elektronisch. Satz 1 gilt nicht, wenn das elektronische Führen des Registers unwirtschaftlich ist.“

195 Art. 7 Abs. 1 BayEGovG.

196 Gesetz zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze (Registermodernisierungsgesetz – RegMoG) vom 28. März 2021, BGBl I 591.

197 Heckmann, D. in: Heckmann, D. (Hrsg.), jurisPK-Internetrecht, 7. Aufl., Kap. 5 (Stand: 01.06.2021) Rn. 151 ff..

198 S. 146 f.

Datennutzungsmöglichkeiten betont, zugleich aber explizit die Maßnahmen nicht als Weiterentwicklungen zum E-Government-Gesetz des Bundes vorgeschlagen. Der Gesetzgeber solle prüfen, in welchem Regulierungskontext die empfohlenen Maßnahmen umgesetzt werden können. Dem wurde mittlerweile durch die Verabschiedung des Registermodernisierungsgesetzes<sup>199</sup> Rechnung getragen.

#### **Empfehlung:**

Da insbesondere eine durchgehend elektronische Verfahrensdurchführung mit der Möglichkeit einer elektronischen Verfahrensstandabfrage ohne eine elektronische Akte kaum vorstellbar ist, sollten Ausnahmen von der Pflicht zur Führung einer elektronischen Akte etwa bei „Unwirtschaftlichkeit“ genauso wie Haushaltsvorbehalte möglichst gestrichen werden.<sup>200</sup> Haushaltsvorbehalte mindern die Bereitschaft zur beschleunigten Digitalisierung, weil eine Behörde, die die elektronische Akte entgegen der Sollregelung nicht eingeführt hat oder nicht einführen will, sich darauf berufen wird, es hätten die erforderlichen Haushaltsmittel gefehlt. Zumindest ist es sinnvoll – wie dies in § 16 ThürEGovG verankert ist –, die Verwaltung zu zwingen, in bestimmten Zeitabständen Rechenschaft darüber abzulegen, ob der Grund der Unwirtschaftlichkeit weiterhin der Einführung der eAkte entgegengehalten werden kann. Die Verwaltung zu zwingen, ihre gesetzlichen Verpflichtungen einzuhalten, bedarf auch weiterer Instrumente. So ist es bemerkenswert, dass bestimmte gesetzliche Verpflichtungen aus dem EGovG des Bundes den Verwaltungsmitarbeitern und Verwaltungsmitarbeiterinnen nicht bekannt waren.<sup>201</sup> Das Bewusstsein für die Verpflichtungen zu schärfen, könnte dann gelingen, wenn die externen Nutzer und Nutzerinnen

von E-Government subjektive Rechte geltend machen können – etwa auf durchgängig elektronische Verfahrensdurchführung mit elektronischer Sachstandsabfrage, was wiederum aber die Nutzbarkeit einer elektronischen Verwaltungsakte voraussetzt.

Eine Einbeziehung registerrechtlicher Fragen in die E-Government-Regelungen ist – entsprechend den Ausführungen des Evaluationsgutachtens zum EGovG – nicht zu empfehlen.<sup>202</sup>

#### **3.6.8.4 Einbeziehung der Kommunen in die Pflicht zur elektronischen Aktenführungspflicht**

Die Pflichten zur Einführung der eAkte erfassen zudem die Kommunen nicht. Die Länder wollten keinen finanziellen Erstattungsforderungen der Kommunen gemäß dem Konnexitätsprinzip<sup>203</sup> ausgesetzt sein. Art. 104 Abs. 1, 5 GG regelt, dass die Länder die Kosten für die Erfüllung ihrer Aufgaben jeweils grundsätzlich selbst zu tragen haben. Dieses gilt auch für das Verhältnis zwischen den Ländern und den Kommunen aufgrund des Landesverfassungsrechts, etwa auf der Grundlage des Art. 83 Abs. 3 BV, der den Freistaat Bayern zur Kostentragung verpflichtet, wenn er aufgrund freier Entscheidung den Kommunen Kosten verursacht.<sup>204</sup>

Entscheiden sich die Kommunen (freiwillig), die Aktenführung auf die Elektronik umzustellen, dann gelten zumeist die für staatliche Behörden vorgesehenen Ausgestaltungspflichten.<sup>205</sup> Das ist auch sinnvoll, denn unterschiedliche Regelungen würden den Aktenaustausch zwischen den Verwaltungsebenen erschweren und Rechtsunsicherheiten verursachen.

199 BGBl I 2021, 591.

200 So auch Evaluierungsbericht EGovG (Bund), S. 141.

201 Siehe Evaluierungsbericht EGovG (Bund), S. 63.

202 Siehe dazu Evaluierungsbericht EGovG (Bund), S. 146.

203 BVerfG, Urteil v. 4.3.1975, BVerfGE 39, 96, 109.

204 Dazu *Wernsmann/Moser*, BeckOK KommunalR Bayern /Go, Art. 22, Rn. 64.

205 Z.B. § 16 SächsEGovG: „Soweit die Träger der Selbstverwaltung sich für die elektronische Vorgangsbearbeitung oder Aktenführung entscheiden, gilt § 12 Absatz 1 Satz 2, Absatz 3 bis 5 entsprechend.“



### 3.6.8.5 Ersetzendes Scannen und Umgang mit Papierakten

Von großer Bedeutung sind die Vorschriften zum **ersetzendem Scannen**, die die Behörden ab Beginn der offiziellen elektronischen Aktenführung dazu verpflichten, in Papierform eingereichte Unterlagen in elektronische Dokumente zu übertragen und in der elektronischen Akte zu speichern. Die dazu von Bund und Ländern vorgesehenen Regelungen sind weitgehend wortgleich<sup>206</sup>, von kleineren Abweichungen in den Formulierungen abgesehen: So ist entsprechend dem „Stand der Technik“<sup>207</sup> sicherzustellen, dass die elektronischen Dokumente mit den Papierdokumenten bildlich und inhaltlich übereinstimmen, wenn sie lesbar gemacht werden. Das *BayEGovG* verzichtet auf die Festlegung einer „bildlichen und inhaltlichen“ Übereinstimmung. Laut Gesetzesbegründung<sup>208</sup> sollen Abweichungen in Größe und Farbe unschädlich sein, sofern diesen Informationen keine Aktenrelevanz zukommt. Sehr ausführlich ist die Regelung des § 7 Abs. 2 BbgEGovG, indem sie auch den Beweiswert klarstellt: „Bei der Übertragung von Papierdokumenten in elektronische Dokumente ist nach dem Stand der Technik sicherzustellen, dass die elektronischen Dokumente mit den Papierdokumenten bildlich und inhaltlich übereinstimmen. Wird die Übereinstimmung durch elektronischen Vermerk bestätigt und sind das elektronische Dokument und der Vermerk mit einer qualifizierten elektronischen Signatur oder einem qualifizierten elektronischen Siegel nach Artikel 3 Nummer 12 und 27 der eIDAS-Verordnung verbunden, findet § 33 Absatz 6 des Verwaltungsverfahrensgesetzes auf das elektronische Dokument entspre-

chend Anwendung, das Dokument steht dann beglaubigten Abschriften gleich“.

Sofern die Übertragung der Papierdokumente in elektronische Dokumente mit einem technisch unverhältnismäßigen Aufwand verbunden ist, kann von der Übertragung abgesehen werden.<sup>209</sup> Sachsen erweitert die Ausnahmemöglichkeiten der Scanpflicht.<sup>210</sup> Im Interesse einer möglichst durchgehenden Digitalisierung der Verwaltungsarbeit sollten allerdings die Ausnahmen von der Scananordnung begrenzt bleiben.

Teilweise enthalten die E-Government-Gesetze noch Sonderbestimmungen für bestimmte Verwaltungsakte.<sup>211</sup>

Nach der Übertragung in elektronische Dokumente sollen die **in Papierform eingereichten Unterlagen zurückgegeben oder vernichtet werden**, sobald ihre weitere Aufbewahrung nicht mehr aus rechtlichen Gründen oder zur Qualitätssicherung des Übertragungsvorgangs erforderlich ist.<sup>212</sup> Hier wäre wünschenswert, wie in § 298a Abs. 2 Satz 5 ZPO eine gesetzliche Regel (6 Monate) aufzustellen, ab wann Papier vernichtet werden kann, um der Verwaltung eine verlässliche und klar handhabbare Leitlinie für die Behandlung der Papierdokumente vorzugeben.

Teilweise regeln die Landes-EGov-Regelungen noch den Fall, dass elektronische Akten **in neue Formate umgewandelt** werden.<sup>213</sup> Die für das Scannen einschlägigen Vorschriften sind dann entsprechend anwendbar<sup>214</sup>. In *Berlin* werden elektronische Akten nach dem ArchivG des Lan-

206 § 7 EGovG (Bund); § 7 EGovG BW; § 8 EGovG Bln; § 7 BremEGovG; § 8 As. 1 HEGovG; § 11 EGovG M-V; § 11 NDIG; § 10 EGovG NRW; § 7 EGovG SL; § 12 Abs. 4 SächsEGovG; § 52e LVwG; § 17 ThürEGovG.

207 Der Stand der Technik wird durch die TR Resiscan wiedergegeben.

208 LT-Drs. 17/7537, S. 36.

209 § 7 Abs. 1 Satz 3 EGovG und in den meisten EGov-Gesetzen der Länder.

210 § 12 Abs. 4 SächsEGovG: Auf das Scannen kann nicht nur bei Vorliegen technischer, sondern auch wirtschaftlicher Unverhältnismäßigkeit verzichtet werden.

211 § 7 Abs. 3 EGovG SL: Sonderregelung für die Übernahme des Inhalts von schriftlichen Unterlagen des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens.

212 § 7 Abs. 2 EGovG (Bund).

213 § 12 Abs. 4 SächsEGovG.

214 § 7 Abs. 3 EGovG BW.

des Berlin archiviert<sup>215</sup>. In *NRW*<sup>216</sup> und *Sachsen*<sup>217</sup> können zwecks Erhaltung der Lesbarkeit die gespeicherten Akten in ein geeignetes Format konvertiert werden. Im Saarland<sup>218</sup> sind Regelungen für Haushalts- und Kassen- und Rechnungswesen von der Digitalisierung ausgenommen.

#### **Empfehlung:**

Die Formulierung der Anforderungen an den Scanprozess in den E-Government-Gesetzen sollte darauf achten, dass die Beweisqualität der (elektronischen) Akte nicht hinter dem Beweiswert des Papiers zurückbleibt. Es erscheint sinnvoll, in den verschiedenen Verfahrensordnungen dieselben Anforderungen an die elektronische Akte zu richten. So stimmen beispielsweise § 7 EGovG und § 298a Abs. 2 Satz 2 ZPO in der Formulierung zum Übertragungsvorgang überein. Eine Abweichung der Formulierung in einem einzelnen Landes-EGovG ist bedenklich, wenn solche Sonderregelungen Interpretationsschwierigkeiten herbeiführen und das Vertrauen in die Zuverlässigkeit des Scanprozesses gefährden. Die Anforderungen an das Scannen werden überdehnt, wenn – wie in NRW und Sachsen – gefordert wird, zu dokumentieren, durch wen und wann das Scannen erfolgt ist. Es ist sinnvoll, auch Regelungen für die Umwandlung der elektronischen Formate zu treffen, um Rechtsunsicherheiten im Hinblick auf den Beweiswert des umgewandelten elektronischen Formats zu verhindern.

#### **3.6.8.6 Elektronische Akteneinsicht**

Auf Bundesebene<sup>219</sup> und – mit Ausnahme von *Bayern*<sup>220</sup> – in allen Bundesländern können die Behörden, die Akten elektronisch führen, Akteneinsicht in verschiedener Hinsicht gewähren: Die E-Government-Gesetze enthalten Regelungen dazu, wie das Recht auf Akteneinsicht realisiert werden kann:

Die Behörden können einen Aktenausdruck zur Verfügung stellen, die elektronischen Dokumente auf einem Bildschirm wiedergeben, elektronische Dokumente übermitteln oder den elektronischen Lesezugriff auf den Inhalt der Akten gestatten.<sup>221</sup> Im Saarland wird dem Antragsteller explizit die Wahl der Einsichtsform überlassen, die Wahl darf ihm nur aus wichtigem Grund versagt werden<sup>222</sup>.

Die Akteneinsichtsregeln gelten dann auch für kommunale Behörden, wenn diese (freiwillig) die elektronischen Verwaltungsakte eingeführt haben.<sup>223</sup>

#### **Empfehlung:**

Gerade mit Rücksicht auf die unterschiedliche (digitale) Ausgangssituation der Nutzerinnen und Nutzer von E-Government ist es zu empfehlen, ihnen ein Wahlrecht bei der Art und Weise der Akteneinsichtnahme einzuräumen.

215 § 7 Abs. 3 EGovG Bln.

216 § 11 EGovG NRW.

217 § 12 Abs. 4 SächsEGovG.

218 § 7 Abs. 2 EGovG SL.

219 § 8 EGovG.

220 Das BayEGovG enthält keine Regelung zur Akteneinsicht, da die bereits bestehenden Regelungen zur Akteneinsicht im Verwaltungsverfahren für die elektronische Aktenführung gelten (so Denkhaus/Richter/Bostelmann, EGovGOZG 2019, § 8 EGovG Rn 31).

221 § 8 EGovG (Bund), ebenso § 8 EGovG BW, § 9 EGovG Bln, § 8 Abs. 1 BremEGovG, § 9 HEGovG, § 12 EGovG M-V, § 10 Abs. 5 NDIG, § 13 EGovG NRW, § 9 EGovG RP, § 8 EGovG SL, § 12 Abs. 3 SächsEGovG, § 6 EGovG LSA, § 52 f LVwG, § 20 ThürEGovG.

222 § 8 EGovG SL.

223 § 14 Abs. 2 i.V.m. mit § 12 Abs. 3 SächsEGovG.

### 3.6.8.7 Austausch elektronisch geführter Akten innerhalb einer Behörde oder zwischen Behörden

Die E-Government-Gesetze enthalten zumeist Vorschriften, die eine Pflicht zum elektronischen Aktenaustausch enthalten<sup>224</sup>. Das ist konsequent, denn es würden ansonsten – generell unerwünschte – Medienbrüche zwischen den Behörden oder innerhalb einer Behörde unvermeidbar sein.

Die Regelungen zum elektronischen Aktenaustausch nehmen vor allem Behörden auf einer Verwaltungsebene ins Blickfeld. Zunehmend wichtig – auch im Hinblick auf den Portalverbund – ist allerdings auch der Austausch über die Verwaltungsebenen hinaus.

So regelt die Neufassung des § 14 Abs. 2 EGovG NRW<sup>225</sup>, dass der Austausch von Akten spätestens bis zum 1. Januar 2022 auf elektronischem Weg zwischen Behörden des Landes, Hochschulen in der Trägerschaft des Landes und den Gemeinden und Gemeindeverbänden zu gewährleisten ist. Zugleich wird auch festgelegt, dass zur Elektronifizierung das Scannen der Akten und deren Übermittlung in strukturierter Form grundsätzlich ausreichen, soweit die Behörde ihre Akten noch nicht vollumfänglich elektronisch führt.

Wichtig sind für die elektronische Zusammenarbeit gegenseitige Unterstützungsmaßnahmen der Behörden, etwa durch Nutzungsmöglichkeit von **Basisdiensten**.

In *Baden-Württemberg* (§ 15) und *Hessen* (§ 14) können sich Behörden gegenseitig E-Government-Dienste zur Nutzung überlassen. Zudem sind die Behörden zur Nutzung des Dienstleistungsportals des Landes verpflichtet.

In *Bayern* sollen die Behörden die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Systeme unterhalten. Es werden verschiedene Basisdienste bereitgestellt, Art. 8.

In *Berlin* wird der Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik durch Koordination und Festsetzen von verbindlichen Grundsätzen, Standards und Regelungen gesteuert, § 20 Abs. 2.

In *Brandenburg*, *Mecklenburg-Vorpommern*, *Niedersachsen*, *Sachsen-Anhalt* und *Schleswig-Holstein* stellt die Landesebene verschiedene IT-Basisdienste bereit. In *Mecklenburg-Vorpommern* sollen dazu IT-Landesstandards festgelegt werden und verbindliche IT-Richtlinien erlassen werden. Es gibt eine Verpflichtung zum Einsatz der E-Government-Basisdienste, § 15.

In *Sachsen-Anhalt* (§ 21), *Schleswig-Holstein* (§ 6 f.) und *Thüringen* (§ 25) soll es eine verwalterträgerübergreifende Zusammenarbeit geben.

In *Bremen* haben die Behörden die informationstechnischen Systeme zur Unterstützung ihrer Verwaltungsprozesse so auszugestalten, dass Datenübermittlungen zwischen ihnen interoperabel ermöglicht werden, § 15.

In *NRW* steht der Landesbetrieb Information und Technik NRW als gemeinsames Rechenzentrum der Landesverwaltung zur Durchführung von informationstechnischen Aufgaben zur Verfügung, § 24.

Das *Saarland* hat keine Regelung hierzu. In *Sachsen* ist eine zentrale Bereitstellung von Basiskomponenten und E-Government-Anwendungen auch für Träger der Selbstverwaltung vorgesehen, §§ 10, 14.

In *Sachsen-Anhalt*<sup>226</sup> sollen die Akten und sonstigen Papierdokumente zwischen den Behörden elektronisch übermittelt oder der elektronische Zugriff ermöglicht werden, sofern diese Übertragung nicht einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordert. Die Regelung hebt hervor, dass Übertragungswege zu nutzen sind, „die die Sicherheit in Bezug auf Verfügbarkeit, Unversehrtheit und Vertraulichkeit der Informationen gewährleisten“.

224 Art. 7 Abs. 2 BayEGovG; § 10 Abs. 3 und 4 NDGI.

225 In Kraft getreten am 14. Juli 2020.

226 § 10 Abs.1 und 2 EGovG LSA

## Empfehlung:

Ein elektronischer Aktenaustausch nicht nur zwischen den Behörden auf einer Verwaltungsebene, sondern auch ebenenübergreifend vermeidet digitalisierungsschädliche Medienbrüche. Dazu sollten übergreifende Aktenaustauschstandards genutzt werden, die von den IT-Kooperationsräten oder anderen für die Abstimmung zwischen Landes- und Kommunalebene Verantwortlichen zu beschließen sind. Hilfreich ist es, insoweit Basisdienste zu definieren, die Nutzung für die Landes- und Kommunalebene zu ermöglichen und verbindlich anzuordnen.

### 3.6.9 IT-Sicherheit

Angesichts der wachsenden Bedrohungen der IT-Sicherheit muss es Ziel der Gesetzgebung sein, Regelungen auch für den öffentlich-rechtlichen Bereich festzulegen – dies auch vor dem Hintergrund des Grundrechts auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme.<sup>227</sup>

Teilweise ordnen die Gesetze die Maßgeblichkeit der Standards und den Katalog des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik bzw. die Geltung der Beschlüsse des IT-Planungsrats an, teilweise werden eigenständige Regelungen zu IT-Sicherheitsfragen und zu institutionellen Maßnahmen getroffen (z.B. Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Thüringen, seit 2019 auch Sachsen).

Tendenziell treffen die Länder immer umfangreichere Regelungen für die IT-Sicherheit in oder außerhalb der E-Government-Gesetze.

So hat etwa *Niedersachsen* mit dem NDGI in 18 Paragrafen umfassende IT-Sicherheitsregeln

aufgestellt<sup>228</sup> und damit die IT-Sicherheitsgesetzgebung des Bundes für das Land nachgezeichnet. Dabei hätte es wohl genügt, eine entsprechende Anwendung der Bundesregelungen anzuordnen, soweit diese nicht ohnehin unmittelbar anwendbar sind. Hervorzuheben ist, dass § 13 NDIG einen Sicherheitsverbund der Behörden und der Gerichte des Landes schafft, deren IT-Systeme mit dem Landesdatennetz verbunden sind, und jedes Mitglied dazu verpflichtet, auf der Basis von Risikoanalysen eine dem Schutzbedarf der verarbeiteten Daten und der Bedrohungslage angemessene Informationssicherheit zu gewährleisten.<sup>229</sup> Bei dem für die zentrale IT-Steuerung zuständigen Ministerium ist eine Zentralstelle für Informationssicherheit eingerichtet, die wesentliche Funktionen für die Herstellung und Wahrung der IT-Sicherheit wahrnimmt.

*Bayern* hat 2017 das BayEGovG durch einen neuen Teil 2 („Sicherheit in der Informationstechnik“) ergänzt. So werden in den neuen Art. 9 bis 17 Regelungen zur Einrichtung des neuen Landesamts für Sicherheit in der Informationstechnik getroffen.<sup>230</sup>

*Baden-Württemberg* hat mit dem Gesetz zur Verbesserung der Cybersicherheit und Änderung anderer Vorschriften vom 4. Februar 2021<sup>231</sup> festgelegt, dass das Land die Landesoberbehörde „Cybersicherheitsagentur Baden-Württemberg (Cybersicherheitsagentur)“ mit der Zuständigkeit für die Cybersicherheit in Baden-Württemberg errichtet und unterhält. Diese Agentur nimmt auch die entsprechenden Aufgaben im Rahmen der Regelungen des EGovG wahr.

Auch *Sachsen* ist mit dem Sächsisches Informationssicherheitsgesetz vom 2. August 2019 diesen Weg gegangen.<sup>232</sup>

227 Heckmann in: Heckmann (Hrsg.), jurisPK-Internetrecht, 7. Aufl., Kap. 5 (Stand: 01.06.2021), Rn. 173 ff..

228 §§ 13 bis 30 NDIG.

229 § 13 NDIG.

230 Gesetz zur Errichtung des Landesamts für Sicherheit in der Informationstechnik v. 11.7.2017 (LT-Drs. 17/17726).

231 Landtagsdrucksache 16 / 9723.

232 SächsGVBl. S. 630.

Nicht ganz so ausführlich befasst sich das neue EGovG *Rheinland-Pfalz*<sup>233</sup> mit der IT-Sicherheit und regelt insoweit folgende Schwerpunkte: a) Verpflichtung auf angemessene organisatorische und technische Maßnahmen zu den Schutzgütern der DSGVO, b) erforderliche behördenspezifische Informationssicherheitskonzepte auf der Basis der jeweils aktuellen Standards des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik, c) Bestellung eines Informationssicherheitsbeauftragten durch den Beauftragten der Landesregierung für Informationstechnik sowie Beschreibung dessen Aufgaben, d) Festlegung der Aufgaben und der Steuerung eines Computersicherheits-Ereignis- und Reaktionsteams (CERT) des Landes sowie Verpflichtung der Landesbehörden zur Meldung von IT-sicherheitsrelevanten Vorfällen an das CERT.

#### **Empfehlung:**

Angesichts der wachsenden Bedrohungen der IT-Sicherheit besteht nicht nur auf Bundesebene, sondern auch auf Landesebene Handlungsdruck. So wurden in neuere E-Government-Gesetze Regelungen der IT-Sicherheit eingebaut, die wegen ihres Umfangs die klassischen E-Government-Regelungen in den Hintergrund treten lassen. Andere Länder haben die IT-Sicherheits-Vorschriften aus dem E-Government-Gesetz herausgenommen und in einem eigenen IT-Sicherheitsgesetz verarbeitet. Beide Wege der Rechtssetzung erscheinen plausibel, weil sie der IT-Sicherheit das heute angemessene Gewicht verleihen. Eine Auslagerung der Vorschriften aus dem EGovG bietet den Vorteil, die Übersichtlichkeit der klassischen E-Government-Regelungen zu wahren, zugleich der IT-Sicherheit analog zur Regelungstechnik auf Bundesebene eine eigene, kompakte Sichtbarkeit zu verleihen. Dabei wäre es allerdings wünschenswert, bundesweit einen möglichst einheitlichen Datensicherheitsstandard und Katalog von IT-Sicherheitsmaßnahmen in den Ländern gesetzlich festzuschreiben, zumal sicherheitsrelevante Cyber-Angriffe nicht an Landesgrenzen haltmachen. Wünschenswert wäre auch eine homogenisierte Struktur der für

die IT-Sicherheit zuständigen Behörden in den Ländern.

#### **3.6.10 Open Data (Open Government)**

Zumeist sehen die Gesetze Open-Data-Regelungen vor, die den §§ 12 und 12a EGovG nachgebildet sind. So haben Behörden grundsätzlich maschinenlesbare Formate zu verwenden, wenn Daten über öffentlich zugängliche Netze zur Verfügung gestellt werden, an denen ein Nutzungsinteresse, insbesondere ein Weiterverwendungsinteresse im Sinne des Informationsweiterverwendungsgesetzes, zu erwarten ist. Auch sollen diese Daten mit Metadaten versehen werden. Teilweise verpflichten Gesetze die Verwaltungen proaktiv dazu, Daten für eine Weiterverarbeitung in automatisch einlesbarer Form zu präsentieren, wengleich ein subjektives Recht von Bürgern und Unternehmen ausdrücklich ausgeschlossen wird. Die Transparenzgesetze in Hamburg, Rheinland-Pfalz und Bremen geben positive Beispiele für Transparenzregeln vor, denen andere Länder folgen sollten. Im Einzelnen:

§ 12 EGovG schafft noch keine originäre Veröffentlichungspflicht, sondern baut auf bereits bestehenden Veröffentlichungspflichten auf, soweit an den Daten ein Nutzungsinteresse (insbesondere Weiterverwendungsinteresse) besteht. Die Vorschrift verpflichtet die Behörden der Bundesverwaltung sowie der Landes- und Kommunalverwaltung bei Ausführung von Bundesrecht ein **maschinenlesbares Format** (im Sinne einer automatischen Einlese- und Weiterverarbeitungsfähigkeit) zu verwenden. Eine Rechtsverordnung soll die Bedingungen für die Nutzung klären.

§ 12a EGovG (der erst 2017 eingefügt wurde)<sup>234</sup> sieht demgegenüber eine Pflicht der in § 12 genannten Behörden zur „unverzöglichen“ **Bereitstellung der von ihnen erhobenen unbearbeiteten, sogenannten „Rohdaten“** (ohne Prüfung auf Richtigkeit, Vollständigkeit oder Plausibilität) in maschinenlesbarer Form vor. Die Metadaten – etwa die Beschreibung, um welche

233 § 15 EGovG RP.

234 Zu Geschichte und Einzelheiten des § 12a EGovG *Richter, H. NVwZ 2017, 1408 – 1413.*

Daten es sich handelt, wer sie erstellt hat oder auf welchen Zeitraum oder Ort sich die Daten beziehen – werden im nationalen Metadatenportal GovData eingestellt. Die Behörden sollen die Anforderungen an die Bereitstellung bereits frühzeitig berücksichtigen. Jede Person kann dann diese „offenen“ Verwaltungsdaten im Sinne eines freien Zugangs unentgeltlich nutzen und in ihren eigenen Verwaltungsprozessen weiterverarbeiten, wobei allerdings der Datenschutz und weitere verfassungsrechtlich relevante Prinzipien (Schutz geistigen Eigentums, Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen) zu berücksichtigen sind. Auf der Basis des § 12a Abs. 9 EGovG berät und unterstützt ein Kompetenzzentrum für Open Data (CCOD) bei der Identifikation, Aufbereitung und Veröffentlichung und fungiert auch als Kontaktstelle für die Open Data-Stellen der Länder.

Ausdrücklich lehnt §12a Abs. 1 Satz 2 EGovG einen individuellen Anspruch auf die Bereitstellung der Daten ab, ebenso § 8 Abs. 1 Satz 2 SächsEGovG.

Demgegenüber schließt der fast wortgleiche, jüngst hinzugefügte § 16a EGovG NRW<sup>235</sup> einen individuellen Anspruch nicht explizit aus. Wenn man berücksichtigt, dass gesetzliche Regelungen, die weder mit finanziellen Sanktionen bewehrt sind noch vom Bürger einklagbar sind, oft nicht ausreichend Beachtung bei den Verpflichteten finden, dann empfiehlt sich das Vorgehen von NRW, einen subjektiven Anspruch jedenfalls offen zu lassen. Das kann der Verwaltung einen Anreiz geben, sich an die gesetzlichen Vorgaben zu halten.

Ähnlich wie die Bundesregelung – aber bereits vor Einfügung des § 12a EGovG (Bund) in Kraft getreten – ist die Regelung in § 13 EGovG *Bln* formuliert, der eine originäre Veröffentlichungspflicht von Informationen vorsieht, die die Behörden im Rahmen der Erfüllung eines öffentlich-rechtlichen Auftrags im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit erstellt haben. Dazu gibt es ein zentrales Datenportal mit Behördeninforma-

tionen im Stadtinformationssystem. Es wird per Rechtsverordnung festgelegt, wie die Informationen bereitgestellt und genutzt werden.

§ 10 EGovG *BW* orientiert sich an § 12 EGovG des Bundes, enthält also keine Bereitstellungspflicht von offenen Daten. Demgegenüber sieht § 11 Landesinformationsfreiheitsgesetz *BW* (LIFG) vor, dass „möglichst viele zur Veröffentlichung geeignete amtliche Informationen nach Maßgabe dieses Gesetzes über öffentlich zugängliche Netze zur Verfügung zu stellen sind“. Es folgt eine „insbesondere“- Aufzählung. Die Formulierung „möglichst viel“ trägt aber nicht zur Justiziabilität bei, weil die Verwaltung sich darauf zurückziehen kann, sie habe sich um Veröffentlichungen bemüht, Schwierigkeiten seien aber unüberwindbar gewesen.

Unterschiedlich sind die Regelungen von Bund und Länder zur Bereitstellung von Daten, die bereits in der Vergangenheit erstellt wurden. So normiert § 8 Abs. 4 *SächsEGovG*, dass die Bereitstellungspflicht von Daten, die vor dem 22. Juni 2019 erhoben wurden (also vor der jüngsten Novellierung des *SächsEGovG*), nur gilt, soweit diese Daten nach dem 21. Juni 2019 zur Aufgabenerfüllung verwendet werden, während das EGovG (Bund) eine solche Frist nicht enthält.

In *Mecklenburg-Vorpommern*, *NRW*, *Sachsen*, *Thüringen* und im *Saarland* werden bei Nutzungsinteresse die Daten in maschinenlesbarer Form bereitgestellt. Die Nutzungsbestimmungen werden durch die Landesregierung durch RVO festgelegt. Voraussetzung ist die Maschinenlesbarkeit und es dürfen keine Rechte Dritter entgegenstehen.

Noch weiter als die Bundesregelung gehen die Länder, die mit **Transparenzgesetzen** Pflichten zur Bereitstellung von Daten vorgesehen haben, die dann aktiv in Transparenzregister einzustellen sind, wie etwa *Hamburg*<sup>236</sup> und *Rheinland-Pfalz*<sup>237</sup>. Explizit wird auch ein Anspruch der Nutzer der Informationen formuliert. So nor-

235 § 16a eingefügt durch Artikel 1 des Gesetzes 30. Juni 2020 (GV. NRW. S. 644, ber. S. 702), in Kraft getreten am 14. Juli 2020.

236 Hamburgisches Transparenzgesetz (HmbTG)Vom 19. Juni 2012, HmbGVBl 2012, 271.

237 Landestransparenzgesetz (LTranspG) vom 27. November 2015, GVBl. 2015, 383.

miert § 2 Abs. 2 Hamburgisches Transparenzgesetz (HmbTG): „Jede Person hat nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf unverzüglichen Zugang zu allen Informationen der auskunftspflichtigen Stellen sowie auf Veröffentlichung der in § 3 Absatz 1 genannten Informationen“.<sup>238</sup> § 2 Abs. 6 HmbTG legt fest, dass das Informationsregister (seit dem 1. Oktober 2014 online) zentral elektronisch zu führen und allgemein zugänglich ist. Aus verfassungsrechtlichen Gründen bestehen Ausnahmen von der Informationspflicht: etwa zum Schutz der Persönlichkeit und der Vertraulichkeit, im Hinblick auf die richterliche Unabhängigkeit, das Steuergeheimnis, den Verfassungsschutz. Nicht erfasst von der Veröffentlichungspflicht sind bestimmte elektronische Unterlagen, die die Behörde zur gerichtlichen und außergerichtlichen sowie Geltendmachung oder Abwehr von Ansprüchen benötigt, journalistisch-redaktionelle Informationen (im Hinblick auf die Presse- und Rundfunkfreiheit), sowie Dokumente, die durch die Forschungsfreiheit besonders geschützt sind oder den Kernbereich der Willensbildung der Exekutive erfassen.

Eine „Auslagerung“ der Open-Data-Regelungen in Transparenzgesetze wird in der Literatur unter Bezugnahme auf eine Entschließung der Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder vom 2. Dezember 2016<sup>239</sup> begrüßt. Diese hielten es für sinnvoll, weder separate Gesetze zu schaffen noch die eher informationstechnisch orientierten E-Government-Gesetze zu bemühen, sondern Open-Data-Regelungen in bestehende Transparenzgesetze aufzunehmen oder Gesetze auf Länderebene entsprechend weiterzuentwickeln. Dies erscheine sinnvoll, „um nicht die ohnehin schon unzumutbar hohe informations-

rechtliche Fragmentierung noch zu intensivieren“<sup>240</sup>.

Der Bund verpflichtet durch eine Novellierung des § 12a EGovG erstmals die mittelbare Bundesverwaltung und bezieht Forschungsdaten mit Ausnahme der Selbstverwaltungskörperschaften und von Beliehenen in eine Bereitstellungspflicht ein.<sup>241</sup> Die Bundesbehörden sollen Open-Data-Koordinatoren der Bundesbehörden einsetzen. Mithilfe einer Verordnungsermächtigung sollen ferner die Bereitstellungsprozesse und Datenformate verbessert und standardisiert werden. Das neue Datennutzungsgesetz (DNG) soll das Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) modernisieren und ablösen. Offene Daten sollen künftig in maschinenlesbaren Formaten zur Verfügung stehen. Über die Grenzen der Bundesverwaltung werden das Prinzip „Open by default“ auch für die Datennutzung der Länder, Kommunen und öffentlicher Unternehmen in den Bereichen der Wasser-, Verkehrs- und Energieversorgung festgelegt, und Schranken für die Entgeltbemessung gesetzt.

Allerdings ist erneut kein Rechtsanspruch auf die Bereitstellung offener Daten normiert, was befürchten lässt, dass die Verwaltung die neuen Verpflichtungen nicht genügend ernst nehmen wird.<sup>242</sup>

### **Empfehlung:**

Pflichten zur Bereitstellung von offenen Verwaltungsdaten sind in einem demokratisch verfassten Staat wichtig und schaffen durch die Weiterverwendungsmöglichkeit große Potentiale für Mehrwertdienste und demokratische Prozesse.<sup>243</sup> Die beschlossenen Erweiterungen der

238 Ebenso § 1 Abs. 1 BremIFG, § 2 Abs. 1 Satz 2 TranspG RP.

239 [https://www.datenschutz-berlin.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/informationsfreiheit/BlnBDI-2016-IFK-Transparenzgesetze.pdf](https://www.datenschutz-berlin.de/fileadmin/user_upload/pdf/informationsfreiheit/BlnBDI-2016-IFK-Transparenzgesetze.pdf), abgerufen am 28.07.2021.

240 Richter, H., NVWZ 2017, 1408,1413.

241 Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes und zur Einführung des Gesetzes für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors, vom 16.07.2021, BGBl I 2941. Mit dem Gesetz wird zugleich die neugefasste Richtlinie (EU) 2019/1024 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 20. Juni 2019 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (Open-Data- und PSI-Richtlinie) umgesetzt, die die unionsweite Nutzung offener Daten weiter harmonisiert.

242 Litta, H., <https://netzpolitik.org/2021/2-open-data-gesetz-die-groesste-chance-wurde-nicht-ergriffen/>, abgerufen am 15.03.2021.

243 Grundlegend dazu von Lucke, J.: Entdeckung, Erkundung und Entwicklung 2.0: Open Government, Open Government Data und Open Budget 2.0.

Open-Data-Verpflichtungen auf Bundesebene sind zu begrüßen und sollten ihre Entsprechung auf Landesebene finden. Ohne verbrieft Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger droht allerdings, dass die Verwaltungen die gesetzlichen Pflichten nicht genügend ernst nehmen.

### 3.6.11 Georeferenzierung

Die E-Government-Gesetze von *Bund, Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, NRW, Saarland* und *Thüringen* sehen eine einheitliche Festlegung für die Georeferenzierung in Registern vor.<sup>244</sup> Es sollen also Register mit Bezug zu inländischen Grundstücken um eine Koordinatenangabe ergänzt werden. Schleswig-Holstein hat diese Frage in einem speziellen Gesetz geregelt.<sup>245</sup>

Es sind nur Register betroffen, die entweder neu aufgebaut oder überarbeitet werden. Früher mussten beispielsweise für die Adresse oder für eine geografische Angabe die Lage eines Grundstücks über Hilfsmittel ermittelt werden, und zwar bei jeder Analyse und Abfrage erneut. Mit der einheitlichen Georeferenzierung sollen der Aufwand verringert und darüber hinaus Nutzungs- und Auswertungsmöglichkeiten der Daten gefördert und für eine Interoperabilität der Geodaten gesorgt werden.<sup>246</sup>

Die Regelung fällt etwas aus dem Rahmen der anderen E-Government-Vorschriften, weil sie einen Spezialbereich (Register) betrifft, der größtenteils Regelungsgegenstand anderer Gesetze ist. So würde man eine solche Vorschrift eher im Registermodernisierungsgesetz vermuten, das aber erst 2021, also knapp 8 Jahre nach dem EGovG (Bund) in Kraft trat. So ist

es auch nicht verwunderlich, dass nicht alle E-Government-Gesetze Georeferenzierungsvorgaben enthalten.<sup>247</sup> In *Schleswig-Holstein* ist die Georeferenzierung in § 9 Geodateninfrastrukturgesetz SH geregelt.

Auch inhaltlich sind die Vorschriften nicht einheitlich. In *Baden-Württemberg* werden nur dortige Grundstücke von der Pflicht erfasst, in *Mecklenburg-Vorpommern* ist die Georeferenzierung als Soll- (und nicht wie beim Bund) als Muss-Regelung normiert. *NRW* sieht Ausnahmeregelungen bei unverhältnismäßigem wirtschaftlichem Aufwand vor. Weitere Länder verpflichten zu landesspezifisch festgelegten Standards<sup>248</sup>, was dem (Bundes-) Vereinheitlichungsgedanken des EGovG widerspricht.<sup>249</sup>

#### Empfehlung:

Regelungen zur Georeferenzierung sollten in Vorschriften übernommen werden, die in einem spezifischen registerrechtlichen Kontext stehen und möglichst bundeseinheitlich die Pflichten festlegen.

### 3.6.12 Verfahrensoptimierung vor Digitalisierung

Über die klassischen E-Government-Werkzeuge hinaus legen die meisten E-Government-Gesetze eine Analyse und Optimierung der Verfahren vor der Digitalisierung fest – allerdings mit teilweise unterschiedlichen Formulierungen und Einschränkungen (z.B. im Falle mangelnder Wirtschaftlichkeit)<sup>250</sup>. Auch sind die Kommunen zumeist nicht durch die Vorschrift adressiert.<sup>251</sup> Noch nicht ausreichend in den Gesetzestexten hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass nur eine Verfahrensoptimierung vor der Digitalisie-

244 § 14 EGovG; § 12 EGovG BW; § 17 EGovG Bln; § 9 EGovG BB; § 13 BremEGovG; § 10 Abs. 2 HEGovG; § 6 EGovG M-V; § 9 NDIG; § 17 EGovG NRW; § 11 EGovG SL; § 23 ThürEGovG.

245 § 9 Geodateninfrastrukturgesetz für das Land Schleswig-Holstein (GDIG).

246 Evaluierungsbericht EGovG NRW, S. 38.

247 Es gibt keine Regelung in *Bayern, Sachsen* und *Sachsen-Anhalt*.

248 § 12 Abs. 1 EGovG BW; § 9 Bbg EGovG.

249 *Beckermann, E.*, VM 2018, 172.

250 Bayern: keine Regelung; § 9 EGovG BW – wie Bund –, § 10 EGovG Bln – wie Bund –, § 14 EGovG M-V mit einer „Muss-Regelung“, allerdings nur für zukünftige Verwaltungsabläufe; § 12 EGovG NRW – weitgehend wie Bund.

251 § 12 EGovG NRW.



rung sicherstellen kann, dass Unzulänglichkeiten durch überbordend bürokratische Regelungen in digitalisierter Form weiterwirken.<sup>252</sup>

Die Verfahrensoptimierung soll auch dazu dienen, den E-Government-Nutzern die Möglichkeit zur Verfahrensstandabfrage zu geben. So sieht der mit Wirkung vom 14. Juli 2020 umformulierte § 12 Abs. 2 EGovG NRW vor: „Dabei sollen sie im Interesse der Verfahrensbeteiligten die Abläufe so gestalten, dass Informationen zum Verfahrensstand und zum weiteren Verfahren sowie die Kontaktinformationen der zum Zeitpunkt der Anfrage zuständigen Ansprechstelle auf elektronischem Wege abgerufen werden können“.

Sehr ausführlich ist die Regelung in § 5 GovG SH.<sup>253</sup>

### Empfehlung:

Die Verbindung der Verfahrensoptimierung mit einem klar formulierten gesetzlichen Ziel ist sinnvoll, weil sie zugleich den E-Government-Nutzern eine Perspektive für einen konkreten zusätzlichen Anwendungsvorteil verschafft.

### 3.6.13 Elektronische Publikation

Die meisten E-Government-Regelungen<sup>254</sup> beinhalten auch Vorschriften zur Schaffung und Nutzung elektronischer Publikationsorgane (zur

elektronischen Ersetzung der amtlichen Mitteilungs- und Verkündungsblätter).

Im Detail sind die Regelungen unterschiedlich. Zumeist sind folgende inhaltlichen Festlegungen enthalten, die z.B. § 14 EGovG RP, § 18 Abs. 1 EGovG Bln oder § 19 Abs. 1 EGovG NRW vorsehen:

- Eine Pflicht zur Veröffentlichung in einem amtlichen Mitteilungs- oder Verkündungsblatt des Landes, einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbands kann *zusätzlich oder ausschließlich* elektronisch erfüllt werden, wenn die Veröffentlichung über öffentlich zugängliche Netze angeboten wird,
- keine Anwendung auf Verkündung von Gesetzen;
- bei gleichzeitiger Veröffentlichung in elektronischer und papiergebundener Form hat die herausgebende Stelle eine Regelung zu treffen, welche als die authentische Form anzusehen ist;
- jede Person muss einen angemessenen Zugang zu der elektronischen Veröffentlichung haben, insbesondere durch die Möglichkeit, Ausdrucke zu bestellen oder in öffentlichen Einrichtungen auf die Veröffentlichung zuzugreifen;
- es muss die Möglichkeit bestehen, die Veröffentlichung zu abonnieren oder elektro-

252 In *Sachsen* wurde eine entsprechende Regelung nachträglich eingefügt (§ 12a Abs. 2, 3 und 4 SächsEGovG): „(2) Die staatlichen Behörden sollen Verwaltungsabläufe, die erstmals zu wesentlichen Teilen elektronisch unterstützt oder wesentlich geändert werden, vor Einführung der informationstechnischen Systeme dokumentieren, analysieren und optimieren. (3) Von Maßnahmen nach den Absätzen 1 und 2 ist abzusehen, soweit diese einen nicht vertretbaren wirtschaftlichen Mehraufwand bedeuten würden oder zwingende Gründe entgegenstehen. (4) Die Absätze 1 bis 3 gelten entsprechend bei allen wesentlichen Änderungen der Verwaltungsabläufe oder der eingesetzten informationstechnischen Systeme“.

253 „... soll die Aufgabenerledigung zukünftig elektronisch erfolgen, so hat die fachlich zuständige oberste Landesbehörde zunächst eine Analyse der betroffenen landesspezifischen Prozesse durchzuführen und diese zu dokumentieren. Sie hat auf der Grundlage der Prozessanalyse eine Lösungsstrategie zu entwickeln. Die Lösungsstrategie hat in besonderem Maße die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung, den Grundsatz der kooperativen Kommunikation, die verwaltungsträgerübergreifende Funktionsfähigkeit sowie die Möglichkeiten und Erfordernisse der elektronischen Prozessgestaltung zu berücksichtigen. Die fachlich zuständige oberste Landesbehörde kann in entsprechender Anwendung der Sätze 1 bis 3 darüber hinaus diejenigen Prozesse analysieren und dokumentieren, die die Kommunikation mit anderen Trägern der öffentlichen Verwaltung betreffen.“

254 § 13 EGovG BW sieht auch die Anonymisierung von personenbezogenen Daten vor, wenn das Recht einer Person auf informationelle Selbstbestimmung beeinträchtigt wird; siehe ferner Art. 4 Abs. 2 BayEGovG; § 18 EGovG Bln (nennt das elektronische Stadtinformationssystem); § 7 EGovG M-V; § 19 EGovG NRW; § 14 EGovG SL; § 4 SächsEGovG.

nisch einen Hinweis auf neue elektronische Veröffentlichungen zu erhalten;

- gibt es nur eine elektronische Ausgabe, ist dies in öffentlich zugänglichen Netzen auf geeignete Weise bekannt zu machen;
- es ist sicherzustellen, dass die veröffentlichten Inhalte allgemein und dauerhaft zugänglich sind und eine Veränderung des Inhalts ausgeschlossen ist;
- in einer über öffentlich zugänglichen Netz verbreiteten elektronischen Fassung der Veröffentlichung sind jedoch personenbezogene Daten unkenntlich zu machen, wenn der Zweck ihrer Veröffentlichung erledigt ist und eine fortdauernde Veröffentlichung das Recht der betroffenen Person auf informationelle Selbstbestimmung unangemessen beeinträchtigen würde<sup>255</sup>; sie ist als spezifischer Hinweis auf die datenschutzrechtlichen Vorgaben zu sehen, die sich allerdings schon unmittelbar aus der DSGVO ergeben.
- Das EGovG NRW<sup>256</sup> enthält noch zusätzlich eine Regelung zum Zusammenwirken der Behörden vor der Veröffentlichung, die allerdings nicht zwangsläufig in einem EGovG verankert werden müsste.

#### **Empfehlung:**

Weiterhin fehlt es größtenteils an einer Rechtsgrundlage zur elektronischen Verkündung von

Gesetzen (Ausnahme: Brandenburg, Bremen, Hessen, Saarland). Oft werden Verfassungsbestimmungen angeführt, aus denen eine Vorgabe für eine Papierverkündung von Gesetzen abzuleiten sei. Aber Verfassungen lassen sich ändern, oft fehlt dazu nur der Mut, entsprechende verfassungsändernde Parlamentsmehrheiten zu organisieren. Denn mittlerweile ist die Kenntnisnahme elektronisch ausgefertigter und verkündeter Rechtsnormen mit geringerem Aufwand verbunden als die Beschaffung eines authentischen Papierexemplars.<sup>257</sup>

### **3.6.14 E-Government-Organisation; Zusammenarbeit mit den Kommunen**

Die E-Government-Gesetze sehen zumeist Institutionen auf Landesebene vor, denen Entscheidungsbefugnisse für die Abstimmung zwischen den Ressorts zukommen. Das BayEGovG hat auf solche organisatorischen Regelungen im Hinblick auf den Erhalt der Flexibilität der politischen und administrativen Stellen verzichtet.<sup>258</sup>

#### **3.6.14.1 IT-Beauftragte/r /CIO**

So ist ein/e IT-Beauftragt/er des Landes (teilweise CIO genannt) vorgesehen, dem/der die Aufgabe einer zentralen Steuerung zukommt.<sup>259</sup> Dem CIO-obliegt die Vertretung des Landes im IT-Planungsrat.<sup>260</sup> Sofern – was allerdings derzeit nicht erkennbar ist – die Kompetenz des IT-Pla-

255 Diese Regelung findet sich in § 13 Abs. 3 EGovG BW, § 14 Abs. 2 Satz 3 EGovG RP.

256 § 19 Abs. 3 EGovG NRW.

257 *Bernhardt, W.*, „Die eVerkündung ist längst überfällig“, eGovernment Computing 02/2019, S. 8. Siehe ferner *Bernhardt, W.* Stellungnahme als Sachverständiger zum Fünften Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Elektronische Ausfertigung und Verkündung von Rechtsakten – Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 7/2040 6. 01.2021, [https://beteiligentransparenzdokumentation.thueringer-landtag.de/fileadmin/Redaktion/Beteiligentransparenzdokumentation/Dokumente/7-2040/3\\_Parl\\_Anhoerungsverf/Z7-953/Z7-953.pdf](https://beteiligentransparenzdokumentation.thueringer-landtag.de/fileadmin/Redaktion/Beteiligentransparenzdokumentation/Dokumente/7-2040/3_Parl_Anhoerungsverf/Z7-953/Z7-953.pdf); *Guckelberger, A.*, Der Übergang zur (ausschließlich) elektronischen Gesetzesverkündung, 2009, S. 127 ff; *Strohmeier, R.W./ Gamisch, A.*, DÖV 2019, 478 ; siehe auch *Braun Binder, N.* in: Hill, H./Schliesky, U. (Hrsg): Auf dem Weg zum Digitalen Staat- auch ein besserer Staat, 2015, S. 115-127.

258 Siehe Begründung zum Gesetzentwurf in Bay LT-Drs. 17/7537, S. 39.

259 § 18 EGovG BW; § 15 Abs. 1 Nr. 1 HEGovG, § 16 EGovG M-V; § 22 EGovG NRW; § 17 Abs. 2 SächsEGovG; § 14 EGovG LSA; § 27 Abs. 1 EGovG RP; § 28 ThürEGovG.

260 Z.B. § 17 Abs. 2 Nr. 3 SächsEGovG.

nungsrats gestärkt wird<sup>261</sup>, wird die Rolle der CIO auch im Bund-Länder-Verhältnis gestärkt.

Die Kompetenz der CIO innerhalb der Länder ist gesetzlich unterschiedlich ausgestaltet. Sehr knapp z.B. definiert § 2 NDIG die CIO-Rolle: „Die Landesregierung bestellt eine IT-Bevollmächtigte oder einen IT-Bevollmächtigten. Sie oder er hat den Einsatz der Informationstechnik durch das Land und die Fortentwicklung der digitalen Verwaltung, die ihre geschäftlichen Prozesse durchgehend mithilfe der Informationstechnik durchführt, unter Berücksichtigung der fachlichen und organisatorischen Belange zu koordinieren“. Die (bloße) Koordinierungsfunktion gibt wenig Auskunft über die CIO-Entscheidungskompetenzen bei unterschiedlichen Ressortinteressen. Etwas ausführlicher, aber letztlich ohne konkrete Festsetzungsbefugnisse regelt § 13 BbgEGovG die Funktion des IT-Beauftragten und überlässt die genauere Ausgestaltung der Befugnisse und Einzelheiten zur Durchführung der Aufgaben einer Rechtsverordnung.<sup>262</sup> Demgegenüber regelt § 21 Abs.2 EGovGBln verbindlicher: „Der IKT-Staatssekretär oder die IKT-Staatssekretärin ist zuständig für die alle Verwaltungsebenen und -bereiche umfassende Förderung, Weiterentwicklung und flächendeckende Einführung von E-Government und Informations- und Kommunikationstechnologie in der Berliner Verwaltung und für Verwaltungsmodernisierung im Sinne des § 2“. Solche Formulierungen deuten auf eine hohe Verantwortung im Rahmen der Entwicklung des E-Government hin. Inwieweit die Verantwortung jedoch wirkungsvoll wahrgenommen werden kann, hängt von den konkret zugewiesenen Kompetenzen ab. Der Katalog des § 2 EGovGBln beschreibt die Funktion des IKT-Staatssekretärs oder der IKT-Staatssekretärin mit geforderten Aktivitäten wie „vorantreiben“, „steuern“ und „darauf hinwirken“, „fördern“, „informieren“. Bedeutsamer für die tatsächlichen Einflussmöglichkeiten der/des IT-Bevollmächtigten auf die IT-Fortentwicklungen sind allerdings Entscheidungskompetenzen wie etwa „Festsetzung und Überwachung der Einführung der Standards für

einen sicheren, wirtschaftlichen, benutzerfreundlichen und medienbruchfreien IKT-Einsatz, für eine einheitliche verfahrensunabhängige IKT-Ausstattung, für die barrierefreie Zugänglichkeit und Nutzung der IKT in der Berliner Verwaltung und Festsetzung und fortlaufende Weiterentwicklung der zentralen IKT-Architektur“ oder „Festsetzung der zentralen IKT-Sicherheitsarchitektur und der Standards für die IKT-Sicherheit“. In Berlin verfügt die IKT-Staatssekretärin für die Festlegung verfahrensunabhängiger IKT über eigene Haushaltsmittel in einem eigenen Einzelplan, über deren Verwendung sie allein entscheidet.

Die entscheidende **Einschränkung bei der Kompetenz** liegt in der Standardisierung der „verfahrensunabhängigen“ IKT. Diese Einschränkung ist üblich, grenzt aber die fachliche IKT aus der Kompetenz des CIO aus. Damit ist es den Fachressorts überlassen, die Reichweite der fachlichen Anforderungen auszudehnen, zumal es kaum allgemeingültige Abgrenzungskriterien zwischen fachunabhängiger und fachgebundener IKT gibt. Wenn Fachressorts die Abweichungen der von ihnen beeinflussten IT von den „fachunabhängigen“ Standards begründen müssen, dann werden sie immer auf – schwer von außen nachprüfbar – fachliche Erfordernisse verweisen. Eine breite Standardisierung lässt sich damit nur schwer erreichen. Um eine wirkungsvolle, immer wichtiger werdende zentrale Steuerung des CIO über die Standardsetzung sicherzustellen, wäre eine Formulierung zu wählen, die klarstellt, dass die Standardisierungskompetenz nur dann die IT auch der Fachressorts nicht erfasst, wenn Abweichungen aus fachlichen, transparenten und mit dem CIO gemeinsam festzuhaltenden Gründen unabweisbar sind.

Andere Landesregelungen für die Aufgaben und Kompetenzen des CIO sind noch weniger konkret. So normiert § 17 Abs. 2 Satz 1 SächsEGovG: „Er ist in den Bereichen IT und E-Government insbesondere zuständig für die Koordination der strategischen und operativen Führung

261 Dazu *Bernhardt, W.* „Digitalisierung im Spannungsfeld der grundgesetzlichen Kompetenzträger“, in: Christian Bär/Thomas Grädler/Robert Mye (Hrs.), *Digitalisierung im Spannungsfeld von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Recht*, Springer-Gabler, 2018, 2. Band: Wissenschaft und Recht, S. 1-24 (15).

262 § 13 Abs. 3 BbgEGovG.

der Verwaltung des Freistaates Sachsen im Rahmen der Entscheidungen der Staatsregierung und des Koordinierungsgremiums der Staatsregierung nach Absatz 1“.

Auch der reformierte § 22 EGovG NRW sieht keine bindenden Beschlusskompetenzen des/der CIO vor:<sup>263</sup> Neben einigen Koordinierungszuständigkeiten (u.a. für die Umsetzung der Beschlüsse des IT-Planungsrats, des OZG, des Open Government und der IT-Sicherheit) ist zwar die Kompetenz zur „Fortentwicklung einer an einheitlichen Grundsätzen ausgerichteten Informationstechnik der Landesverwaltung“ und die fachliche Steuerung des Landesbetriebs IT sowie seine „Beauftragung mit informationstechnischen Aufgaben von grundsätzlicher und ressortübergreifender Bedeutung“ erwähnt; ein operativ wirkendes Entscheidungsinstrument ist damit aber nicht benannt.

Die CIO-Regelung in *Rheinland-Pfalz*<sup>264</sup> enthält einige Besonderheiten: Demnach wird der Einsatz der Informationstechnik in der Justiz einschließlich der E-Justice-Strategie aus der CIO-Kompetenz ausgeklammert und der Koordinierungs- und Kontrollzuständigkeit des Ministeriums der Justiz zugewiesen (mit Beteiligung des IT-Kooperationsrats).

Eine weitere Kompetenz des CIO ist bedeutsam, nämlich die **Mitwirkungsbefugnis des/der IT-Landesbeauftragten (CIO) im Rahmen der Gesetzgebung**. So regeln § 17 Abs. 2 Satz 3 und 4 SächsEGovG: „Er ist an allen Gesetzgebungsverfahren und anderen Regierungsvorhaben zu beteiligen, bei denen IT- und E-Government-Fragen zu berücksichtigen sind. Der Beauftragte für

Informationstechnologie kann zur Wahrnehmung seiner Aufgaben Auskunft verlangen“.<sup>265</sup>

Die CIO-Funktion in Gesetzgebungsverfahren ist nicht in allen E-Government-Gesetzen geregelt. Im EGovGBln ist die Mitwirkungskompetenz im Rahmen der Normsetzungsverfahren wie folgt festgelegt: „Der IKT-Staatssekretär oder die IKT-Staatssekretärin ist bei der Vorbereitung von Gesetzentwürfen, Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften, die *Regelungen zum Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik enthalten*, frühzeitig zu beteiligen“<sup>266</sup>.

Die Formulierung des EGovGBln leidet – im Gegensatz zum sächsischen Gesetzestext – daran, dass Einwirkungsmöglichkeiten des CIO auf die Erarbeitung von Regelungen beschränkt sind, die **ausdrücklich IKT-Regelungen enthalten**. Herausforderungen für die Umsetzung von Normen entstehen aber vornehmlich dann, wenn die Möglichkeiten und Erfordernisse für die Nutzung von IT im Gesetzentwurf „vergessen“ wurden. Die sächsische Formulierung böte in solchen Fallgestaltungen eine Einwirkungsmöglichkeit des CIO, ebenso die Aufgabenzuweisung in § 27 Abs. 3 Nr. 4 EGovG RP: Dort wird dem CIO als Aufgabe „die frühzeitige Beteiligung bei Rechts- und Verwaltungsvorschriften und anderen Regelungsvorhaben des Landes mit *wesentlichen Auswirkungen auf die Ausgestaltung von E-Government und Informationstechnik in der Landesverwaltung*“ zugewiesen. Um dieser Aufgabe nachkommen zu können, nimmt der/die Beauftragte der Landesregierung für Informationstechnik in allen Angelegenheiten, die den Einsatz von E-Government und Informationstechnik in der Landesverwal-

263 Reformiert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 30. Juni 2020 (GV. NRW. S. 644, ber. S. 702), in Kraft getreten am 14. Juli 2020: „Die oder der Beauftragte der Landesregierung Nordrhein-Westfalen für Informationstechnik steuert und koordiniert die Informationstechnik in der Landesverwaltung und legt insbesondere die technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen für den Einsatz der Informationstechnik in der Landesverwaltung in Abstimmung mit der Ministerpräsidentin oder dem Ministerpräsidenten und den Ministerien fest. Soweit Belange der Gemeinden und Gemeindeverbände berührt werden, ist der IT-Kooperationsrat zu beteiligen. Hierzu stimmen die Ministerpräsidentin oder der Ministerpräsident und die Ministerien die informationstechnischen Vorhaben ihrer Geschäftsbereiche mit der oder dem Beauftragten der Landesregierung Nordrhein-Westfalen für Informationstechnik ab.“

264 § 27 Abs. 1 Satz 3 EGovG RP.

265 Ebenso sehen eine Mitwirkung der CIOs bei der Rechtsetzung vor. § 19 Abs. 5 EGovG BW; § 21 Abs. 4 EGovG Bln; § 16 Abs. 3 Nr. 7 EGovG M-V; § 27 Abs. 3 Nr. 4 EGovG RP.

266 § 21 Abs. 4 EGovG Bln.

tung betreffen, mit beratender Stimme an den Sitzungen des Ministerrates teil. Diese Teilnahme am Ministerrat/Kabinettsrat ist zu empfehlen, weil sie das Gewicht der IT-Beauftragten erhöht.

Die Frage, welcher Einfluss auf die Gesetzgebung genommen werden kann, um neue Gesetzesvorhaben sowie bereits bestehende Vorschriften auf mögliche Digitalisierungshindernisse überprüfen zu können, ist grundsätzlich zu klären. So empfahlen die Gutachter im Rahmen der Evaluierung des E-GovG (Bund) eine **gesetzliche Verpflichtung zur Begutachtung von neuen Gesetzen auf ihre Digitalisierungstauglichkeit**<sup>267</sup>. Die Bundesregierung betonte jedoch in ihrem Bericht, eine einfachrechtliche Verpflichtung zur Begutachtung sei ungeeignet. Vielmehr sollte eine solche Verpflichtung eher im Rahmen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) oder eines Kabinettsbeschlusses erfolgen.<sup>268</sup> In der Literatur finden sich weitere Vorschläge, wie das anzuerkennende Ziel einer stärkeren Berücksichtigung der Digitaltauglichkeit der Gesetzgebung in der Praxis erreicht werden kann.<sup>269</sup>

#### **Empfehlung:**

Eine Überprüfung neuer Gesetzgebungsvorhaben und bestehender Gesetze sollten in die E-Government-Gesetze aufgenommen werden, weil der Geschäftsordnung einer Landesregierung nicht die erforderliche, nach außen wirken-

de Aufmerksamkeit zukommt. Bereits 2013 entwickelten IT-Planungsrat und der Nationale Normenkontrollrat einen E-Government-Leitfaden<sup>270</sup>, der eine systematische Prüfung von Regelungsentwürfen sowohl im Hinblick auf rechtliche Hindernisse als auch zur Identifizierung von Möglichkeiten zur Optimierung von Verwaltungsabläufen ermöglichen sollte. Der Leitfaden sollte zur Verbesserung der Rechtssetzung sowohl im Gesetzgebungsverfahren als auch bei Initiativen zur Vereinfachung bestehender Verwaltungsabläufe zur Anwendung kommen. Der Leitfaden sollte die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ministerien des Bundes und der Länder sowie die Vollzugsbehörden des Bundes, der Länder und der Kommunen adressieren. Der NKR selbst wollte den Leitfaden bei der Normprüfung des Nationalen Normenkontrollrats nutzen.<sup>271</sup> Entgegen dieser Absichtserklärung blieb jedoch die tatsächliche Bedeutung dieses Leitfadens hinter den Erwartungen zurück. Von einer gesetzlichen Festlegung ist daher ein größerer Einfluss auf die Gestaltung der Gesetzgebung zu erwarten.

#### **3.6.14.2 Abstimmung zwischen den Ressorts: E-Government-Rat/IT-Rat/Koordinierungsgremium**

Zur Abstimmung, Koordinierung und Entscheidung gibt es auf der Ebene der Länder Gremien, in denen zumeist die Staatssekretäre der Ressorts vertreten sind.

267 Siehe Evaluierungsbericht E-GovG (Bund), S. 150: Nach einem standardisierten Verfahren sollen neue Gesetzesvorhaben auf ihre Kompatibilität zu Gesetzen mit IT-Regelungsbezug (etwa zum E-Government-Gesetz des Bundes zum OZG, zur DSGVO und zum IT-Sicherheitsgesetz) überprüft werden. Auch die Auswirkungen beim Vollzug eines Gesetzes auf die IT-Fachsysteme sollen im Rahmen einer Gesetzesfolgenabschätzung betrachtet werden. Schließlich sollen auch die bisher üblichen papiergebundenen Nachweise (wie Kfz-Scheine, Führungszeugnisse, Meldebescheinigungen, Geburts- und Heiratsurkunden) darauf überprüft werden, ob sie digitalisierbar sind. Ferner wird empfohlen, auch bestehende Fachgesetze auf die verpflichtende Nutzung von papierbasierten Nachweisen zu prüfen und eine Novellierungsagenda zu erarbeiten, die schrittweise gesetzlich referenzierte Papiernachweise (deutlich) reduziert, um durchgängig medienbruchfreie Verwaltungsprozesse zu ermöglichen.

268 Evaluierungsbericht E-GovG (Bund), S. 9.

269 Guckelberger, A., DÖV 2020, 797-809; Schuppan, T./ Köhl, S./ Off, T., Vollzugsorientierte Gesetzgebung durch eine Vollzugssimulationsmaschine, 2018, S. 4, 9 f.

270 <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/444076/31aff64a938dc9a39dc41f8313c704b0/2013-07-09-e-government-pruefleitfaden-bearbeitbar-data.pdf?download=1>, abgerufen am 17.03.2021.

271 Der Leitfaden erlaubt eine systematische Prüfung von Regelungsentwürfen sowohl im Hinblick auf rechtliche Hindernisse als auch zur Identifizierung von Möglichkeiten zur Optimierung von Verwaltungsabläufen. In diesem Sinne sollte der Leitfaden zur Verbesserung der Rechtssetzung sowohl im Gesetzgebungsverfahren als auch bei Initiativen zur Vereinfachung bestehender Verwaltungsabläufe zur Anwendung kommen.

So wurde u.a. in NRW der E-Government-Rat<sup>272</sup> unter dem Vorsitz der oder des Beauftragten der Landesregierung für Informations-technik (CIO) eingerichtet, der bei ressortübergreifenden Angelegenheiten der Informationstechnik (IT) einschließlich der Vorbereitung und Umsetzung von Beschlüssen des IT-Planungsrats und über die Zustimmung zu verbindlichen IT-Standards des IT-Planungsrats berät und entscheidet.<sup>273</sup> In Baden-Württemberg nimmt diese Position der IT-Rat ein<sup>274</sup> und in Sachsen ein Koordinierungsgremium<sup>275</sup>.

### 3.6.14.3 Gremien zur Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen staatlicher und kommunaler Ebene: IT- Kooperationsrat/E-Government-Rat/Lenkungsausschuss E-Government

Die Ausgestaltung der E-Government-Organisation in den Ländergesetzen ist ebenfalls unterschiedlich. Größtenteils wird analog zur Einrichtung des Bund-/Länder-IT-Planungsrats in den Ländern ein *Kooperationsrat*<sup>276</sup>, ein

272 Die Zusammensetzung und die Befugnisse des E-Government-Rats sind in § 13a der Gemeinsamen Geschäftsordnung (GGO) für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen festgelegt.

273 Der E-Government-Rat NRW hat ein Programm „Digitalisierung der Verwaltung in NRW“ (DVN) aufgesetzt und unter Verwendung der Programmmanagementmethode „Managing Successful Programmes“ (MSP) sowie der Projektmanagementmethode „Projects in Controlled Environments“ (PRINCE2) eine Vielzahl von Einzelprojekten des Programms geplant, koordiniert und gesteuert (Evaluierung NRW S.14).

274 §§ 20, 21 EGovG BW.

275 § 17 Abs. 1 SächsEGovG.

276 § 18 *SächsEGovG*: drei Vertreter der staatlichen Ebene, drei Vertreter der kommunalen Ebene (Sächsischer Landkreistag, Sächsischer Städte- und Gemeindetag, Sächsische Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung). Geleitet wird der Kooperationsrat durch den IT-Beauftragten des Landes, Vertreter des Sächsischen Datenschutzbeauftragten und des Staatsministeriums des Innern nehmen als beratende Mitglieder teil. Bei Bedarf Externe mit zusätzlichem Fachwissen hinzuziehen.

Ein ähnlich strukturiertes Gremium sieht § 23 *EGovG BW* vor – allerdings mit Beteiligung aller Ressorts.

Ebenso ist IT-Kooperationsrat gem. § 21 Abs. 2 *EGovG NRW* zusammengesetzt: geleitet durch den IT-Beauftragten, je ein Vertreter des Ministerpräsidenten und jedes Ministeriums, sechs Mitglieder der kommunalen Spitzenverbände und beratend Vertreter des Landesbetriebs Information und Technik Nordrhein-Westfalen sowie zwei Vertreter des Zweckverbandes KDN – Dachverband kommunaler IT-Dienstleister.

Am IT-Kooperationsrat von *Rheinland-Pfalz* (§ 28 *EGovG RP*) nehmen die oder der Beauftragte der Landesregierung für Informationstechnik, die oder der Informationssicherheitsbeauftragte, die Leiterin oder der Leiter der für die zentrale Steuerung von E-Government und der IT-Angelegenheiten der Landesverwaltung zuständigen Abteilung in der Landesregierung, die Leiterin oder der Leiter der für das Kommunalrecht zuständigen Abteilung in der Landesregierung, die Leiterin oder der Leiter der für die zentrale Steuerung von E-Justice und der IT-Angelegenheiten in der Justiz zuständigen Abteilung in der Landesregierung, die oder der Vorsitzende des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz, die oder der Vorsitzende des Landkreistages Rheinland-Pfalz, die oder der Vorsitzende des Städtetages Rheinland-Pfalz teil.

§ 24 *EGovG LSA* schreibt den IT-Kooperationsrat vor, dem als ständige Mitglieder die oder der Beauftragte der Landesregierung Sachsen-Anhalt für Informations- und Kommunikationstechnologie, je eine Vertreterin oder ein Vertreter der Staatskanzlei und Ministeriums für Kultur sowie der weiteren Ministerien und je zwei Mitglieder der kommunalen Spitzenverbände angehören. Der *saarländische* IT-Kooperationsrat (§ 19 Abs. 3 *EGovG SL*) sieht folgende Zusammensetzung vor: Der IT-Kooperationsrat besteht aus 25 Mitgliedern unter dem Vorsitz der Staatskanzlei. Ihm gehören zu gleichen Teilen Vertreterinnen und Vertreter des Landes und der Gemeinden sowie der Gemeindeverbände an. Die Landesregierung wird im IT-Kooperationsrat durch den CIO der Landesregierung sowie je eine Angehörige oder einen Angehörigen der Staatskanzlei und jedes Ministeriums vertreten. Die Gemeinden und Gemeindeverbände werden durch je vier Mitglieder des Landkreistags Saarland sowie des Saarländischen Städte- und Gemeindetags vertreten, sowie ein weiteres Mitglied eines der beiden Verbände im jährlichen Wechsel. Beratend gehören dem IT-Kooperationsrat je eine Vertreterin oder ein Vertreter des IT-Dienstleistungszentrums des Saarlandes, des Zweckverbandes eGo-Saar, der Universität des Saarlandes, des Rechnungshofs des Saarlandes, des Unabhängigen Datenschutzzentrums Saarland sowie zwei Beschäftigtenvertreter an. Die Mitglieder des IT-Kooperationsrates sowie deren Vertreterinnen und Vertreter werden vom Chef der Staatskanzlei auf jeweiligen Vorschlag der vertretenen Behörden und Verbände namentlich berufen.

*E-Government-Rat*<sup>277</sup>, ein *IT-Rat*<sup>278</sup> oder ein *Lenkungsausschuss E-Government*<sup>279</sup> installiert, der die Zusammenarbeit der Landesebene mit den Kommunen sicherstellen soll. Dabei geht es um ebenenübergreifende Kooperation, die Weiterentwicklung der Strategie im Bereich IT und E-Government des jeweiligen Landes, die Umsetzungsplanung von und Kommunen, um Open Government, Steuerung von Schlüsselprojekten, Weiterentwicklung der Basiskomponenten, Festlegung weiterer Kommunikationsverfahren und um das ebenenübergreifende Verwaltungsnetz. Auch ist den Gremien die Aufgabe zur Festlegung landesspezifischer Interoperabilitäts- und Informationssicherheitsstandards über die Festlegungen des IT-Planungsrats hinaus, Umsetzungsregelungen für die Beschlüsse des IT-Planungsrats und elektronische Kommunikations- und Zahlungsverfahren zugewiesen. Das EGovG RP enthält überdies Empfehlungskompetenzen des IT-Kooperationsrats zu den vom Land und den Gemeinden und Gemeindeverbänden gegenseitig überlassenen oder gemeinsam genutzten elektronischen Verwaltungsinfrastrukturen, sowie zu ebenenübergreifenden Vorgaben für die elektronische Aktenführung.<sup>280</sup> Als Instrumentarien der Zusammenarbeitsgremien sind einstimmig oder mit absoluter Mehrheit beschlossene Empfeh-

lungen vorgesehen<sup>281</sup>, die aber sicherstellen, dass die kommunalen Vertreter nicht schlicht überstimmt werden können, wenn diese eine einheitliche Position vertreten.<sup>282</sup>

Der Zusammenarbeit mit den Kommunen kommt entscheidende Bedeutung für das Gelingen des gesamtstaatlichen E-Government zu. Deshalb regeln die E-Government-Gesetze über die Definition der Aufgaben der Zusammenarbeitsgremium hinaus teilweise die Zusammenarbeit auf inhaltlicher Ebene. So regelt etwa § 14 BbgEGovG: „Das Land und die Kommunen arbeiten bei der Verwirklichung der elektronischen Verwaltung kooperativ mit dem Ziel einheitlicher Infrastrukturen und Standards zusammen. Das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände und sonstige der Aufsicht des Landes unterstehende juristische Personen des öffentlichen Rechts können sich gegenseitig IT-Basiskomponenten zur Nutzung überlassen und schließen im Einvernehmen mit der oder dem IT-Beauftragten der Landesregierung entsprechende Vereinbarungen zur Nutzung ab“. Für die Erfüllung der Verpflichtungen nach den §§ 3 bis 6 und nach dem Onlinezugangsgesetz die IT-Basiskomponenten regelt § 14 Abs. 2 BbgEGovG eine kostenfreie Überlassung von Basiskomponenten.

277 *Hessen* hat einen „E-Government-Rat“ für das Zusammenwirken von Land, Gemeinden und Gemeindeverbänden eingerichtet, § 15 HEGovG.

278 § 15 Abs. 1 BbgEGovG sieht für die informationstechnische Zusammenarbeit des Landes *Brandenburg* mit den Kommunen einen IT-Rat vor, dem für das Land die Chefin oder der Chef der Staatskanzlei, die oder der IT-Beauftragte und die Staatssekretärinnen oder Staatssekretäre der für Finanzen und Wirtschaft zuständigen obersten Landesbehörden sowie jeweils zwei Vertreterinnen oder Vertreter des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg und des Landkreistages Brandenburg angehören. Den Vorsitz führt die oder der IT-Beauftragte. An den Sitzungen des IT-Rates nimmt mit ausschließlich beratendem Status eine Vertreterin oder ein Vertreter des Brandenburgischen IT-Dienstleisters teil.

279 Der Lenkungsausschuss E-Government bildet in *Mecklenburg-Vorpommern* gem. § 17 EGovG M-V das zentrale Steuerungsgremium der gemeinsamen E-Government-Initiative von Land, Städte- und Gemeindetag und Landkreistag insbesondere für die Einführung und Fortentwicklung elektronischer, interoperabler und sicherer Verwaltungsprozesse zwischen Land und Kommunen (ebenenübergreifende Kooperation). Dem Lenkungsausschuss E-Government gehören zu gleichen Teilen Vertreterinnen oder Vertreter des Landes, des Städte- und Gemeindetages und des Landkreistages an. Für diese sind jeweils Stellvertreterinnen oder Stellvertreter zu benennen. Der Lenkungsausschuss E-Government kann bei Bedarf Dritte beratend hinzuziehen.

280 § 28 Abs. 4 EGovG RP.

281 § 18 SächsEGovG, § 21 EGovG NRW, § 15 Abs. 3 Satz 1 BbgEGovG BB.

282 § 23 Abs. 4 EGovG BW: „Die Beschlüsse des IT-Kooperationsrates Baden-Württemberg werden mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder nach Absatz 2 Satz 3 gefasst. Die Beschlüsse müssen auch mit der absoluten Mehrheit der Mitglieder für die kommunalen Landesverbände nach Absatz 2 Satz 3 Nummer 2 gefasst werden.“

Schleswig-Holstein hat in den §§ 3 ff. shEGovG umfangreiche Regelungen zur Kooperation der Landesebene mit den Kommunen getroffen<sup>283</sup>.

Einzelheiten der Zusammenarbeit zwischen der Landes- und der kommunalen Ebene müssen dabei nicht zwingend im E-Government-Gesetz selbst geregelt sein. So hat das damals für E-Government zuständige sächsische Staatsministerium der Justiz (SMJus) mit den kommunalen Spitzenverbänden im Februar 2011 eine Vereinbarung zur Mitnutzung der Basiskomponenten geschlossen, die nach Inkrafttreten des SächsEGovG im August 2014 fortgeschrieben wurde.<sup>284</sup>

### Empfehlung:

Die Einrichtung eines Kooperationsgremiums von staatlicher und kommunaler Ebene ist sinn-

voll und angemessen zur zielgerichteten Koordination und Steuerung der Digitalisierung der Verwaltung.<sup>285</sup> Zwar zeigt das shEGovG, dass auch ohne ein solches durch Gesetz errichtetes Gremium eine ebenenübergreifende Zusammenarbeit organisiert werden kann, diese bedarf dann allerdings eines erheblich umfangreicheren Regelwerks. Deshalb sollten die Regelungen die Effizienz der Arbeitsweise im Kooperationsrat sichern und möglichst die Zahl der Teilnehmenden begrenzen (evtl. müssen nicht alle Ressorts der jeweiligen Landesregierungen vertreten sein). Allerdings sollte die Anzahl der Vertreter der kommunalen Seite im Verhältnis zu den Vertretern der Landesebene so bemessen sein, dass den Kommunen ein angemessenes Gewicht zukommt,<sup>286</sup> denn die Kommunen verkörpern das „Gesicht zur Verwaltung“.

283 § 3 legt den Grundsatz fest, dass die Träger der öffentlichen Verwaltung bei der elektronischen Abwicklung von Verwaltungsabläufen eng und vertrauensvoll zusammenarbeiten. Sie gewährleisten den erforderlichen und sicheren Datenaustausch auch über unterschiedliche Verwaltungsebenen hinweg. Verordnungen u.a. auf den Grundlagen der §§ 3 bis 9 shEGovG dürfen erst erlassen werden, wenn ein Abstimmungsverfahren zwischen den betroffenen Trägern der öffentlichen Verwaltung durchgeführt worden ist. Soweit das Abstimmungsverfahren mit einem einvernehmlichen Beschluss endet, sind dessen Ergebnisse in die Verordnung zu übernehmen. Wird ein einvernehmlicher Beschluss nicht erreicht, so ist das Abstimmungsverfahren gescheitert (und die VO kann erlassen werden). Im Abstimmungsverfahren nehmen die kommunalen Landesverbände die Interessen der kommunalen Körperschaften wahr. Für das Land nehmen die obersten Landesbehörden für ihren Geschäftsbereich die Abstimmung vor. Einzelheiten des Abstimmungsverfahrens werden in einer VO geregelt. Ein Kooperationsgremium wie in anderen Ländern ist also nicht durch das shEGovG in seinen Strukturen festgelegt, vgl. § 6: „Sofern die elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren trägerübergreifend erfolgt, haben die Träger der öffentlichen Verwaltung die notwendige Interoperabilität der eingesetzten Fachanwendungen sicherzustellen. Zu diesem Zweck wird die fachlich zuständige oberste Landesbehörde ermächtigt, im Benehmen mit der für die Angelegenheiten der ressortübergreifenden Informations- und Kommunikationstechnik zuständigen obersten Landesbehörde Standards für die Interoperabilität der Fachanwendungen durch Verordnung festzulegen (...). Soweit die Interoperabilität der betroffenen Fachanwendungen nicht auf andere Weise sichergestellt werden kann, kann die Verordnung auch vorsehen, dass bestimmte Fachanwendungen einzusetzen sind. Sind kommunale Körperschaften betroffen, ist dies nur im Bereich der ihnen übertragenen Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung möglich. Die Verordnung muss Regelungen über die Kostentragung enthalten.“ § 7 zur Verwaltungsebenen übergreifenden Kommunikation: „Die fachlich zuständige oberste Landesbehörde wird ermächtigt, im Benehmen mit der für die Angelegenheiten der ressortübergreifenden Informations- und Kommunikationstechnik zuständigen obersten Landesbehörde Standards für die elektronische Kommunikation zwischen den betroffenen Trägern der öffentlichen Verwaltung durch Verordnung festzulegen, sofern die Funktionsfähigkeit der elektronischen Kommunikation zwischen den Verwaltungsträgern nicht durch Maßnahmen im Sinne der §§ 5 oder 6 gewährleistet ist. Die Funktionsfähigkeit ist gewährleistet, wenn die elektronische Kommunikation zwischen den Verwaltungsträgern die Anforderungen im Sinne von § 2 Nr. 7 und 8 erfüllt. Soweit die Funktionsfähigkeit der elektronischen Kommunikation zwischen den Verwaltungsträgern nicht auf andere Weise sichergestellt werden kann, kann die Verordnung auch vorsehen, dass bestimmte Fachanwendungen einzusetzen sind. Sind kommunale Körperschaften betroffen, ist dies **nur im Bereich der ihnen übertragenen Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung** möglich.“

284 <https://www.egovernment.sachsen.de/vereinbarung-zur-mitnutzung-der-e-government-basiskomponenten-des-freistaates-sachsen-durch-die-saechsischen-kommunalverwaltungen-4074.html>, abgerufen am 30.03.2021.

285 Evaluierungsbericht EGovG NRW, S. 81.; siehe auch Schulz, S., DÖV 2010, 225, 228: „Schließlich führt ein gesetzlich strukturiertes Abstimmungsverfahren zwischen Kommunen und Land zu einer erhöhten Rechtssicherheit für beide Seiten.“)

286 Beckermann, B., VM 2018, 173.



### 3.6.15 Umsetzung der Beschlüsse des IT-Planungsrats, Interoperabilität

Die E-Government-Regelungen im Bund<sup>287</sup> und in den Ländern *Baden-Württemberg*<sup>288</sup>, *Brandenburg*<sup>289</sup>, *Bremen*<sup>290</sup>, *Hessen*<sup>291</sup>, *Mecklenburg-Vorpommern*<sup>292</sup>, *Nordrhein-Westfalen*<sup>293</sup>, *Sachsen-Anhalt*<sup>294</sup>, *Saarland*<sup>295</sup>, *Sachsen*<sup>296</sup>, *Schleswig-Holstein*<sup>297</sup> und *Thüringen*<sup>298</sup> sehen eine Umsetzungspflicht der Standardisierungsbeschlüsse des IT-Planungsrates vor. Es handelt sich dabei um sogenannte Durchleitungsnormen, also die Rechtsgrundlage, um die Umsetzung der vom IT-Planungsrat beschlossenen Standards zur Gewährleistung von Interoperabilität auch für die Träger der Selbstverwaltung verbindlich zu regeln und eine auf

allen Verwaltungsebenen wirksame Standardisierung zu ermöglichen. Denn bei den Standardisierungsbeschlüssen handelt es sich um „intraföderale Rechtsakte“, die vom IT-Planungsrat auf der Grundlage des Staatsvertrages eine Bindungswirkung nur zwischen den Vertragspartnern Bund und Ländern entfalten.<sup>299</sup> Die Außenwirkung entsteht durch Umsetzungsakte bzw. durch die Durchleitungsnormen.

Einige Länder sehen eine solche Durchleitungsnorm nicht vor,<sup>300</sup> halten sie eventuell auch nicht für erforderlich. Es wird stattdessen der/die IT-Beauftragte/r als die Institution benannt, die für die Umsetzung der Beschlüsse des IT-Planungsrats zu sorgen hat.<sup>301</sup>

287 § 10 Satz 1 EGovG.

288 § 17 EGovG BW: „Vom IT-Planungsrat verbindlich beschlossene fachunabhängige und fachübergreifende IT-Interoperabilitäts- oder IT-Sicherheitsstandards (...) sind nach Ablauf der jeweils im Beschluss des IT-Planungsrats festgelegten Frist durch die Behörden bei den von ihnen eingesetzten informationstechnischen Systemen *einzuhalten*“.

289 § 12 BBgEGovG.

290 § 16 BremEGovG.

291 § 16 HEGovG: „§ 3 Abs. 2 Satz 2 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 (...) gilt entsprechend für den Datenaustausch zwischen den in § 1 genannten Behörden“.

292 § 17 Abs. 3 Nr. 2 EGovG M-V: Dort wird allerdings die Umsetzung selbst nicht explizit angeordnet („In Fällen der ebenenübergreifenden Kooperation gibt der Lenkungsausschuss E-Government Empfehlungen insbesondere zu (...) den Umsetzungsregelungen für die Beschlüsse des IT-Planungsrates, die dieser gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 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 91c GG – fasst (...)“).

293 § 20 EGovG NRW.

294 § 14 EGovG LSA.

295 § 18 EGovG SL: „(...) sind diese Standards durch die Landesbehörden, Gemeinden und Gemeindeverbände bei den von ihnen eingesetzten informationstechnischen Systemen *einzuhalten*“.

296 § 13 Abs. 2 SächsEGovG.

297 § 52j LVwG SH: „Fasst der Planungsrat für die IT-Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung zwischen Bund und Ländern (IT-Planungsrat) einen Beschluss über fachunabhängige und fachübergreifende IT-Interoperabilitäts- oder IT-Sicherheitsstandards gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 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 91c GG vom 20. November 2009 (BGBl. 2010 I S. 662, 663), beschließt das landesinterne Abstimmungs- und Beratungsgremium für die Koordination landeseinheitlicher Fragen im Bereich IT *die Umsetzung dieses Beschlusses innerhalb der Landesverwaltung*“.

298 § 26 ThürEGovG.

299 *Peuker, E.* in: Hill, H./Schliesky, U., in: „Auf dem Weg zum Digitalen Staat- auch ein besserer Staat?“, S. 81 f.

300 *Bayern, Berlin, Niedersachsen und Schleswig-Holstein.*

301 § 21 Abs. 4 Satz 2 Nr. 16 EGovGBln: „Seine oder ihre Aufgaben sind: (...) auf die Umsetzung der Beschlüsse des Planungsrats für die IT-Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung zwischen Bund und Ländern (IT-Planungsrat) über fachunabhängige und fachübergreifende IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 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 *hinzuwirken*“.

Im *Saarland* ist die Einhaltung von Standards zu Interoperabilität und IT-Sicherheit verbindlich, § 18.

In *Sachsen-Anhalt* und *Sachsen* sind die Beschlüsse des IT-Planungsrats über fachunabhängige und -übergreifende IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards verbindlich, § 14.

Die Landesregierung in *Sachsen-Anhalt* beschließt über Art und Zeitpunkt der Umsetzung dieses Beschlusses.

In *Sachsen* sind zudem die Standards der Beschlüsse des IT-Planungsrates auch für die an E-Government beteiligten Träger der Selbstverwaltung verbindlich, § 13 Abs. 2.

Die bindenden Beschlüsse des IT-Planungsrats betreffen Standards, die auf der Basis einer Standardisierungsagenda herbeigeführt werden. Die beschlossenen Standards kann man der Website des IT-Planungsrats entnehmen.<sup>302</sup> Allerdings blieb die Aktivität des Planungsrats hinter den Erwartungen und Wünschen zurück.<sup>303</sup> Daneben sind die Länder befugt, eigene – allerdings nicht von den Beschlüssen des IT-Planungsrats abweichende – Standards festzulegen. Solche Festlegungen sind ggfls. an spätere IT-Planungsratsbeschlüsse anzupassen.

### **Empfehlung:**

Es ist anzuraten, die Verbindlichkeit der Standardisierungsbeschlüsse des IT-Planungsrats auch mithilfe sogenannter Durchleitungsnormen gegenüber den Kommunen und anderen Trägern der Selbstverwaltung klarzustellen, um Zweifel an der zwischen dem Bund und den Ländern staatsvertraglich fixierten Verbindlichkeit auszuräumen. Daneben erscheint es sinnvoll, eine spezifische Verantwortung für Umsetzungsmaßnahmen bei den Länderverantwortlichen (CIO, IT-Kooperationsrat) in den E-Government-Gesetzen zu verankern. Die Länder können im Rahmen des Spielraums, den die Standardisierungsbeschlüsse des IT-Planungsrats lassen, eigene Festlegungen treffen. Bei grundsätzlichen Festlegungen sollte jedoch möglichst im Sinne von mehr bundesweiter Einheitlichkeit ein Beschluss durch den IT-Planungsrats angestrebt werden.<sup>304</sup>

### **3.6.16 Datenschutz**

Die (neuen) Datenschutzregelungen im Rahmen des Verwaltungsportals und zahlreiche Einzelregelungen wurden bereits dargestellt. Darüber hinaus enthalten die E-Government-Gesetze Hinweise auf den Datenschutz in sogenannten gemeinsamen automatisierten Verfahren<sup>305</sup>, bzw. regeln den Datenschutz durch einen pauschalen Verweis auf die DSGVO.<sup>306</sup>

302 [https://www.it-planungsrat.de/DE/Standards/Standards\\_node.html](https://www.it-planungsrat.de/DE/Standards/Standards_node.html), abgerufen am 21.03. 2021: etwa die Festlegung des Zeichensatzes „Lateinische Zeichen in UNICODE“, die sogenannte XÖV-Standards wie XDomea – der Datenaustauschstandard von Dokumenten, Vorgängen und Akten zwischen unterschiedlichen Systemen in der Verwaltung .

303 Dazu der Evaluierungsbericht der Bundesregierung, S. 9: Aufgrund der hohen Komplexität und Heterogenität der bestehenden Strukturen, Prozesse, rechtlichen Regelungen und Vereinbarungen sei das „Potenzial der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern bisher nicht ausgeschöpft“ worden. Es fehle dafür vor allem das notwendige Knowhow, weil die erforderlichen Strukturen (FITKO) noch nicht etabliert waren.

304 Siehe auch den (allerdings nicht verbindlichen) Beschluss des IT-Planungsrats – Entscheidung 2020/39 zur OZG-Umsetzung-, wonach die Digitalisierung der Verwaltungsleistungen grundsätzlich den im Eckpunktepapier formulierten sechs Grundprinzipien „Relevanz“, „Nutzerfreundlichkeit“, „Geschwindigkeit“, „Einer für Alle/Wirtschaftlichkeit“, „Innovation und nachhaltige technische Qualität“, „Offene Standards und Open Source“ folgt, [https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Sitzungen/DE/2020/Sitzung\\_32.html?pos=17](https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Sitzungen/DE/2020/Sitzung_32.html?pos=17), abgerufen am 21.03. 2021.

305 § 6 Abs. 2 BbgEGovG im Hinblick auf die Verwendung von Nachweisen; § 5 Abs. 3 EGovG M-V; § 21 Abs. 4 NDIG; § 4 LVwG SH; § 9 ThürEGovG.

306 § 3 EGovG Bln: Pauschaler Verweis auf den Vorrang der Regelungen des Berliner Datenschutzgesetzes und spezialgesetzlich bestehende Bestimmungen zum Datenschutz; § 5 SächsEGovG verweist generell darauf, dass die DSGVO „unberührt“ bleibt. Ebenso § 4 shEGovG.

So normiert § 11 EGovG (Bund) eine gemeinsame automatisierte Datenverarbeitung von mehreren öffentlichen Stellen des Bundes als gemeinsam Verantwortlichen (Art. 26 DSGVO) und die Pflicht zum Abschluss einer Vereinbarung zwischen diesen Stellen bzw. die Beauftragung eines Datenverarbeiters i.S. d. Art. 28 DSGVO. Bei einer ebenenübergreifenden Zusammenarbeit ist zu bestimmen, welche Kontrollstellen die Einhaltung der Datenschutzvorschriften prüfen.

Bayern regelt in ausführlichen Normen<sup>307</sup> vor allem den Umgang mit personenbezogenen Daten durch das Landesamt für Sicherheit in der Informationstechnik.

### **Empfehlung:**

Die Anforderungen an den Datenschutz auch beim Handeln der Verwaltung ergeben sich größtenteils aus der Europäischen Datenschutzgrundverordnung (DSGVO). Da aber die DSGVO – unter bestimmten Voraussetzungen – teilweise Spielräume für nationale Gesetzgeber eröffnet, erscheinen Konkretisierungen in den E-Government-Gesetzen sinnvoll, soweit sie nicht Gefahr laufen, Vorgaben der DSGVO zu widersprechen.

### **3.6.17 Bürgerbeteiligung**

Immer mehr Länder nutzen die E-Government-Gesetzgebung auch dazu, elektronische Verfahren zur Einbeziehung von Bürgern in die Planungsverfahren und Gesetzgebungsdiskussion zu regeln. Im Interesse der Bürger bietet inso-

weit die E-Government-Gesetzgebung eine günstige Chance, hier Rechte auf die Nutzung von Beteiligungsplattformen zu verankern.

*Berlin*<sup>308</sup>, *Bremen*<sup>309</sup>, *Sachsen-Anhalt*<sup>310</sup>, *Nordrhein-Westfalen*<sup>311</sup>, *Rheinland-Pfalz*<sup>312</sup>, *Saarland*<sup>313</sup>, *Sachsen-Anhalt*<sup>314</sup> und *Thüringen*<sup>315</sup> haben in ihren EGovG Regelungen getroffen: Behörden der Landesverwaltung „können“ zur Beteiligung der Öffentlichkeit elektronische Informationstechnologien, insbesondere das Internet nutzen, soweit das nicht anders geregelt ist. Die Stellen der unmittelbaren Landesverwaltung haben dafür das Landesportal zu nutzen. Subjektive Rechte werden daher nicht begründet, was leider die Wirkungsweise dieser Vorschriften schwächt.<sup>316</sup> Die für die Öffentlichkeitsbeteiligung zuständige Stelle hat einen *angemessenen Zeitraum* zur Beteiligung der Öffentlichkeit und den *transparenten Ablauf* des Verfahrens zu gewährleisten. Die Ergebnisse sind auszuwerten, zu prüfen und öffentlich bekanntzugeben. Knapper ist die Regelung in § 14 EGovG Bln, die ausdrücklich die elektronische Beteiligung in Verwaltungsverfahren ausschließt (es sei denn, ein Beteiligungsverfahren ist dort ausdrücklich vorgesehen) und vorschreibt, die Ergebnisse der durchgeführten Beteiligungsverfahren bekannt zu geben. Konkreter ist die Festschreibung, dass der Zugang zu den elektronischen Beteiligungsverfahren und die Bereitstellung der Ergebnisse als Bestandteil des elektronischen Stadtinformationssystems für das Land Berlin zu erfolgen haben.

*Nordrhein-Westfalen*<sup>317</sup> und das *Saarland*<sup>318</sup> sehen auch eine elektronische Abwicklung von Petitionsverfahren vor, wobei hier weniger die

307 Art. 16 und 17 BayEGovG.

308 § 14 EGovG Bln.

309 § 11 BremEGovG.

310 § 12 EGovG LSA.

311 § 18 EGovG NRW.

312 § 15 EGovG RP.

313 § 13 EGovG RP.

314 § 13 EGovG LSA.

315 § 24 ThürEGovG.

316 *Beckermann, B.*, VM 2018, 174.

317 § 15 EGovG NRW.

318 § 12 EGovG SL.

Exekutive als vielmehr die Landtagsverwaltung angesprochen ist.<sup>319</sup>

#### **Empfehlung:**

Eine ausdrückliche Regelung der Öffentlichkeitsbeteiligung ist zu empfehlen. Zwar sehen die bisherigen EGovG-Regelungen lediglich die Möglichkeit zur Öffentlichkeitsbeteiligung vor. Eine explizite gesetzliche Erwähnung – zusammen mit einigen Maßgaben für die Öffentlichkeitsbeteiligung – erhöht jedoch den Druck auf die Entscheidungsorgane, auch von einer solchen Öffentlichkeitsbeteiligung Gebrauch zu machen.

### **3.6.18 Regelungen zu den Landesdienstleistern**

Nicht alle E-Government-Gesetze beinhalten Regelungen zu den Landesdienstleistern. Nimmt aber der Landesdienstleister wichtige Rollen bei der Ausgestaltung und Fortentwicklung von E-Government ein, so ist eine gesetzliche Verankerung sinnvoll. So trifft § 24 EGovG NRW einige Festlegungen zu Aufgabe und Position des Landesbetriebs IT-NRW, lässt aber daneben noch weitere IT-Dienstleister zu. Aber auch an anderen Stellen des Gesetzes finden sich Regelungen zur Frage, in welchem Umfang er tätig werden darf.<sup>320</sup>

#### **Empfehlung:**

Regelungen zu den Landesdienstleistern sind sinnvoll, wenn diese bedeutsame eigene Rechte und Pflichten grundsätzlicher Art im E-Government wahrnehmen.

### **3.6.19 Festlegung von Landesstandards, Ermächtigung zu Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften**

Angesichts der großen Dynamik der Entwicklung der Informationstechnologie ist es für den Gesetzgeber äußerst schwierig, mit den Regulierungserfordernissen Schritt zu halten. Deshalb sehen einige E-Government-Gesetze wie z.B. § 17 HEGovG, § 23 EGovG NRW, § 29 EGovG RP und § 13b SächsEGovG ein Bündel an Ermächtigungen für Verordnungen und Verwaltungsvorschriften vor. Oft geht es darum, die Nutzung von bestimmten Standards verbindlich zu machen. So regelt etwa § 15 EGovG M-V die Bereitstellung von Basisdiensten (fachunabhängige informationstechnologische Verfahren zur Unterstützung von Verwaltungsaufgaben) und die Festlegung und Einhaltung von IT-Landesstandards, um eine einheitliche, gesicherte und datenschutzgerechte elektronische Verwaltungstätigkeit zu gewährleisten. Zu diesem Zweck werden IT-Richtlinien für die Behörden des Landes erlassen, die nicht zu den verbindlichen Beschlüssen des IT-Planungsrats in Widerspruch stehen dürfen. Ferner ist eine Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung vorgesehen, die die Bereitstellung, Ausgestaltung und Nutzung von E-Government-Basisdiensten, die Art und den Funktionsumfang, die Zuständigkeit für die Bereitstellung und die dabei zu verarbeitenden personenbezogenen Daten, die Nutzungspflicht der Behörden des Landes sowie Ausnahmen hiervon, die inhaltliche Ausgestaltung der Interoperabilitäts- und Informationssicherheitsstandards sowie weitere Einzelheiten zum Verwaltungsportal des Landes und zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes regeln können.

Bemerkenswert ist insoweit die Regelung in § 4 ThürEGovG, der offene Standards und freie Software verbindlich festschreibt.

319 Evaluierungsbericht EGovG NRW, S. 38.

320 Etwa in § 3 Abs. 3 EGovG NRW: „Die Bereitstellung und der Betrieb von IT-Infrastrukturkomponenten und Anwendungen zum elektronischen Nachweis der Identität in Verwaltungsverfahren können zur behördenübergreifenden Nutzung auf einen gemeinsamen IT-Diensteanbieter übertragen werden, der die Aufgabe in eigener datenschutzrechtlicher Verantwortlichkeit wahrnimmt“. Ähnlich die Regelung in § 30 ThürEGovG.

### Empfehlung:

Es ist nachvollziehbar und zu empfehlen, technische Detailregelungen nicht im Gesetzestext selbst zu verankern, sondern mit Verordnungsermächtigungen die Exekutive zu befähigen, schnell auf neuere Anforderungen zu reagieren.

### 3.6.20 Problem fehlender Sanktionierung der EGovG-Umsetzungsverpflichtungen

Bereits bei der Darstellung der Defizite bei der Umsetzung der Verpflichtung zur Einführung der elektronischen Verwaltungsakte wurde dargestellt, dass ohne wirksame Sanktionen die Verwaltungen die gesetzlich vorgesehenen Fristen nicht in genügender Weise ernst nehmen und daher nicht einhalten. Dazu wurde oben vorgeschlagen, subjektive Rechte der E-Government-Nutzer auf bestimmte Instrumente vorzusehen. Es stellt sich allerdings generell die Frage, welche Instrumente eine bessere Beachtung der E-Government-Vorschriften veranlassen könnten. Das im Evaluierungsbericht der Bundesregierung vorgeschlagene Gutachten konstatiert in diesem Zusammenhang, dass effektive Kontrollmechanismen – außer einer einmaligen Evaluierung des Gesetzes nach einer Laufzeit von fünf Jahren – nicht vorgesehen seien. Es schlägt dazu vor, umsetzungsverpflichtete Behörden klar zu definieren und eine Berichtspflicht etwa an den CIO im Sinne einer standardisierten Online-Abfrage zum Umsetzungsstand festzulegen.

### Empfehlung:

Dem Vorschlag des Evaluierungsgutachtens ist zuzustimmen. Die E-Government-Gesetze sollten zukünftig neben den vorgesehenen Evalu-

ierungen Berichtspflichten an zu definierende Adressaten vorschreiben.

Ein weiteres Problem liegt in der Umsetzung von Normen des EGovG (Bund), die die Länder und Kommunen bei der Ausführung von Bundesrecht adressieren (§ 1 Abs. 2 EGovG). Länder und Kommunen nutzen ihre IT-Systeme nicht nur für die Ausführung bestimmter Bundesfachgesetze, sondern für weitere (eigene) Verwaltungsaufgaben, was wiederum zu unterschiedlichen Erwartungen von Bund und Ländern an die die Ausgestaltung der IT-Systeme führt.<sup>321</sup> Dies wiederum gefährdet die Praktikabilität und die Akzeptanz bei der Ausführung des Bundesrechts. Das Evaluierungsgutachten schlägt insoweit vor,<sup>322</sup> für jeden Regelungssachverhalt im Bundesgesetz explizit den Kreis der umsetzungsverpflichteten Behörden auch auf Landes- und Kommunalebene konkret zu benennen und dafür die §§ 4, 5, 12, 13 und 14 EGovG, die keine Eingrenzung oder Präzisierung des Adressatenkreises aufführen, anzupassen. Dieser Vorschlag dürfte allerdings nur schwer mit den Vorgaben des Grundgesetzes für den föderalen Aufbau Deutschlands korrespondieren. Denn Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG weist dem Bund im Grundsatz nur die Kompetenz für inhaltliche Gesetzesvorgaben zu und räumt den Ländern einen eigenen Gestaltungsspielraum bei der Festlegung von Behörden und Verfahren im Sinne einer Verwaltungshoheit der Länder ein. Zwar sieht Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG (ausnahmsweise) vor, dass der Bund auch das Verwaltungsverfahren oder der Behördeneinrichtung regeln kann; dies setzt aber den vorherigen oder gleichzeitigen Erlass einer Sachregelung voraus.<sup>323</sup> Die angesprochenen §§ 4, 5, 12, 13 und 14 EGovG<sup>324</sup> enthalten aber digitale Verfahrensregelungen, also keine Inhaltsvorschriften. Daher wird man die Herausforderungen, die sich bei der Ausführung von Bundesrecht durch Länder und Kommunen ergeben, nur mit einer neue

321 Der Evaluierungsbericht der Bundesregierung verweist auf das Beispiel, dass Länder und Kommunen Fachanwendungen zum Vollzug des Melderechts (Bundesrecht) verwenden, um Wahlen auf Landes- oder kommunaler Ebene zu organisieren. Damit wird die Praktikabilität und die Akzeptanz des § 1 EGovG stark beschränkt

322 Evaluierungsbericht EGovG (Bund), S. 152.

323 BeckOK GG/Suerbaum, 46. Ed. 15.2.2021, GG Art. 84 Rn. 18.

324 elektronische Bezahlverfahren (§ 4 EGovG), elektronische Nachweise (§ 5 EGovG) Open Data (§ 12 EGovG), Elektronische Formulare (§ 13 EGovG), Georeferenzierung § 14 EGovG.

Verfassungsregelung angehen können.<sup>325</sup> Dasselbe gilt für den weiteren Vorschlag der Evaluierungsgutachter, die Regulierungsweite von Regelungssachverhalten des E-Government-Gesetzes des Bundes (Artikelgesetz) an die Möglichkeiten des OZG zum Erlass von Verordnungen anzupassen, also etwa die §§ 3, 6, 7, 8 und 15 EGovG zu reformieren. Alternativ sei zu prüfen, ob mit einem neuen generellen Rechtsinstrument die Digitalisierung öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeiten ebenenübergreifend zentral bzw. einheitlich reguliert werden könne – etwa auf der Grundlage einer allgemeinen Ermächtigung des Bundes zur Regulierung von Standards und Komponenten für IT-Systeme der Verwaltung. Die Gutachter verweisen allerdings darauf, dass die „verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die vorgeschlagene weitreichende Kompetenzübertragung an die Bundesebene zurzeit nicht gegeben“ seien<sup>326</sup>.

### 3.6.21 Experimentierklauseln, Evaluierungen der E-Government-Gesetze

Die Gesetze sehen teilweise Erprobungs- und Experimentierklauseln vor.<sup>327</sup> Diese Klauseln geben für einen zeitlich fixierten Zeitraum den zuständigen obersten Landes – bzw. Staatsbehörden die Möglichkeit, im Benehmen mit dem/der Beauftragten für Informationstechnologie durch Rechtsverordnung sachlich oder räumlich begrenzte Ausnahmen von der Anwendung bestimmter landesrechtlicher Zuständigkeits- und Formvorschriften (z.B. § 3a VwVfG) zuzulassen. Prinzipiell erscheinen solche Experimen-

tierklauseln sinnvoll. Es ist jedoch nicht bekannt, ob in nennenswertem Umfang davon Gebrauch gemacht wurde.

Ferner gab es Evaluierungen der bestehenden E-Government-Gesetze<sup>328</sup>, die jeweils auch durch Evaluierungsklauseln in den Gesetzen<sup>329</sup> vorgegeben waren:

#### 3.6.21.1 Evaluierung des EGovG des Bundes<sup>330</sup>

Zunächst stellt die Bundesregierung Verfahren, Methoden und wesentliche Inhalte der von den Gutachtern Kienbaum Consultants und Bundesdruckerei im März 2018 angefertigten Evaluation des E-Government-Gesetzes dar. Sodann schlägt die Bundesregierung unter Berücksichtigung der Evaluationsergebnisse Weiterentwicklungen des Gesetzes vor.

Weite Teile des Gutachtens befassen sich mit der Analyse des Umsetzungsstands der bestehenden gesetzlichen Regelungen. Auf dieser Basis unterbreitet das Gutachten sodann Vorschläge für eine noch effizientere Umsetzung. So wurden nach Erkenntnissen der Gutachter die elektronischen Instrumente wie die qualifizierte elektronische Signatur nur in geringem Maße genutzt, auch weil diese wenig bei den Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen bekannt sind. Ferner haben die Umfragen im Rahmen der Evaluierung als die größten Herausforderungen diagnostiziert: das Fehlen eines ausreichenden Budgets für zentral entwickelte IT-Lösungen, Probleme beim Datenschutz und

325 So sieht es auch die Bundesregierung (Evaluierungsbericht EGovG, S.14): Der Bund habe „schlechterdings keine Regelungskompetenz im Hinblick auf den Vollzug von Landesrecht“. „Die von den Gutachtern vorgeschlagenen weitergehenden Vorgaben wären verfassungswidrig. Es würde deshalb keinen Vorteil bewirken, wenn in jeder einzelnen Vorschrift die umsetzungsverpflichteten Behörden erneut genannt würden. Vielmehr genügt aus Sicht der Bundesregierung eine einmalige Nennung in § 1 Absatz 2 EGovG.“ Differenzierend demgegenüber *Schliesky,U.*, DÖV 2004, 809, 813: „Querschnittsartige Regelungen dürften nicht zu beanstanden sein, da es sich bei noch nicht geregelten materiellen Bereichen um „Reserveregelungen“ handelt, die sich erst bei dem Erlass materiell vollzugsbedürftiger Regelungen aktualisieren und dann – gegebenenfalls auch ausdrücklich wie in § 1 Abs. 2 S. 2 VwVfG vorgesehen – in Kraft gesetzt werden.“

326 Evaluierungsbericht EGovG (Bund), S. 153.

327 Art. 19 Abs. 1 BayEGovG, § 17 Bbg EGovG, § 20 SächsEGovG, § 25 EGovG LSA, § 9 shEGovG.

328 Evaluierungsbericht SächsEGovG, Evaluierungsbericht EGovG NRW.

329 Art. 30 Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften.

330 Evaluierungsbericht EGovG (Bund), <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/103/1910310.pdf>, abgerufen am 21.03.2021.

bei der Akzeptanz der Nutzer und eine mangelnde Digitalisierungskompetenz der Verwaltungsbeschäftigten. Neben eher allgemeinen Empfehlungen für die Fortentwicklung von E-Government (z.B. die Kompetenz stärken), die im Rahmen dieser Studie nicht vertieft werden sollten, enthalten die Handlungsempfehlungen 5 und 6 Vorschläge zur Regulierung von E-Government: So soll das EGovG im Hinblick auf Rechtsfragen (etwa zur rechtssicheren Verwendung von elektronischen Dokumenten und Nachweisen) kritisch gesichtet und Regelungssachverhalte und Normenadressaten praxisorientiert definiert werden. Mithilfe eines einheitlichen Verfahrens sollen neue (Fach-)Gesetze auf Digitalisierungstauglichkeit geprüft werden. Geeignete Rechtsinstrumente wie Verordnungsermächtigungen sollen dabei helfen, föderale Regelungsgrenzen zu überwinden und technische Systeme miteinander verbinden. Im Sinne einer offenen Technologieentwicklung soll der Gesetzgeber die „Dynamik der Entwicklung mitdenken“ und „vielversprechende Entwicklungen nicht durch regulatorische Schranken“ behindern oder technologische Fehlentwicklungen mit gesetzlichen Verpflichtungen verstetigen, vielmehr technikneutral formulieren und Anforderungen an Kommunikations- und Identifikationsverfahren an angestrebte Sicherheits- und Vertrauensniveaus zu binden.

Die Bundesregierung greift teilweise die Gutachtervorschläge positiv auf: Es sei zu prüfen, ob und inwieweit die technikbezogenen Regelungen des EGovG wie § 2 Abs. 2 und 3 EGovG entsprechend den Gutachterempfehlungen durch neutrale Anforderungen an das Sicherheitsniveau des Kommunikationskanals und Anforderungen an die Authentisierung des Absenders bzw. Empfängers etwa durch Verweis auf die eIDAS-Verordnung oder auf die technischen Richtlinien des BSI ersetzt werden könnten, um dann die technischen Anforderungen in leicht änderbaren Richtlinien oder Verordnungen zu regeln.

Einige Vorschläge der Gutachter zu den regulatorischen Überwindungen der föderalen Grenzen kommentiert die Bundesregierung in

ihrem Bericht jedoch zu Recht kritisch. Über die OZG-Umsetzung hinaus stoße die von den Gutachtern geforderte regulatorische Durchgriffsmöglichkeit des Bundes oder einer E-Government-Agentur auf die Länder einschließlich Kommunen an verfassungsrechtliche Grenzen. Die Kompetenz aus Art. 84 Abs. 1 Satz 5 und 6 sowie Art. 91c Abs. 5 GG gebe zwar dem Bund mit Zustimmung des Bundesrates Möglichkeiten zu bindenden Vorgaben für die Ausführung von Bundesrecht und bei der Umsetzung des Portalverbands. Eine allgemeine Kompetenz zur Regelung ebenenübergreifender Digitalisierungsangelegenheiten oder zum Erlass eines E-Government-Agentur-Gesetzes sei daraus nicht abzuleiten. Denn die Verwaltungsebenen von Bund und Ländern – seien – von den im GG explizit erwähnten Ausnahmen abgesehen – klar voneinander abgegrenzt. Bei Ausführung von Bundesrecht liege es in der Verantwortung der Länder, regelmäßig selbst über die Ausgestaltung ihres Verwaltungshandelns zu entscheiden. Auch Verfassungsänderungen müssten sich in dem durch Art. 79 Abs. 3 GG vorgegebenen Rahmen halten. „Die durch das GG änderungsfest festgeschriebene Eigenständigkeit der Länder dürfte jedenfalls umfassenden, zentralen Regelungs- und Durchsetzungsrechten des Bundes bei der Digitalisierung der Landesverwaltungen entgegenstehen.“ Weshalb das von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Gutachten zu diesen verfassungsrechtlichen Fragen schweigt, bleibt unklar.

### 3.6.21.2 Evaluierung des SächsEGovG<sup>331</sup>

§ 21 SächsEGovG legt fest, dass das Gesetz drei Jahre nach seiner Verkündung auf seine Wirksamkeit hin zu überprüfen ist. Dazu ist ein Evaluierungsbericht zu erstellen und dieser dann dem Landtag vorzulegen. Sodann sind Evaluierungsberichte kontinuierlich innerhalb von jeweils vier Jahren vorzulegen. Damit soll die Weiterentwicklung der durch die sächsische Verwaltung eingesetzten IT in regelmäßigen und überschaubaren zeitlichen Abständen analysiert und die Auswirkungen für die rechtlichen

331 Evaluierungsbericht SächsEGovG [https://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok\\_nr=9859&dok\\_art= Drs&leg\\_per=6&pos\\_dok=&dok\\_id=238895](https://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok_nr=9859&dok_art= Drs&leg_per=6&pos_dok=&dok_id=238895), abgerufen am 30.03.2021.

Rahmenbedingungen des IT-Einsatzes in den staatlichen Behörden und bei den Trägern der Selbstverwaltung untersucht werden.

Die Evaluierung basierte auf einer Befragung von Angehörigen der staatlichen Verwaltung und der Kommunen, die zwischen Mitte Dezember 2016 und Mitte Januar 2017 zum SächsEGovG stattfand.<sup>332</sup> Die Ergebnisse dürften auch für die E-Government-Gesetze der anderen Länder von Bedeutung sein, soweit sie dem SächsEGovG nachgebildet sind.

### 3.6.21.3 Evaluierung des EGovG von Nordrhein-Westfalen<sup>333</sup>

Gemäß § 26 Abs. 4 EGovG NRW hatte die Landesregierung die Erfahrungen mit dem EGovG NRW bis zum 1. Januar 2020 zu überprüfen und den Landtag über die Ergebnisse zu unterrichten.

Das EGovG NRW war am 16. Juli 2016 in Kraft getreten. Der Bericht sollte „die unterschiedlichen Perspektiven und Erfahrungen aller Beteiligten“ berücksichtigen. Daher basierte das Gutachten auf einer Umfrage, die an die NRW-Ministerien, deren nachgeordnete Bereiche und per Zufall ausgewählte Kommunen versandt worden war, mit Fragen zu Belastungen und Entlastungen der Behörden durch die neuen

Regelungen sowie zur Einbindung der Beschäftigten in den Veränderungsprozess. Befragt wurden auch die Verantwortlichen für die Steuerung des Programms „Digitale Verwaltung NRW“ (DVN). Als Herausforderung beschreibt der Bericht, dass etliche im EGovG NRW vorgesehenen Umsetzungsfristen zum Zeitpunkt der Befragungen noch nicht abgelaufen waren und das EGovG schon deshalb noch nicht hinreichend umgesetzt war.

### 3.6.21.4 Weitere Evaluierungen

Folgende Evaluierungen waren nach den jeweiligen E-Government-Gesetzen vorgesehen:

In *Baden-Württemberg*<sup>334</sup> fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes, in *Berlin*<sup>335</sup> vier Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes, in *Brandenburg*<sup>336</sup> fünf Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes; in *Bremen*<sup>337</sup> bestand eine Berichtspflicht über den Stand der Barrierefreiheit nach § 14 Absatz 2 Satz 1 sowie verbindliche und überprüfbare Maßnahmen und Zeitpläne zum weiteren Abbau von Barrieren bis zum 30. Juni 2021, in *Mecklenburg-Vorpommern*<sup>338</sup> ist eine Evaluierung fünf Jahre nach Inkrafttreten der elektronischen Aktenführung vorgesehen, in *Rheinland-Pfalz*<sup>339</sup> bis zum 31. Dezember 2026. Im *Saarland*<sup>340</sup> war eine Evaluierung bis Ende 2020 vorgesehen. Es soll zudem einen Bericht

332 Evaluierungsbericht SächsEGovG, S. 15.

333 Das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (E-Government-Gesetz NRW – EGovG NRW) trat am 16.07.2016 in Kraft. Die Landesregierung hatte gemäß § 26 Abs. 4 EGovG NRW die Erfahrungen mit diesem Gesetz bis zum 01.01.2020 zu überprüfen und den Landtag über die Ergebnisse zu unterrichten. Die Befragungen, auf deren Grundlage der Evaluierungsbericht erstellt wurde, fanden im April und Mai 2019 statt (S. 23), also zu einem Zeitpunkt, als die meisten Fristen der umzusetzenden E-Government-Verpflichtungen noch nicht abgelaufen waren.

334 Art. 7 Abs. 1 Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung und zur Änderung weiterer Vorschriften: vom 17.12. 2015: „Die Landesregierung berichtet dem Landtag innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes über die durch das Gesetz erzielten Wirkungen, die Erfahrungen im Bund und in anderen Ländern mit entsprechenden Gesetzen und unterbreitet ihm Vorschläge für die Weiterentwicklung dieses Gesetzes. Die Erfahrungen der Gemeinden und Gemeindeverbände sind dabei einzubeziehen. Die Landesregierung kann sich dabei wissenschaftlicher Unterstützung bedienen.“

335 § 26 EGovG Bln.

336 § 18 BbgEGovG.

337 § 17 BremEGovG.

338 § 18 EGovG M-V: „Die Landesregierung berichtet dem Landtag fünf Jahre nach Inkrafttreten der elektronischen Aktenführung über die durch das Gesetz erzielten Wirkungen und unterbreitet ihm Vorschläge für seine Weiterentwicklung“.

339 § 31 EGovG RP.

340 § 20 EGovG SL.



über die Gefährdungsbeurteilung für Landesbeschäftigte alle zwei Jahre geben. In *Thüringen*<sup>341</sup> gab es zum 01.01.2019 einen Bericht darüber, in welchen Rechtsvorschriften auf die Anordnung des persönlichen Erscheinens zugunsten einer elektronischen Identifikation verzichtet werden kann. Keine Evaluierungen sind gesetzlich vorgesehen in den Ländern *Bayern, Hessen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein*.

#### **Empfehlung:**

Die Festlegung von regelmäßigen Evaluierungen ist sinnvoll, da sie nicht nur Hinweise auf die Chancen und Herausforderungen bei der Umsetzung der bestehenden gesetzlichen Vorschriften geben, sondern auch aufzeigen, welcher rechtliche Anpassungsbedarf besteht. Die Intervalle dieser Evaluierungen sollten allerdings nicht zu kurz bemessen sein, weil ansonsten die Gefahr droht, dass noch keine validen Aussagen zur Umsetzung erst kurz vorher in Kraft getretener E-Government-Regelungen getroffen werden können.

## 4. HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

### **1.** Anwendungsbereich der E-Government-Gesetze:

Zu bevorzugen sind E-GovG-Regelungen, die möglichst wenig Ausnahmen vom Anwendungsbereich vorsehen. Nur dann ergibt sich ein für die Bürgerinnen und Bürger und sowie für die Unternehmen, aber auch für die Verwaltungsbeschäftigten ein klares, rechtsicheres Regelungswerk. Jedes Land sollte prüfen, ob anlässlich einer Novellierung der E-Government-Gesetze eine Herausnahme einzelner Verwaltungsbereiche aus dem Anwendungsbereich noch zeitgemäß bzw. zwingend veranlasst ist. Wenn andere Länder die jeweiligen Ausnahmen nicht vorsehen, spricht viel dafür, auf solche Ausnahmen verzichten zu können.

### **2.** Zugänge für qualifiziert elektronisch gesiegelte Dokumente und Verzicht auf formelle Erschwernisse.

Künftig wird die Bedeutung elektronisch gesiegelter Dokumente zunehmen, daher sollte – wie

im *Saarland* – auch ein Zugang für Dokumente eröffnet werden, die qualifiziert elektronisch gesiegelt sind. Eine Regelung, die sicherstellt, dass der Zugang zur Verwaltung durch die Einführung elektronischer Kanäle nicht erschwert wird (wie in *Rheinland-Pfalz*), ist ebenfalls sinnvoll, um zu enge technische und organisatorische Vorgaben einzelner Behörden zu vermeiden.

### **3.** Verschlüsselter bzw. besonders geschützter Zugang

Eine Regelung zum besonderen Schutz der Kommunikation zwischen Behörde und Bürger und Bürgerinnen gehört mittlerweile zum Standard in den E-Government-Gesetzen. Zu bevorzugen ist eine technikneutrale, aber verbindliche Formulierung wie diejenige des *niedersächsischen* NIDG: „Die nach §§ 18 bis 23 verarbeiteten Daten sowie Auswertungsergebnisse sind durch technische und organisatorische Maßnahmen nach dem Stand der Technik gegen unbefugte Kenntnisnahme, Veränderung und Verwendung

341 § 33 ThürEGovG.

zu schützen. Insbesondere sind Verschlüsselungsverfahren zur Gewährleistung der Vertraulichkeit der gespeicherten Daten einzusetzen“.

#### 4. Verzicht auf eine Verpflichtung zur Eröffnung von De-Mail-Zugängen

Auf die Verpflichtung zur Bereithaltung eines schriftformersetzenden Kommunikationskanals „De-Mail“ sollte mittelfristig in den E-Government-Regelungen verzichtet werden, sofern weitere komfortabel nutzbare schriftformersetzende Zugangswege zur Verfügung stehen.

#### 5. eID-Nutzung weiter erleichtern

An der gesetzlichen Förderung der eID-Nutzung im Rahmen des E-Government sollte festgehalten werden, zumal sich die Bürgerinnen und Bürger nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Einführung eines elektronischen Identitätsnachweises mit einem mobilen Endgerät (Smart-eID-Gesetz) direkt mit ihrem Smartphone digital ausweisen können. Erweiterte Einsatzmöglichkeiten anderer elektronischer Identifizierungsinstrumente wie des elektronischen Heilberufsausweises sind ebenfalls sinnvoll. Auch ein Austausch von eID-Daten zwischen Staat und Wirtschaft dient dem Anwendungskomfort der Nutzer, die zwischen Angeboten staatlicher Organisationen und Wirtschaftsunternehmen ohne jeweils neue Identifizierung wechseln wollen. Das Ziel der Bundesregierung, die Nutzung verschiedener elektronischer Identitäten für Anwendungen in Verwaltung und Wirtschaft in einem Ökosystem zu ermöglichen, ist zu begrüßen.

#### 6. weitere elektronische Zugangswege vorsehen

Die E-Government-Gesetze sollten sich für weitere Kommunikationswege öffnen. Um eine schnelle Reaktion an neue technologische Entwicklungen zu ermöglichen, ist es sinnvoll, Verordnungsermächtigungen für die Festlegung neuer technikneutraler Instrumente in den Gesetzen zu verankern.

#### 7. Kommunikationsweg über die Postfächer der Nutzerkonten im Portalverbund als schriftformersetzend sowie weitere Kommunikationswege anerkennen

Die Verflechtung der E-Government-Regelungen mit dem OZG führt dazu, dass sich insbesondere

das Postfach gemäß § 3 Abs. 2 OZG für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen als zukunftsweisender Kommunikationsweg anbietet. Da unklar ist, inwieweit eine Verpflichtung zur Postfacheinrichtung durch die Länder besteht und auch eine Bindung der Ausführung von Landesrecht und Kommunalrecht an die Vorgaben des OZG verfassungsrechtlich umstritten ist, sollten die E-Government-Gesetze die Verpflichtungen klarstellen, möglichst auch mit dem Ziel, über das Postfach elektronische Anträge und Bescheide zwischen Bürger, Bürgerinnen / Unternehmen und Behörden schriftformersetzend versenden zu können. Eventuell wäre auch eine Anpassung der Verwaltungsverfahrensgesetze hilfreich. Auch erscheint es sinnvoll, die nach den E-Justice-Regelungen für die Gerichtskommunikation einzurichtenden besonderen Behördenpostfächer auch für eine schriftformersetzende Kommunikation mit den Bürgern und Unternehmen zu öffnen, wie dies im E-GovG RP vorgesehen ist.

#### 8. Garantie konventioneller Zugangswege zur Verwaltung

Es dürfte derzeit noch nicht erforderlich sein, konventionelle Zugänge gesetzlich zu garantieren, solange weiterhin der Anteil der elektronischen Kommunikation noch gering ist. Wenn aber nach umfänglicher Digitalisierung der Verwaltungsleistungen auf der Grundlage des Onlinezugangsgesetzes feststellbar ist, dass Behörden überwiegend traditionelle Zugänge (Papier, Telefon, persönliches Erscheinen) schließen, sind Garantien des nicht-elektronischen Zugangs wie in NRW sinnvoll und könnten sich auch unmittelbar aus dem Diskriminierungsverbot (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG) bzw. der Barrierefreiheit ableiten lassen, sofern noch ein größerer Teil der Bevölkerung nicht durch entsprechende Bildungs- und Fortbildungsmaßnahmen an die Nutzung der digitalen Instrumente herangeführt ist.

#### 9. Schriftformerfordernisse gesetzlich abschaffen

Schriftformerfordernisse bilden auch weiterhin Barrieren gegen schnelle Fortschritte beim E-Government. Daran konnten auch digitale Schriftformsurrogate nur wenig ändern. Deshalb sollten die E-Government-Gesetze eine systematische Abschaffung von Schriftformerfordernissen vorsehen, eventuell auch alle

Schriftformerfordernisse mit einem Verfalldatum versehen.

**10.** Gesetzliche Ansprüche auf vollständige digitale Verfahrensführung schaffen

Ein gesetzlicher Anspruch auf eine vollständig elektronische Abwicklung eines ganzen Verwaltungsverfahrens einschließlich des Rückkanals von der Verwaltung zum Bürger – über den Anwendungsbereich der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie und das Onlinezugangsgesetz hinaus – ist zu empfehlen, weil subjektive Ansprüche die Verwaltung zwingen, gesetzliche Vorgaben und Fristen zur Volldigitalisierung ihres Verwaltungshandelns einzuhalten. Regelungen für den Rückkanal schaffen darüber Klarheit, welcher Kommunikationsweg unter welchen Voraussetzungen zu wählen ist.

**11.** Erweiterte Verpflichtungen zur Informationsbereitstellung schaffen

Die Verpflichtung zur elektronischen Bereitstellung von bestimmten, für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen wichtigen Behördeninformationen ist im Informationszeitalter wesentlich. Zwar verpflichten Open-Data-Regelungen und Transparenzgesetze zu einer darüber hinausgehenden Informationsbereitstellung. Da diese Gesetze aber wiederum sehr unterschiedlich im Bund und in den Ländern ausgestaltet sind, sollte die Pflicht zur Bereitstellung von Basisinformationen sowie von Prozess- und Formularinformationen zu leistungsbegründenden Gesetzen und Verordnungen vereinheitlicht werden.

**12.** In allen E-Government-Gesetzen sind Regelungen zu den elektronischen Nachweisen zu schaffen

Insbesondere aufgrund der EU-rechtlichen Vorgaben für eine grenzüberschreitende Nutzung elektronischer Nachweise sollten für den nationalen Bereich Regelungen zu den elektronischen Nachweisen auch in alle E-Government-Gesetze aufgenommen werden.

**13.** Die Regelungen zur Barrierefreiheit harmonisieren und „Barrierefreiheit by design“

Angesichts der sehr unterschiedlichen Länderregelungen zur Barrierefreiheit erscheint es wünschenswert, im Interesse von Menschen mit Behinderung eine Harmonisierung zu erreichen,

die die Rechte nicht von den jeweils abweichenden Länderregelungen abhängig macht. Der Grundsatz „Barrierefreiheit by design“ im Sinne einer Berücksichtigung der Barrierefreiheit bereits bei der Planung, Entwicklung, Ausschreibung und Beschaffung ist gesetzlich zu verankern.

**14.** Elektronische Bezahlung und harmonisieren

Bei der Vorgabe elektronischer Bezahlverfahren ist eine hinreichende Balance zu wahren zwischen offenen Formulierungen, die einen Spielraum lassen für die Erfassung neuer technologischer Entwicklungen, und Rechtssicherheit bei der Interpretation unbestimmter Rechtsbegriffe.

**15.** Stellung des zentralen Landes-Service-Portals gesetzlich definieren

Die detaillierte Regelung des EGovG (Bund) ist auch den Ländern zur Übernahme zu empfehlen. Allerdings benötigt ein Serviceportal keine Exklusivität; sind Fachportale zugelassen, ist eine Verknüpfung mit dem zentralen Serviceportal aus Nutzersicht wünschenswert, um Verwaltungsleistungen aus verschiedenen Verwaltungsbereichen ohne Wechsel des Portals elektronisch beantragen und erhalten zu können.

**16.** Elektronische Akten

Ausnahmen von der Pflicht zur Führung elektronischer Akten sollten genauso wie Haushaltsvorbehalte gestrichen werden. Zumindest ist die Verwaltung zu zwingen, in bestimmten Zeitabständen Rechenschaft darüber abzulegen, ob der Grund der Unwirtschaftlichkeit weiterhin der Einführung der eAkte entgegengehalten werden kann. Ein Recht auf elektronische Sachstandsabfragen ist gesetzlich zu verankern, was wiederum aber die Nutzbarkeit der elektronischen Verwaltungsakte voraussetzt.

**17.** Regelungen zur Umwandlung von Papierakten in elektronische Akten und zur Formatänderung von elektronischen Akten schaffen

Bei der Formulierung der Anforderungen an den Scanprozess in den E-Government-Gesetzen ist darauf achten, dass die Beweisqualität der (elektronischen) Akte nicht hinter dem Beweiswert des Papiers zurückbleibt. Es erscheint sinnvoll, die Scanvorschriften an § 298a Abs. 2 Satz

2 ZPO auszurichten, dabei aber die Anforderungen an das Scannen nicht zu überdehnen. Ebenso ist zu empfehlen, auch Regelungen für die Umwandlung der elektronischen Formate zu treffen, um Rechtsunsicherheiten im Hinblick auf den Beweiswert des umgewandelten elektronischen Formats zu verhindern.

#### **18.** Wahlrecht bei der Form der Akteneinsicht normieren

Gerade mit Rücksicht auf die unterschiedliche (digitale) Ausgangssituation der Nutzerinnen und Nutzer von E-Government ist es zu empfehlen, ihnen ein Wahlrecht bei der Art und Weise der Akteneinsichtnahme einzuräumen.

#### **19.** Elektronischen Aktenaustausch fördern

Elektronische Akten sind nicht nur zwischen den Behörden auf einer Verwaltungsebene, sondern auch ebenenübergreifend auszutauschen, um digitalisierungsschädliche Medienbrüche zu vermeiden. Dazu sollten übergreifende Aktenaustauschstandards genutzt werden, die von den IT-Kooperationsräten oder anderen für die Abstimmung zwischen Landes- und Kommunal-ebene Verantwortlichen zu beschließen sind. Hilfreich ist es, insoweit Basisdienste zu definieren, die Nutzung für die Landes- und Kommunalebene zu ermöglichen und verbindlich anzuordnen.

#### **20.** IT-Sicherheit durch möglichst einheitliche Normen fördern

Angesichts der wachsenden Bedrohungen für die IT-Sicherheit ist es wünschenswert, bundesweit einheitliche Datensicherheitsstandards und Kataloge an IT-Sicherheitsmaßnahmen in den Ländern gesetzlich festzuschreiben. Wünschenswert wäre auch, eine bundesweit homogenisierte Struktur der für die IT-Sicherheit zuständigen Behörden in den Ländern zu schaffen, zumal sicherheitsrelevante Cyber-Angriffe nicht an Landesgrenzen haltmachen.

#### **21.** Open-Data-Regelungen ausweiten

Pflichten zur Bereitstellung von offenen Verwaltungsdaten sind in einem demokratisch verfassten Staat wichtig. Offene Daten bieten große Potentiale für Mehrwertdienste und demokratische Prozesse. Ohne verbrieft Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger droht allerdings, dass die Verwaltungen die gesetzlichen Pflichten

nicht genügend ernst nehmen. Die gesetzlich vorgesehenen Erweiterungen der Open-Data-Verpflichtungen auf Bundesebene sind zu begrüßen und sollten ihre Entsprechung auf Landesebene finden. Ohne verbrieft Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger droht allerdings, dass die Verwaltungen die gesetzlichen Pflichten nicht genügend ernst nehmen.

#### **22.** Vorschriften zur Georeferenzierungen in spezielle registerrechtliche Vorschriften übernehmen

Regelungen zur Georeferenzierung sollten in Vorschriften übernommen werden, die in einem spezifischen registerrechtlichen Kontext stehen und möglichst bundeseinheitlich die Pflichten festlegen.

#### **23.** Regelung zur Verfahrensoptimierung mit klarem Ziel verbinden

Gesetzliche Regelungen der Verfahrensoptimierungen sollten ein möglichst konkretes gesetzliches Ziel benennen, um den E-Government-Nutzern eine Perspektive für einen zusätzlichen Anwendungsvorteil zu geben.

#### **24.** Rechtsgrundlage für elektronische Verkündungen schaffen

Da es mit wenigen Ausnahmen (Brandenburg, Bremen, Hessen, Saarland) weiterhin an der Möglichkeit fehlt, Gesetze elektronisch auszufertigen und zu verkünden, sollten möglichst bald die erforderlichen – notfalls auch verfassungsrechtlichen – Voraussetzungen dafür geschaffen werden.

#### **25.** Digitalisierungstauglichkeit neuer Gesetzgebungsvorhaben und bestehender Gesetze überprüfen

In die E-Government-Gesetze sollten Verpflichtungen zur Überprüfung neuer Gesetzgebungsvorhaben und bestehender Gesetze auf deren Digitalisierungstauglichkeit aufgenommen werden, weil einer Erwähnung in der Geschäftsordnung der Landesregierung nicht dieselbe Verbindlichkeit und erforderliche Aufmerksamkeit zukommt.

#### **26.** Regelungen zur Besetzung und zur Funktion des Land-Kommunen-Kooperationsgremiums reformieren

Es bedarf eines institutionalisierten Kooperationsgremiums von staatlicher und kommunaler Ebene, um die ebenenübergreifende Digitalisierung angemessen und nachhaltig koordinieren zu können. Die Effizienz in der Arbeitsweise eines solchen Gremiums lässt sich dadurch steigern, dass die Zahl der Teilnehmenden begrenzt und eventuell Mehrheitsabstimmungen zugelassen werden. Da die Kommunen das „Gesicht zur Verwaltung“ gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern verkörpern, sollte die Zahl ihrer Vertreter im Gremium so bemessen sein, dass ihnen ein angemessenes Gewicht im Verhältnis zu den Landesvertretern zukommt.

**27.** Verbindlichkeit der Standardisierungsbeschlüsse des IT-Planungsrats klarstellen und die Verantwortung für Umsetzungsmaßnahmen regeln.

Es ist anzuraten, die Verbindlichkeit der Standardisierungsbeschlüsse des IT-Planungsrats auch mithilfe sogenannter Durchleitungsnormen gegenüber den Kommunen und anderen Trägern der Selbstverwaltung klarzustellen, um Zweifel an der zwischen dem Bund und den Ländern staatsvertraglich vereinbarten Verbindlichkeit auszuräumen. Daneben erscheint es sinnvoll, eine spezifische Verantwortung für Umsetzungsmaßnahmen (IT-Beauftragte, IT-Kooperationsrat) festzulegen.

**28.** Datenschutzerfordernissen konkretisieren

Die Anforderungen an den Datenschutz auch beim Handeln der Verwaltung ergeben sich größtenteils aus der Europäischen Datenschutzgrundverordnung (DSGVO). Da aber die

DSGVO – unter bestimmten Voraussetzungen – teilweise Spielräume für nationale Gesetzgeber eröffnet, erscheinen Konkretisierungen in den E-Government-Gesetzen sinnvoll, ohne dabei Vorgaben der DSGVO zu widersprechen.

**29.** Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung in E-Government-Gesetze aufnehmen

Eine ausdrückliche – auch verpflichtende – Regelung zur digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung ist zu empfehlen.

**30.** Landesdienstleister gesetzlich verankern

Regelungen zu den Landesdienstleistern sind sinnvoll, wenn diese bedeutsame eigene Rechte und Pflichten grundsätzlicher Art im E-Government wahrnehmen.

**31.** Nicht mit technischen Detailregelungen die E-Government Gesetze überfrachten

Zu empfehlen ist es, technische Detailregelungen nicht im Gesetzestext selbst zu verankern, sondern mit Verordnungsermächtigungen die Exekutive zu befähigen, schnell auf neuere Anforderungen zu reagieren.

**32.** Evaluierung mit nicht zu kurzen Intervallen vorschreiben

Evaluierungen der E-Government-Gesetze können Chancen und Herausforderungen bei der Umsetzung der bestehenden gesetzlichen Vorschriften sowie rechtlichen Anpassungsbedarf aufzeigen. Die Intervalle dieser Evaluierungen sollten allerdings nicht zu kurz bemessen sein.

# 5. ZUSAMMENFASSUNG

Die Übersicht der unterschiedlichen Regelungen in den E-Government-Gesetzen von Bund und Ländern zeigt, dass es durchaus Potentiale für eine stärkere Vereinheitlichung im Sinne einer Orientierung an Best Practice-Beispielen gibt. Zwar bestehen nur geringe Unterschiede etwa in den gesetzlichen Regelungen zur elektronischen Aktenführung (von den Einführungsfristen abgesehen), bei den elektronischen Bezahlmöglichkeiten, der Georeferenzierung oder zum Datenschutz. Demgegenüber unterscheiden sich bisher die Landesregelungen erheblich zum Anwendungsbereich der E-Government-Gesetze, zu den digitalen schriftformersetzenden Zugängen zur Verwaltung, zum Anspruch auf digitale Verfahrensführung, zur digitalen Barrierefreiheit, zu den Open Data-Verpflichtungen, zur IT-Sicherheit und den Sicherheitsstrukturen, zur Zusammensetzung und zu den Kompetenzen der Landes-Koordinierungsinstitutionen oder zur elektronischen Verkündung von Gesetzen. Zudem erfolgen die Anpassungen der E-Government-Gesetze an die Verpflichtungen aus dem OZG unterschiedlich schnell. Auch wenn anzuerkennen ist, dass die Länder eigenständige Kompetenzträger im föderalen Verfassungsgefüge sind, so ist es

doch Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen kaum zuzumuten, vor der elektronischen Kontaktaufnahme mit Behörden außerhalb des eigenen Bundeslandes erst intensiv das spezielle E-Government-Regelungswerk zu studieren. Die Ergänzung des Art. 91 c Grundgesetz um einen neuen Absatz 5, auf dessen Grundlage das Onlinezugangsgesetz beschlossen wurde, verfolgte das klare Ziel, die digitale Transformation der Verwaltung in Deutschland durch eine verbesserte Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen zu effektivieren und hier das Prinzip der Rechtssicherheit zu stärken. Dem sollte auch eine Fortentwicklung der E-Government-Regelungen dienen. Da eine weitere Verfassungsänderung mit dem Ziel einer Vereinheitlichung der E-Government-Gesetze von Bund und Ländern wohl schwer erreichbar und zudem mit der in Art. 79 Abs. 3 GG verankerten „Ewigkeitsgarantie“ des Bundesstaatsprinzips kompatibel sein müsste, kommt alternativ in Betracht, den IT-Planungsrat als föderales Gremium von Bund und Ländern mit mehr Kompetenzen auszustatten und evtl. das System von Mehrheitsentscheidungen auszuweiten.<sup>342</sup>

342 *Bernhardt, W.* „Digitalisierung im Spannungsfeld der grundgesetzlichen Kompetenzträger“, in: Christian Bär/Thomas Grädler/Robert Mye (Hrs.), *Digitalisierung im Spannungsfeld von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Recht*, Springer-Gabler, 2018, 2. Band: Wissenschaft und Recht, S. 1-24 (S. 15).

# LITERATUR

*Beckermann, B.* E-Government-Gesetzgebung im Vergleich, in: Verwaltung und Management 2018, S. 167-176.

*Bernhardt, W.* „Digitalisierung im Spannungsfeld der grundgesetzlichen Kompetenzträger“, in: Christian Bär/Thomas Grädler/Robert Mye (Hrs.), Digitalisierung im Spannungsfeld von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Recht, Springer-Gabler, 2018, 2. Band: Wissenschaft und Recht, S. 1-24.

*Bernhardt, W.* „Die eVerkündung ist längst überfällig“, eGovernment Computing 02/2019, S. 8.

*Bernhardt, W.*, Stellungnahme als Sachverständiger zum Fünften Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Elektronische Ausfertigung und Verkündung von Rechtsakten – Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 7/2040 6. 01.2021, [https://beteiligentransparenzdokumentation.thueringer-landtag.de/fileadmin/Redaktion/Beteiligentransparenzdokumentation/Dokumente/7-2040/3\\_Parl\\_Anhoerungsverf/Z7-953/Z7-953.pdf](https://beteiligentransparenzdokumentation.thueringer-landtag.de/fileadmin/Redaktion/Beteiligentransparenzdokumentation/Dokumente/7-2040/3_Parl_Anhoerungsverf/Z7-953/Z7-953.pdf) (abgerufen am 30.03.2021).

*Bernhardt, W.*, Unterschiedliche E-Government-Gesetze in Deutschland – Welche Regelungen sind die besten? in *Schweighofer, E./Hötzendorfer, W./Kummer, F./Saarenpää/A.* (Hrsg.), in: Verantwortungsbewusste Digitalisierung, Tagungsband des 23. Internationalen Rechtsinformatik Symposiums IRIS 2020, S., S. 353-360.

*Braun Binder, A.*, Elektronische Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen in Deutschland, in: *Hill, H./Schliesky, U.* (Hrsg.): „Auf dem Weg zum Digitalen Staat – auch ein besserer Staat?“ 2015, 115-127.

*Bundesministerium der Justiz*, Handbuch der Rechtsförmlichkeit des Bundesjustizministeriums der Justiz, Ausgabe vom September 2008.

*Bundesregierung*, Bericht zur Evaluierung des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften, BT-Drs. 19/10310, Gutachtenvorlage durch Kienbaum Consultants International GmbH in Kooperation mit der Bundesdruckerei GmbH vom 31.12.2018, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/103/1910310.pdf>, abgerufen am 30.03.2021.

**Zitiert: Evaluierungsbericht EGovG (Bund).**

*Degen, T. A. /Emmert, U.* Elektron. Rechtsverkehr, 2. Aufl. 2021, § 3: Die elektronische Verwaltung und das E-Government.

*Denkhaus, W./Richter, E. /Bostelmann, L.* E-Government-Gesetz /Onlinezugangsgesetz, 2019.

*Guckelberger, A.*, Modernisierung der Gesetzgebung aufgrund der Digitalisierung, DÖV 2020, S. 797-809.

*Guckelberger, A.* Der Übergang zur (ausschließlich) elektronischen Gesetzesverkündung, 2009.

*Guckelberger, A.*, Elektronische Akten und Akteneinsicht, in: Hill, H./Schliesky, U. (Hrsg), „Auf dem Weg zum Digitalen Staat – auch ein besserer Staat?“ (2015) S. 129-164.

*Heckmann, D.* in: Heckmann, D (Hrsg.) jurisPK-Internetrecht, 7. Aufl., Kap. 5 Digitale Verwaltung, (Stand: 01.06.2021).

Herrmann, M./Stöber, K., Das Onlinezugangsgesetz des Bundes – Wie der Gang zum Amt überflüssig werden soll, NVwZ 2017, 1402.

Landesregierung von Nordrhein-Westfalen, Bericht über die Erfahrungen mit dem E-Government: Gesetz NRW (EGovG NRW), <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-2860.pdf> (abgerufen am 30.03.2021). **Zitiert: Evaluierungsbericht EGov NRW.**

Litta, H., <https://netzpolitik.org/2021/2-open-data-gesetz-die-groesste-chance-wurde-nicht-ergriffen> (abgerufen am 15.03.2021).

von Lucke, J.: Entdeckung, Erkundung und Entwicklung 2.0: Open Government, Open Government Data und Open Budget 2.0, Schriftenreihe des Deutsche Telekom Institute for Connected Cities | TICC der Zeppelin Universität Friedrichshafen, Band 1, epubli GmbH, Berlin 2012.

Martini, M./Wiesner, C., Art. 91c Abs. 5 und das neue Zugangsregime zur digitalen Verwaltung, ZG 2017, 193-227.

Müller-Terpitz, R., Rauchhaus, A., Das geplante E-Government-Gesetz des Bundes, JurPC Web-Dok. 96/2012, Rn. 1-54.

Peuker, E. Digitalisierung im Bundesstaat. Die Rolle des Föderalismus auf dem Weg zum digitalen Staat, in: Hill, H./Schliesky, U. (Hrsg.): „Auf dem Weg zum Digitalen Staat – auch ein besserer Staat?“ 2015, S. 59-86.

Prell, L. E-Government: Paradigmenwechsel in Verwaltung und Verwaltungsrecht? NVwZ 2018, 1255-1259.

Ramsauer, J./Frische, T., Das E-Government-Gesetz, NVwZ 2013, 1505.

Richter, H., „Open Government Data“ für Daten des Bundes, NVwZ 2017m 1408-1413.

Roßnagel, A., Auf dem Weg zur elektronischen Verwaltung – Das E-Government-Gesetz, NJW 2013, 2710 ff.

Sächsische Staatsregierung, Bericht über die Evaluierung des Sächsischen E-Government-Gesetzes (SächsEGovG), (Landtags-)Drs. 6/9859, [https://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok\\_nr=9859&dok\\_art=Drs&leg\\_per=6&pos\\_dok=&dok\\_id=238895](https://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok_nr=9859&dok_art=Drs&leg_per=6&pos_dok=&dok_id=238895) (abgerufen am 30.03.2021). **Zitiert: Evaluierungsbericht SächsEGovG.**

Siegel, Th., E-Government und das Verwaltungsverfahrensgesetz, DVBL 2020, 552-558.

Schliesky, U., Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen des E-Government, DÖV 2004, 809 ff.

Schulz, S., Macht Art. 91 c GG E-Government-Gesetze der Länder erforderlich?, DÖV 2010, 225 ff.

Schuppan, T./Köhl, S./Off, T., Vollzugsorientierte Gesetzgebung durch eine Vollzugssimulationsmaschine, 2018.

Strohmeier, R.W./Gamisch, A., Die Veröffentlichung von Gesetzen im digitalen Zeitalter, DÖV 2019, 478.

Suerbaum, J., in: BeckOK Grundgesetz (Hrs. Epping, V./Hilgruber ,C.) 46. Edition, Stand 15.02.2021.



*Wernsmann, R./Moser, C.*, in; Dietlein, J/Suerbaum, J. (Hrsg.) BeckOK Kommunalrecht Bayern, Art. 22, 9. Edition, Stand: 01.02.2021.

# ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

<b>ABl.</b>	Amtsblatt
<b>Aufl.</b>	Auflage
<b>BayEGovG</b>	Bayerisches E-Government-Gesetz
<b>BbgEGovG</b>	Brandenburgisches E-Government-Gesetz
<b>BGBI</b>	Bundesgesetzblatt
<b>BremEGovG</b>	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Bremen
<b>BW</b>	Baden-Württemberg
<b>BB</b>	Brandenburg
<b>BE</b>	Berlin
<b>BT-Drs.</b>	Bundestagsdrucksache
<b>BR-Drs.</b>	Bundesratsdrucksache
<b>Bl.</b>	Blatt
<b>BY</b>	Bayern
<b>EGovG</b>	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz)
<b>EGovG BW</b>	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung des Landes Baden-Württemberg (E-Government-Gesetz Baden-Württemberg)
<b>EGovG LSA</b>	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung im Land Sachsen-Anhalt (E-Government-Gesetz Sachsen-Anhalt)
<b>EGovG M-V</b>	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltungstätigkeit in Mecklenburg-Vorpommern (E-Government-Gesetz Mecklenburg-Vorpommern)
<b>EGovG NRW</b>	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen)
<b>EGovG RP</b>	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Rheinland-Pfalz (E-Government-Gesetz Rheinland-Pfalz)
<b>EGovG SL</b>	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung im Saarland (E-Government-Gesetz Saarland)
<b>eID</b>	elektronische Identität

<b>eIDAS-Verordnung</b>	EU-Verordnung Nr. 910/2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG
<b>GG</b>	Grundgesetz
<b>GVBl.</b>	Gesetz- und Verordnungsblatt
<b>GVOBl.</b>	Gesetz- und Verordnungsblatt
<b>HB</b>	Bremen
<b>HE</b>	Hessen
<b>HEGovG</b>	Hessisches Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (Hessisches E-Government-Gesetz)
<b>Hrsg.</b>	Herausgeber
<b>iVm</b>	in Verbindung mit
<b>LT-Drs.</b>	Landtagsdrucksache
<b>LVO</b>	Landesverordnung
<b>LVwG</b>	Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungs-gesetz)
<b>MV</b>	Mecklenburg-Vorpommern
<b>NDIG</b>	Niedersächsisches Gesetz über digitale Verwaltung und Informationssicherheit
<b>NI</b>	Niedersachsen
<b>NRW</b>	Nordrhein-Westfalen
<b>OZG</b>	Onlinezugangsgesetz
<b>PAuswG</b>	Personalausweisgesetz
<b>RP</b>	Rheinland-Pfalz
<b>RVO</b>	Rechtsverordnung
<b>SächsEGovG</b>	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung im Freistaat Sachsen (Sächsisches E-Government-Gesetz)
<b>SächsEGovGDVO</b>	Sächsische E-Government-Gesetz-Durchführungsverordnung
<b>shEGovG</b>	Gesetz zur elektronischen Verwaltung für Schleswig-Holstein (E-Government-Gesetz)
<b>SL</b>	Saarland
<b>SN</b>	Sachsen

<b>ST</b>	Sachsen-Anhalt
<b>TH</b>	Thüringen
<b>ThürEGovG</b>	Thüringer Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (Thüringer E-Government-Gesetz)
<b>VwVfG</b>	Verwaltungsverfahrensgesetz

# ÜBER DEN AUTOR

**Prof. Dr. Wilfried Bernhardt**, juristische Staatsexamina in München, 1981 bis 1985 Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Universität Trier, 1987 Promotion Universität Bayreuth; ab 1985 Beamter im Bundesjustizministerium; Nov. 1991-1996 Referatsleiter Landesvertretung von Sachsen-Anhalt; von 1998 bis 2009 Unterabteilungsleiter im Bundesjustizministerium u.a. für Informationstechnologie. 2009-2014 Staatssekretär im Sächsischen Staatsministerium der Justiz und für Europa, ab 2010 zusätzlich CIO des Freistaats Sachsen und Mitglied des IT-Planungsrats. Seit 2017 CEO der Bernhardt IT Management Consulting GmbH, seit 2016 Rechtsanwalt und Partner bei Büsing, Müffelman & Theye) und Honorarprofessor insbesondere für E-Government und E-Justice an der Juristenfakultät der Universität Leipzig. Vorstandsmitglied u.a. im Nationalen E-Government-Kompetenzzentrum e.V.

Unterstützt wurde dieses Gutachten durch die Mitarbeit von Alina Bernhardt, Diplomjuristin (Univ.) und Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Juristenfakultät der Universität Leipzig von 3/2019 bis 11/2019, derzeit Rechtsreferendarin in Sachsen.

# IMPRESSUM

Die Kurzstudie basiert auf einer Initiative des Nationalen E-Government Kompetenzzentrums e. V.

## **Ansprechpartner**

### **Prof. Dr. Wilfried Bernhardt**

Bernhardt IT Management Consulting GmbH

[bernhardt.gmbh@t-online.de](mailto:bernhardt.gmbh@t-online.de)

## **Nationales E-Government Kompetenzzentrum e. V.**

Pressehaus / 4102  
Schiffbauerdamm 40  
10117 Berlin

+49 (0)30 80494747  
[info@negz.org](mailto:info@negz.org)  
[negz.org](http://negz.org)

## **Gestalterische Umsetzung**

made in – Design und Strategieberatung  
[www.madein.io](http://www.madein.io)

# BERICHTE DES NEGZ

Folgende Kurzstudien sind in der Reihe „Berichte des NEGZ“ bereits erschienen:

- Nr. 1** Schuppan, T., Köhl, S., Off, T. (2018). Vollzugsorientierte Gesetzgebung durch eine Vollzugssimulationsmaschine, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 2** Ogonek, N., Distel B., Ben Rehouma, M., Hofmann, S., Räckers, M. (2018). Digitalisierungsverständnis von Führungskräften, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 3** Djeflal, C. (2018). Künstliche Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 4** Fadavian, B., Franzen-Paustenbach, D., Rehfeld, D., Schmitt, M., Schweikart, D., Djeflal, C. (2019). Data Driven Government, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 5** Balta, D., Hofmann, S., Rehfeld, D., Kuhn, P., Krcmar, H. (2019). Sharing Economy: Potential im öffentlichen Sektor, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 6** Hoepner, P., Welzel, C., Wulff, M. (2019). Identifizierung und Authentifizierung leicht gemacht – die Nutzer ins Zentrum stellen, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 7** Köhl, S., Müller, H. (2019). Sicherheitsanforderungen und -nachweise bei Cloud-Diensten – Grundlagen für öffentliche Auftraggeber, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 8** Houy, C., Gutermuth, O., Fettke, P., Loos, P. (2020). Potentiale Künstlicher Intelligenz zur Unterstützung von Sachbearbeitungsprozessen im Sozialwesen, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 9** Schaffer, S., Reithinger, N., Standt, J., Krebs, R. (2020). Sprachsteuerung von E-Government Diensten in Deutschland, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 10** Houy, C., Gutermuth, O., Fettke, P. (2020). Robotergestützte Prozessautomatisierung für die Digitale Verwaltung, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 11** Ogonek, N., Distel, B., Hofmann, S. (2020). Kompetenzvermittlung im öffentlichen Sektor neu gedacht, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 12** Distel, B., Hofmann, S., Østergaard Madsen, C. (2020). Nationale E-Government-Strategien: Deutschland und Dänemark im Vergleich, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 13** Halsbenning, S., Scholta, H., Distel, B. (2020). Quo vadis, Civis? Entwicklung einer Citizen Journey für eine nachfrageorientierte Dienstleistungsentwicklung im öffentlichen Sektor, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 14** Oschinsky, F., Stelter, A., Kaping, C., Niehaves, B. (2021). Kompetenzoffensive Bad Berleburg Digital (KOBOLD), Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 15** Buchinger, M., Kuhn, P., Balta, D. (2021). Interoperabilität von Smart City-Datenplattformen, Berlin. » [DOI](#)

# BERICHTE DES NEGZ

- Nr. 16** Löbel, S., Schuppan, T. (2021). Potenziale und Herausforderungen einer neuen Datenorientierung im Kontext öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 17** Djeffal, C., Horst, A. (2021). Übersetzung und künstliche Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 18** Purgander, J., Hinckeldeyn, J. (2021). Untersuchung der Einsatzfähigkeit von Blockchain-Technologie für die Bauprüfung, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 19** Rumpe, B., Michael, J., Kautz, O., Krebs, R., Gandenberger, S., Standt, J., Weber, U. (2021). Digitalisierung der Gesetzgebung zur Steigerung der Digitalen Souveränität des Staates, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 20** Benke, A., Müller, R., Houy, C., Fettke, P. (2021). Potenziale und Herausforderungen in der Anwendung der Blockchain-Technologie in Prozessen der Finanzverwaltung, Berlin. » [DOI](#)







**Nationales E-Government  
Kompetenzzentrum e. V.**

Pressehaus/ 4102  
Schiffbauerdamm 40  
10117 Berlin

+49 (0)30 80494747  
info@negz.org  
negz.org