

UNTERSCHIEDLICHE E-GOVERNMENT-GESetze IN DEUTSCHLAND – WELCHE REGELUNGEN SIND DIE BESTEN?

Wilfried Bernhardt

Staatssekretär a.D., Rechtsanwalt, Honorarprofessor an der Juristenfakultät der Universität Leipzig,
Zeltinger Straße 8, 13465 Berlin
bernhardt-wi@t-online.de

Schlagworte: *E-Government-Gesetze, Onlinezugangsgesetz, Vereinheitlichung, Best Practice*

Abstract: *Das deutsche (Bundes-)Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften (E-Government-Gesetz) von 2013 wollte wesentliche Hindernisse für die Nutzung von E-Government-Angeboten der öffentlichen Verwaltung in Deutschland beseitigen. Aus kompetenzrechtlichen Gründen waren aber die Länder gefordert, für die Landes- und Kommunalverwaltung eigene Regelungen zu treffen, die allerdings zum Teil stark voneinander abweichen. Der Beitrag befasst sich mit den unterschiedlichen E-Government-Regelungen und stellt unter dem Best-Practice-Aspekt Empfehlungen für eine stärkere kohärente E-Government-Regelungsstruktur in Deutschland vor.*

1. Bundesregelung von 2013 mit «Motornormen»

Am 18. April 2013 beschloss der Deutsche Bundestag das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften (E-Government-Gesetz – EGovG) und leistete aus damaliger Sicht einen entscheidenden Beitrag dafür, wesentliche Hindernisse für die Nutzung von E-Government-Angeboten der öffentlichen Verwaltung zu beseitigen. Das Gesetz sah beispielsweise mit der Änderung des § 3a VwVfG vor, den bis dahin einzig möglichen elektronischen Ersatz für die Schriftform – die qualifizierte elektronische Signatur – durch neue elektronische Kommunikationsformen und Instrumente zu ergänzen, mit deren Hilfe Bürgerinnen und Bürger z.B. verbindliche Anträge stellen konnten. Als weitere sogenannte Schriftformersatzmöglichkeiten sah das Gesetz die De-Mail mit der Versandoption «absenderbestätigt» sowie die Nutzung der eID-Funktion des neuen Personalausweises zusammen mit dem Versand elektronischer Formulare vor. Schließlich enthielt der neue § 3a Abs. 2 Nr. 4 VwVfG eine Rechtsverordnungsermächtigung, mit der weitere ausreichend sichere Verfahren als Schriftformersatz festgelegt werden konnten. Zugleich regelte § 2 EGovG die neue Kommunikationsinfrastruktur, mit der die neuen Schriftformersatzmöglichkeiten tatsächlich genutzt werden sollten. Da das Bundesgesetz aufgrund der eingeschränkten Kompetenz des Bundes nicht alle Länder und Kommunen zu gleichartigen rechtlichen Modernisierungsschritten zwingen konnte, sollten sogenannte Motornormen den Ländern zur Nachahmung empfohlen werden: z.B. die Verpflichtung zur elektronischen Erreichbarkeit, zur elektronischen Aktenführung und die Möglichkeit zum ersetzenden Scannen.¹ Im EGovG vorgesehene Fristen für die verbindliche Eröffnung der elektronischen Verwaltung (z.B. die flächendeckende Einführung der elektronischen Verwaltungsakte in der gesamten Bundesverwaltung) sollten der Öffentlichkeit signalisieren, dass man es mit der Förderung des E-Government nunmehr ernst meint.

¹ Die von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Evaluierung (BT-Drs. 10310) spricht insoweit von einem «Ermöglichungsgesetz», «das den Behörden, insbesondere auch den Kommunalverwaltungen, den rechtlichen Rahmen für elektronische Verwaltungsdienstleistungen bietet, auch soweit keine rechtliche Verpflichtung zur Umsetzung besteht. Das EGovG und die flankierenden Artikel dienen in erster Linie als Anstoß und Impuls für eine flächendeckende elektronische Verwaltung» (S. 3).

2. Uneinheitlich: Länder-E-Government-Gesetze

Die Länder haben leider zumeist sehr spät reagiert bzw. noch gar nicht die Motornormen zum Anlass eigener E-Government-Gesetzgebungsaktivitäten genommen. Somit sind erhoffte, bundesweit sichtbare Fortschritte im E-Government zunächst ausgeblieben. Teilweise gingen aber die Ländergesetze über die bundesrechtlichen Pflichten hinaus.

Schon vor dem Bund hatte Schleswig-Holstein ein E-Government-Gesetz verabschiedet, das sich aber auf die interne Digitalisierung der Verwaltung konzentrierte.² Ein Jahr nach dem Bund setzte der Freistaat Sachsen ein eigenes Landesgesetz in Kraft, das im Wesentlichen die Regelungen des Bundes-EGovG inhaltsgleich auch auf die Landes- und Kommunalbehörden ausweitete und die Fristen für die tatsächliche Nutzbarkeit der De-Mail sowie des elektronischen Personalausweises für die Identifizierung zusammen mit den Formularen an die Landesgegebenheiten anpasste.³ In den folgenden Jahren kamen Regelwerke der anderen Bundesländer hinzu.⁴ Lediglich Hamburg, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen verfügen noch nicht über ein eigenes E-Government-Gesetz, wobei die letztgenannten Länder aber bereits an neuen Regelungen arbeiten.⁵

Die Einführungsfristen der Ländergesetze 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 für die Kodifizierung des E-Government gelegt. So lauten etwa die Fristen für die Einführung der elektronischen Verwaltungsaktenführung: Bundesverwaltung 1.1.2020, Bayern 1.7. 2017, Sachsen 1.8.2018, Mecklenburg-Vorpommern 1.1. 2020, Baden-Württemberg, Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt 1.1.22, Berlin 1.1.2023, Saarland 1.1. 2025 und für Niedersachsen ist der 1.1. 2026 geplant. Schon jetzt zeichnen sich Schwierigkeiten bei der Einhaltung der gesetzlich vorgegebenen Fristen ab. So ist lt. Medienrecherchen⁶ die Aktenführung der Bundesverwaltung zum vorgesehenen Zeitpunkt (1.1. 2020) lediglich zu 50% digitalisiert.

3. Neue Vorgaben durch die EU und den Bundesgesetzgeber

Schließlich haben neue europäische Regelungen die Bundes- und Landesgesetzgebung zur Anpassung ihrer E-Government-Regelungen veranlasst. Zu erwähnen sind etwa die EU-Richtlinie 2014/55/EU vom 16. April 2014 über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen⁷ (sie war bis zum 27. November 2018 verbindlich ins nationale Recht umzusetzen), die EU- Verordnung Nr. 910/2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG («eIDAS», überwiegend seit 1. Juli 2016 in Kraft),⁸ die seit dem 25. Mai 2018 anwendbare EU- Datenschutzgrundverordnung,⁹ die (NIS-) Richtlinie vom 6. Juli 2016 über Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen gemeinsamen Sicherheitsniveaus von Netz- und Informationssystemen in der Union¹⁰ oder die am 11. Dezember 2018 in Kraft getretene EU-Verordnung (EU 2018/1724) zur Einrich-

² «Gesetz zur elektronischen Verwaltung für Schleswig-Holstein» (EGovG SH), v. 8.7.2009, GVOBl. S. 398, zuletzt geändert durch Gesetz v. 2.5.2018.

³ Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung im Freistaat Sachsen (Sächsisches E-Government-Gesetz – SächsEGovG –), Art. 1 G vom 9. Juli 2014, SächsGVBl. S. 398.

⁴ Siehe tabellarische Darstellung bei DENKHAUS/RICHTER/BOSTELMANN, EGovG/OZG, 2019, EGovG Einl. S. 29–34.

⁵ Sachstand im Einzelnen: <https://www.bundestag.de/resource/blob/655082/32a17c3834d5c5c5d6f5a7232f0491e0/WD-3-134-19-pdf-data.pdf>. Zur von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen Evaluierung: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/103/1910310.pdf>.

⁶ <https://www.tagesschau.de/inland/digitalisierung-bundesregierung-101.html>.

⁷ ABl.EU 2014, L 133/1.

⁸ ABl.EU 2014, L 257/73.

⁹ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG, ABl.EU 2016, L119.

¹⁰ ABl. EU 2016, L 194/1.

tung eines einheitlichen digitalen europäischen Zugangstors¹¹ – eines sogenannten «Single Digital Gateway» (SDG). Aber auch das Onlinezugangsgesetz (OZG) von August 2017 hat neue Vorgaben für die Länder und Kommunen geschaffen, die sinnvollerweise in die E-Government-Gesetze zu integrieren sind.

4. Einbindung der Kommunen in E-Government-Regelungen der Länder unzureichend

Da das Grundgesetz die Kommunen staatsorganisationsrechtlich den Ländern zuweist, obliegt es überwiegend den Landesgesetzgebern, über die Verpflichtung der Kommunen in ihren jeweiligen E-Government-Gesetzen zu entscheiden. Auch untersagt Art. 85 Abs. 1 S.2 GG dem Bund, durch Bundesgesetz den Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben zu übertragen. Allerdings haben die Landesgesetzgeber bei ihren Vorgaben die Organisationshoheit der Kommunen (Art. 28 Abs. 2 und die entsprechenden Verfassungsbestimmungen der Länder) zu beachten.¹² Dabei kommt dem sogenannten Konnexitätsprinzip eine wichtige Bedeutung zu. Das gilt zunächst gem. Art. 104a Abs. 1 und 5 GG für die Kostentragung zwischen Bund und Länder, die die Kosten für die Erfüllung ihrer Aufgaben jeweils grundsätzlich selbst zu tragen haben.¹³ Das gilt allerdings auch für das Verhältnis zwischen den Ländern und den Kommunen aufgrund von Landesverfassungsrecht: So verpflichtet beispielsweise Art. 83 Abs. 3 BV den Freistaat Bayern zur Kostentragung, wenn er aufgrund freier Entscheidung den Kommunen Kosten verursacht.¹⁴ Zu ähnlichen Konsequenzen führt z.B. Art. 85 Sächs-Verf.¹⁵ Allerdings bieten die Kommunen den Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen den größten Teil der Verwaltungsleistungen an. Insofern sind die Kommunen gegenüber Bürgern und Unternehmen «das Gesicht der Verwaltung» und letztlich nehmen die Verwaltungskunden auch immer weniger wahr, ob konkrete Verwaltungsleistungen von kommunaler oder staatlicher Seite (Bund, Länder) angeboten werden.

Um das Ziel einer Einbindung der Kommunen in das E-Government zu erreichen, sind die Länder unterschiedliche Wege gegangen. So verpflichten z.B. §§ 2 und 2a SächsEGovG auch die Kommunen zur Bereitstellung digitaler Kommunikationsstrukturen und zur elektronischen Kommunikation zwischen Staat und Kommunen. Ferner regelt § 14 SächsEGovG, dass der Freistaat Sachsen auch den Kommunen Basiskomponenten zur Verfügung stellen kann, dass aber im Falle der Nutzung die Vorgaben einer staatlichen Rechtsverordnung zu beachten sind. Auf den Inhalt der Rechtsverordnung nehmen die Kommunen durch Beteiligung der Kommunalen Landesverbände am sächsischen Kooperationsrat Einfluss.¹⁶ Auch Bayern hat sich dafür entschieden, die Kommunen in das Regelungsnetzwerk zu Fragen der elektronischen Kommunikation mit Bürgern und Unternehmen einzubeziehen.¹⁷ Eine Vorschrift zur Nutzung von Basisdiensten durch die Kommunen findet sich demgegenüber nicht. In-

¹¹ ABl. EU 2018, L 295/1.

¹² BVerfG, Urteil vom 4. 3. 1975, BVerfGE 39, 96,109: Das GG ordne die Kommunen ausschließlich dem Verfassungsbereich der Länder zu. Diese hätten im Wege der Aufsicht «die Kompetenz, Verantwortung und Pflicht, sicherzustellen, dass jene Träger ihre Maßnahmen zur Ausführung der Gesetze in Bindung an das Gesetz, d.h. auf der Grundlage und im Rahmen des Gesetzes, treffen». Das gelte auch, «soweit die Gesetze in ihren materiellrechtlichen Vorschriften die Berücksichtigung gesamtstaatlicher Gesichtspunkte vorschreiben».

¹³ HERRMANN/STÖBER, NVwZ 2017, 1403.

¹⁴ Dies gilt also nicht, wenn die Aufgabenerfüllung maßgeblich durch Europa- und/oder Bundesrecht bestimmt wird oder wenn die Aufgabenerfüllung zwar durch Landesrecht bestimmt wird, dieses allerdings nur Europa- oder Bundesrecht umsetzt und dem Freistaat kein normativer Gestaltungsspielraum zugunsten der Gemeinden bleibt (BayVerfGHE 60, S.184, 231). Wenn demgegenüber der Freistaat Bayern selbst entscheiden kann, ob er die vom Bund vorgegebene Aufgabe selbst wahrnimmt oder den Gemeinden überträgt, regelt Artikel 83 Absatz 3 BV die Kostenfolge. Siehe dazu WERNSMANN/MOSER, BeckOK KommunalR Bayern/ GO Art. 22 Rn. 64.

¹⁵ Art. 85 Abs. 2 Verfassung des Freistaats Sachsen: «Führt die Übertragung der Aufgaben (an die kommunalen Träger der Selbstverwaltung) zu einer Mehrbelastung der kommunalen Träger der Selbstverwaltung, so ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen. Dies gilt auch, wenn freiwillige Aufgaben in Pflichtaufgaben umgewandelt werden oder wenn der Freistaat Sachsen durch ein Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes nachträglich eine finanzielle Mehrbelastung bei der Erledigung übertragener oder bestehender Aufgaben unmittelbar verursacht.»

¹⁶ § 14 Abs. 4 SächsEGovG.

¹⁷ Zum Anwendungsbereich für Kommunen siehe Art. 1 Abs.1 BayEGovG; zu den digitalen Zugangs- und Verfahrensrechten auch gegenüber Kommunalbehörden siehe Art. 2; zum Anspruch auf elektronische Verfahrensabwicklung siehe Art. 6 BayEGovG.

soweit blieb die Regelung der Unterstützung dem sogenannten E-Government-Pakt mit den Kommunalen Spitzenverbänden¹⁸ überlassen. Hessen wiederum hat den Kommunen nur spärliche E-Government-Verpflichtungen auferlegt. Zwar sieht § 3 Abs. 1 HEGovG eine Verpflichtung auch der Kommunalbehörden vor, einen Zugang für die Übermittlung elektronischer Dokumente zu eröffnen, auch soweit sie mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen sind. Die Eröffnung von De-Mail-Zugängen und das Angebot einer eID-Nutzung werden aber nur Landesbehörden zur Pflicht gemacht.¹⁹ Berücksichtigt man die Zielsetzungen des OZG, möglichst umfassend Verwaltungsleistungen zu digitalisieren und dem Bürger auch grenzüberschreitend in Deutschland Zugang zu den digitalisierten Verwaltungsleistungen anzubieten, wäre es angemessen, möglichst auch die Verpflichtungen und Möglichkeiten der Kommunen in Gesetzen festzulegen.

5. Wünschenswert: Mehr Kohärenz der E-Government-Regelungen in Bund und Ländern – Best Practice

Aus der Sicht der Bürger sowie der Unternehmen wäre es wünschenswert, möglichst kaum Unterschiede in den Regelungsinhalten der E-Government-Gesetze von Bund und Ländern entstehen zu lassen.²⁰ Denn Divergenzen führen zu größeren Rechtsunsicherheiten bei Behördenkontakten außerhalb der eigenen Landesgrenzen. Welchem Bürger, welchem Unternehmen ist es zuzumuten, vor elektronischer Kontaktaufnahme mit Behörden außerhalb des eigenen Bundeslandes erst intensiv das spezielle E-Government-Regelungswerk zu studieren? Der dem Bundesstaatsprinzip immanente föderale Wettbewerb sollte sich eher auf die Normierung inhaltsbezogener Besonderheiten als auf unterschiedliche Verfahrensregelungen konzentrieren. Leider haben sich die Länder nicht an die Philosophie der zwischen Bund und Ländern abgestimmten Verwaltungsverfahrensgesetzgebung gehalten, die seit mehr als 30 Jahren in Deutschland darauf abzielt, im Wege der sogenannten Simultangesetzgebung oder durch dynamische Verweisungen des Landesrechts auf das Bundesgesetz weitgehend parallele Fortentwicklungen des Verwaltungsverfahrensrechts sicherzustellen. Wenn das EGovG des Bundes das Ziel verfolgte, Modellregelungen den Ländern zur Nachahmung zu empfehlen, wurde doch dieser Zweck nicht erreicht. Zusätzlich sorgen zahlreiche Regelungen in den E-Government-Gesetzen dafür, dass bestimmte Behördenbereiche (z.B. die Steuerbehörden, die Schulen, Krankenhäuser, Sparkassen, Strafermittlungsorgane) sowie eingeschränkt Justiz- und Parlamentsverwaltungen von der Anwendung der E-Government-Gesetze ausgenommen sind. Dabei wäre es wünschenswert, nur in zwingenden Fällen eigenständige Digitalisierungsregelungen für bestimmte öffentlichen Dienste vorzusehen. Insgesamt sollten sich neue Gesetzesvorhaben für E-Government an den «Best Practices» bereits erlassener oder unmittelbar vor dem Abschluss stehender Gesetzgebungsarbeiten orientieren.²¹

6. Im Detail: Die Unterschiede in den Regelungen

6.1. Elektronische Kommunikation

Schaut man auf die Möglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger, im Rahmen der elektronischen Kommunikation mit der Verwaltung des Bundes, der Länder und der Kommunen Instrumente und Kanäle zu nutzen, die auch einen Schriftformersatz gemäß § 3a VwVfG und den entsprechenden Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder vorsehen (qualifizierte elektronische Signatur, De-Mail und elektronischer Personalausweis), so

¹⁸ <https://www.bayern.de/soeder-schliesst-e-government-pakt-fuer-eine-digitale-verwaltung-freistaat-und-kommunen-gestalten-zukunft-der-digitalisierung-bayern-portal-fuer-buerger-und-wirtschaft-bayern-investiert-jaehrlich/>.

¹⁹ § 3 Abs. 2 und 3 HEGovG.

²⁰ BERNHARDT, PDV News 91/2018, S. 10 ff., <https://www.pdv.de/fileadmin/WebsiteContent/News/news-magazin-pdf/PDVNews-2018-01.pdf>.

²¹ BECKERMANN, Verwaltung und Management 2018, S. 168, spricht davon, das «bundesstaatliche Innovationspotenzial» könne sich dahingehend entfalten, dass «einzelne Rechtsinstitute zunächst nur in einzelnen Landesgesetzen Niederschlag finden, um später von anderen Normgebern als vorbildhaft übernommen zu werden».

fallen vor allem unterschiedliche Einführungsfristen auf. Dies betrifft z.B. die Regelungen zur Öffnung einer De-Mail-Kommunikation mit Behörden des Bundes (ab 24.3.2016) des Freistaats Sachsen (ab 1.8.2016) oder des Landes Sachsen-Anhalt (bis zum 1.7.2022), wobei die Bestimmungen teilweise darauf verzichten, die Kommunalverwaltungen in die Pflichten einzubeziehen. Da die tatsächliche Nutzung von De-Mail aber weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist, wäre ein weiterer gesetzlich fixierter Ausbau der diesbezüglichen Infrastruktur in neueren E-Government-Gesetzen nicht mehr zu empfehlen. So sehen das BbgEGovG und das HEGovG auch keine Verpflichtung zur Bereithaltung eines De-Mail-Zugangs vor.

Auch die in längeren Verhandlungen durch die Länder in das EGovG des Bundes hineinverhandelte Öffnungsklausel zugunsten weiterer sicherer Kommunikationsinstrumente wurde in den Ländergesetzen nur teilweise aufgegriffen.²² Dabei wäre z.B. vorstellbar, die nach den E-Justice-Regelungen für die Gerichtskommunikation einzurichtenden besonderen Behördenpostfächer²³ auch für eine schriftformersetzende Kommunikation mit den Bürgern und Unternehmen zu öffnen. Überlagert werden die E-Government-Regelungen ferner durch die Verpflichtung des Bund und der Länder aus § 3 Abs. 2 OZG, 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 Postfach²⁴ dazu genutzt werden kann, um rechtswirksam elektronische Anträge und Bescheide zwischen Bürgern/Unternehmen und Behörden zu versenden. Eine harmonisierte OZG/EGovG-Regelung der rechtsverbindlichen elektronischen Kommunikation wäre sicherlich vorteilhaft. Eine Ergänzung der E-Government-Regelungen der Länder sollte auch klarstellen, dass die Länder und Kommunen zur Einführung digitaler Verfahren verpflichtet sind, denn in der Literatur wird die Kompetenz des Bundesgesetzgebers angezweifelt, diesbezügliche Festlegungen auch für die Ausführung von Landesrecht zu treffen.²⁵

Schließlich böten Novellierungen der E-Government-Gesetze die Chance, Vertrauensniveaus für die Identifizierungen für verschiedene E-Government-Leistungen zu definieren – im Sinne der eIDAS-Verordnung, die die Sicherheitsniveaus «niedrig», «substanziell» und «hoch» vorsieht.²⁶

6.1. Verfahrensansprüche der Bürger und der Unternehmen

In diesem Zusammenhang ist auch der im BayEGovG²⁷ vorgesehene (gerichtlich durchsetzbare) Anspruch auf eine vollständig elektronische Abwicklung eines ganzen Verwaltungsverfahrens einschließlich des Rückkanals von der Verwaltung zum Bürger vorbildlich. Denn die Begründung zum Entwurf des OZG verneint

²² So regelt z.B. § 2 Abs.2 S.2 SächsEGovG, dass solche Instrumente zwei Jahre nach der entsprechenden bundesrechtlichen Nutzbarkeit auch in Sachsen zur Verfügung stehen sollen, während andere Länder allenfalls die rechtliche Zulässigkeit als Schriftformersatz, aber keine verbindliche Schaffung der erforderlichen Infrastruktur vorsehen.

²³ Z.B. § 130a Abs. 4 Nr. 3 ZPO.

²⁴ BT-Drs.18/11135, 92.

²⁵ Z.B. MARTINI/WIESNER ZG 2017, 193–227, Rn. 45; BECKERMANN, VM 2018, S. 169, will die Auslegung von § 1 Abs. 1 OZG entsprechend einschränkend auslegen. Demgegenüber verweisen HERRMANN/StÖBER NVWZ 2017, 1402, auf die Bedeutung der historischen Auslegung der GG-Änderung für die Digitalisierungspflichten.

²⁶ Die von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Evaluierung (BT-Drs. 10310) hält eine gesetzliche Differenzierung von unterschiedlichen Vertrauensniveaus entsprechend der eIDAS-Verordnung für geeignet, die Nutzung von Online-Dienstleistungen zu erleichtern (S. 55). Ferner spricht die Evaluierung davon, dass eine Definition von Vertrauensniveaus bei elektronischen Dokumenten «den Schlüssel für eine Umsetzung der E-Akte im Sinne der Prozessdurchgängigkeit und als Basis für einen Austausch von digitalen Akten zwischen Behörden» bieten könne (S. 49), <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/103/1910310.pdf>.

²⁷ Art. 2 BayEGovG; insoweit hat Bayern erstmalig digitale Zugangs- und Verfahrensrechte für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen geschaffen; siehe dazu den Leitfaden zum Bayerischen E-Government-Gesetz <https://www.eggstaett.de/broschuere-bayerisches-e-government-gesetz>, S. 6 ff. Zu den Besonderheiten des BayEGovG: BERNHARDT, https://www.kommune21.de/meldung_22715.html. § 5 EGovG NRW und § 3 Abs.2 S. 3 EGovG BW sehen zwar auch elektronische Verwaltungsverfahren vor, erwähnen aber keine subjektiven Rechte.

subjektiv-öffentliche Ansprüche auf die im OZG vorgesehene Verwaltungsdigitalisierung.²⁸ Gerade eine durchgängige elektronische Verfahrensabwicklung würde die E-Government-Akzeptanz bei Bürgern und Unternehmen stärken und (über einklagbare Ansprüche) indirekt Versäumnisse bei Umsetzung der Verpflichtungen aus dem OZG bzw. den E-Government-Gesetzen sanktionieren. Damit wäre auch ein Prinzip realisiert, das bereits in Art. 8 der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie²⁹ angelegt ist, das aber schon wegen deren begrenzten Anwendungsbereichs³⁰ kaum Beachtung fand.

6.2. Elektronische Nachweise

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. Die neueste und fortschrittlichste Regelung sieht dazu § 17 Abs. 1 Nr. 7 EGovG LSA vor: Demnach stellt das Land im Rahmen seiner technischen und organisatorischen Möglichkeiten Basisdienste für die elektronische Einreichung von Nachweisen bereit.

6.3. Elektronische Verwaltungsaktenführung

Zwar findet sich in allen Gesetzen eine Verpflichtung zur Einführung der E-Akte – allerdings mit unterschiedlichen Formulierungen («sollen... die elektronische Vorgangsbearbeitung und Aktenführung einsetzen» – z.B. § 12 Abs. 1 S.1 SächsEGovG – oder «führen ihre Akten elektronisch» – z.B. § 6 Abs. 1 EGovG BW). Die unterschiedlichen Formulierungen werden teilweise fälschlicherweise so interpretiert, dass sie ein Ermessen bei der E-Akten-Einführung erlauben.³¹ Die in den Ländern sehr unterschiedlichen Zeitpunkte, zu denen die elektronische Akte in den staatlichen Behörden tatsächlich eingeführt sein soll, sind noch mit Vorbehalten (meistens Haushaltsvorbehalten) versehen und erfassen die Kommunen (wegen der Kostenfolgen für die Länder) nicht. Da insbesondere eine durchgehend elektronische Verfahrensdurchführung mit der Möglichkeit einer elektronischen Verfahrensstandabfrage ohne eine elektronische Akte kaum vorstellbar ist, eine Nachbesserung der E-Government-Gesetze aber unwahrscheinlich ist, wäre es vorstellbar, darauf hinzuwirken, die elektronischen Verwaltungsakte bereits flächendeckend vor den gesetzlichen Einführungsfristen bereitzuhalten.

6.4. Verschlüsselte Kommunikation

Unterschiedlich ist auch die Herangehensweise an das Thema «verschlüsselte Kommunikation» in der «Post-Snowdon-Ära». Eine Verpflichtung zum Angebot einer verschlüsselten Kommunikation enthalten z.B. § 5 Abs 1 ThürEGovG und § 2 Abs. 1 S. 3 SächsEGovG. § 4 Abs. 2 EGovG Bln sieht sogar vor, einen E-Mail-Zugang mit einer gängigen Ende-zu-Ende-Verschlüsselung, zum Beispiel PGP-Standard, zu eröffnen. Demgegenüber fehlen solche Regelungen z.B. beim Bund und im EGovG BW ganz. Angesichts der eher zunehmenden Gefahr von Cyberangriffen auf die Verwaltung, die Wirtschaft und die Bürgerinnen und Bürger sollte die Verschlüsselung der Kommunikation zum Regelfall werden. Eine weitreichende Verpflichtung, wie sie sich aus dem EGovG Bln ergibt, ist daher besonders zu empfehlen.

²⁸ BT-Drs. 18/11135, 91. Zweifelnd DENKHAUS/RICHTER/BOSTELMANN, BeckOK, § 1 OZG Rn.17.

²⁹ Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl. EU 2006, L 376/36.

³⁰ Gemäß Art. 8 Abs. 1 stellen die Mitgliedstaaten «sicher, dass alle Verfahren und Formalitäten, die die Aufnahme oder die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit betreffen, problemlos aus der Ferne und elektronisch über den betreffenden einheitlichen Ansprechpartner oder bei der betreffenden zuständigen Behörde abgewickelt werden können». Der Katalog des Art. 2 DLR sieht aber eine Anwendung nur für bestimmte Dienstleistungen, also bei weitem nicht für alle Verwaltungsleistungen vor.

³¹ Dazu BERNHARDT, <https://www.e-government-computing.de/eine-frage-der-rechtstreue-a-814902/>.

6.5. IT-Sicherheit

Angesichts der Bedrohungen der IT-Sicherheit wäre es wünschenswert, einen bundesweit einheitlichen Datensicherheitsstandard und ausreichende IT-Sicherheitsmaßnahmen in den Verwaltungsbehörden bzw. die Errichtung entsprechender Landessicherheitsstrukturen gesetzlich festzuschreiben, zumal sicherheitsrelevante Cyber-Angriffe nicht an Landesgrenzen haltmachen. Teilweise wird der Katalog des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik angeordnet,³² teilweise – was angesichts der Verpflichtungen aus dem IT-Staatsvertrag – selbstverständlich ist, die Anwendbarkeit der Beschlüsse des IT-Planungsrats erwähnt, teilweise werden eigenständige Regelungen zu IT-Sicherheitsfragen und zu institutionellen Maßnahmen getroffen (z.B. in den Gesetzen von Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Thüringen). Im Interesse einer gesamtdeutschen IT-Sicherheit sollten die vom IT-Planungsrat verabschiedeten IT-Sicherheitsleitlinien³³ im Sinne noch strikterer, umfassenderer Vorgaben überarbeitet werden.

6.6. Open Data

Zumeist sehen die Gesetze Open-Data-Regelungen vor, die den § 12 bzw. 12 a EGovG nachgebildet sind.³⁴ 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, wenngleich 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.

6.7. Verfahrensoptimierung vor Digitalisierung

Über die klassischen E-Government-Werkzeuge hinaus legen die meisten E-Government-Gesetze eine Analyse und Optimierung der Verwaltungsabläufe vor der Digitalisierung fest – allerdings mit teilweise unterschiedlichen Formulierungen und Einschränkungen (z.B. im Falle mangelnder Wirtschaftlichkeit).³⁵ Noch nicht in allen Gesetzestexten hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass nur eine Verfahrensoptimierung vor der Digitalisierung sicherstellen kann, dass Unzulänglichkeiten durch überbordend bürokratische Regelungen in digitalisierter Form weiterwirken. Ohne eine vorherige Optimierung im Sinne einer Vereinheitlichung von verschiedenen internen Verfahren der Ministerien wächst der Administrationsaufwand, was unnötige Kosten verursacht. Eine Verfahrensoptimierung unter Rückgriff auf bereits überarbeitete Prozesse anderer Länder über das Föderale Informationsmanagement (FIM)³⁶ könnte eine Digitalisierungsgrundlage schaffen, ohne für das Digitalisierungsvorhaben Zeit zu verlieren.

6.8. Elektronische Publikation

Die meisten E-Government-Regelungen beinhalten auch Vorschriften zur Schaffung und Nutzung elektronischer Publikationsorgane (zur elektronischen Ersetzung der amtlichen Mitteilungs- und Verkündungsblätter). Weiterhin fehlt es aber größtenteils an einer Rechtsgrundlage zur elektronischen Verkündung von Gesetzen

³² Z.B. § 9 Abs.2 SächsEGovG.

³³ Leitlinie für die Informationssicherheit in der öffentlichen Verwaltung vom 11.04.2013, https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/10_Sitzung/Leitlinie_Informationssicherheit_Hauptdokument.html?nn=6849116.

³⁴ § 13 EGovG Bln.

³⁵ § 9 EGovG, § 10 EGovG Bln, § 9 BremEVerwG, § 9 EGovG BW, § 14 EGovG M-V, § 12 EGovG NRW, § 16 EGovG SL, § 19 ThürEGovG.

³⁶ <https://www.it-planungsrat.de/DE/Projekte/Anwendungen/FIM/FIM.html?nn=6848914>, abgerufen am 16.12.2019.

(Ausnahmen: Brandenburg, Saarland und Hessen).³⁷ Oft werden verfassungsrechtliche Bestimmungen angeführt, aus denen eine Vorgabe für eine Papierverkündung von Gesetzen abzuleiten sei. Die Diskussion über erforderliche Verfassungsänderungen führt aber zu Verzögerungen bei der Digitalisierung der Gesetzblätter. Leider fehlt oft der Mut, entsprechende verfassungsändernde Parlamentsmehrheiten zu organisieren.³⁸

6.9. Bürgerbeteiligung

Zwar gehört es zu den originären Länderkompetenzen, elektronische Verfahren zur Einbeziehung von Bürgern in die Planungsverfahren und Gesetzgebungsdiskussion bereitzustellen. Im Interesse der Bürger könnte die E-Government-Gesetzgebung immerhin eine günstige Chance bieten, hier Rechte auf die Nutzung von Beteiligungsplattformen zu verankern.³⁹

7. Fazit

Eine Übersicht über die 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. Auch wenn anzuerkennen ist, dass die Länder eigenständige Kompetenzträger im föderalen Verfassungsgefüge sind, so ist es doch Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen kaum zuzumuten, vor der elektronischen Kontaktaufnahme mit Behörden außerhalb des eigenen Bundeslandes zunächst intensiv das spezielle E-Government-Regelungswerk zu studieren. Die Ergänzung des Art. 91 c GG 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 damit auch das Prinzip der Rechtssicherheit zu stärken. Dem sollte auch eine Fortentwicklung der E-Government-Regelungen dienen. Das seit Jahrzehnten harmonisierte Verwaltungsverfahrenrecht von Bund und Ländern zeigt, dass das föderale Verfassungsgefüge hier keine unüberwindbare Hürde darstellen muss. Eventuell käme auch der auf der Basis des Art. 91c GG gegründete IT-Planungsrat als Gremium in Frage, auf eine stärkere Vereinheitlichung hinzuwirken.

8. Literatur

DENKHAUS, WOLFGANG/RICHTER, EIKE/BOSTELMANN, LARS, EGovG/OZG, Verlag C.H.Beck, München 2019.

HERRMANN, MARCO, STÖBER, KARLHEINZ, NVwZ 2017, 1401–1407.

BERNHARDT, WILFRIED, Abweichung von der Norm, https://www.kommune21.de/meldung_22715.html.

BERNHARDT, WILFRIED, Die eVerkündung ist längst überfällig, eGovernment Computing 5.2. 2019, <https://www.egovernment-computing.de/die-everkuendung-ist-laengst-ueberfaellig-a-796563/index2.html>.

BERNHARDT, WILFRIED, Konsistente Gesetzgebung in Zeiten digitaler Transformation? PDV-News 91/2018, S. 10–15.

BERNHARDT, WILFRIED, Eine Frage der Rechtstreue, eGovernment Computing 29.03.19, <https://www.egovernment-computing.de/eine-frage-der-rechtstreue-a-814902/>.

BECKERMANN, BENEDIKT, E-Government-Gesetzgebung im Vergleich, VM 2018, S. 167–176.

MARTINI, MARIO/WIESNER, CORNELIUS, Art. 91c Abs. 5 GG und das neue Zugangsregime zur digitalen Verwaltung – Quantensprung oder zu kurz gesprungen? in: ZG 2017, 193–227.

WERNSMANN, RAINER/MOSER, CHRISTIAN, in: Dietlein/Suerbaum (Hrsg.), BeckOK KommunalR Bayern, 3.Edition, 1.8. 2019.

Alle Internetfundstellen wurden zuletzt am 16.12.2019 abgerufen.

³⁷ Art. 81 Abs. 4 BbgVerf. idF von 2009; Art. 102 Satz 2 SaarVerf. idF von 2008, Art. 120 Hess. Verf.

³⁸ BERNHARDT, <https://www.egovernment-computing.de/die-everkuendung-ist-laengst-ueberfaellig-a-796563/index2.html>.

³⁹ Dies sehen einige Länderregelungen bereits vor: § 14 EGovG Bln; § 11 BremEVerwG; § 18 EGovG NRW; § 13 EGovG LSA; § 13 E-GovG SL § 24 ThürEGovG.