

# E-Government-Gesetzgebung im Vergleich

Benedikt Beckermann

Der Beitrag bespricht die E-Government-Gesetzgebung in Bund und Ländern in vergleichender Perspektive. Dabei werden Gemeinsamkeiten und Divergenzen zwischen den Regelungssystemen beleuchtet und diese auf ihre Zweckmäßigkeit hin überprüft. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf durch die Landesgesetzgebung hervorgebrachten Innovationen.

## Einleitung

Die Implementation tauglicher E-Government-Strukturen nimmt in Deutschland nur langsam Fahrt auf. An kritischen Stimmen mangelt es nicht.<sup>1</sup> Aktuell unternehmen es Bund und Länder, basierend auf einer zu mehr Kooperationsmöglichkeiten führenden Grundgesetzänderung, wenigstens sich aus der bundesstaatlichen Struktur ergebende Hindernisse zu überwinden.<sup>2</sup> Gut fünf Jahre nach Erlass des E-Government-Gesetzes (EGovG) des Bundes<sup>3</sup> mag dies zwar keine Zäsur darstellen, die es rechtfertigt, eine (Zwischen-)Bilanz zu ziehen. Dennoch bietet es sich an, auch angesichts verschiedenartiger landesgesetzgeberischer Bemühungen, die dem EGovG folgten, den Status-quo zu rekapitulieren und sich für künftige weiterführende Maßnahmen zu vergegenwärtigen.<sup>4</sup>

## Gesetze und Gesetzentwürfe in Bund und Ländern

Das EGovG des Bundes war nicht das erste Gesetz seiner Art.<sup>5</sup> Ihm kam aber eine

Anstoß- und Vorbildfunktion für spätere Regelwerke der Länder zu. Inzwischen hat (neben Schleswig-Holstein) mit Baden-Württemberg,<sup>6</sup> Bayern,<sup>7</sup> Berlin,<sup>8</sup> Bremen,<sup>9</sup> Mecklenburg-Vorpommern,<sup>10</sup> Nordrhein-Westfalen,<sup>11</sup> dem Saarland,<sup>12</sup> Sachsen<sup>13</sup> und Thüringen<sup>14</sup> die Mehrheit der Bundesländer E-Government-Gesetze erlassen. In Brandenburg,<sup>15</sup> Hessen<sup>16</sup> und Sachsen-

Anhalt<sup>17</sup> liegen derzeit Regierungsentwürfe vor, die im Folgenden in ihrer Ausgangsfassung mit behandelt werden. In Niedersachsen wird in Kürze ein Gesetzgebungsverfahren eingeleitet werden.<sup>18</sup>

Wegen des begrenzten Regelungsgehaltes des EGovG des Bundes (EGovG-Bund) bedarf es dieser landesrechtlichen Ergänzungen:<sup>19</sup> Zwar erstreckt sich der Anwendungsbereich des EGovG-Bund ausweislich dessen § 1 nicht nur auf Bundesbehörden, sondern auch auf Landesbehörden und Selbstverwaltungsträger, jedoch nur insoweit als sie Bundesrecht ausführen. Die Ausführung von Landesrecht

- 1 Siehe etwa Martini 2017, S. 444; Schliesky 2017, S. 110 f.
- 2 Dazu etwa Siegel 2018, S. 185 ff.; Schliesky/Hoffmann 2018, S. 193 ff.
- 3 „Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung“ (EGovG) v. 25.7.2013, BGBl. S. 2749.
- 4 Mit eingehender Analyse auch Denkhaus 2016, S. 120 ff.
- 5 Schleswig-Holstein hatte bereits im Jahr 2009 ein entsprechendes Gesetz erlassen: „Gesetz zur elektronischen Verwaltung für Schleswig-Holstein“ (EGovG SH), v. 8.7.2009, GVBl. S. 398, zuletzt geändert durch Gesetz v. 2.5.2018, GVBl. S. 162. Ergänzend sind Regelungen in §§ 52a ff. des Landesverwaltungsgesetzes (LVwG SH, zuletzt geändert durch Gesetz v. 17.4.2018, GVBl. S. 213) eingeflossen.
- 6 „Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung des Landes Baden-Württemberg“ (EGovG BW) v. 17.12.2015, GBl. S. 1191, zuletzt geändert durch Gesetz v. 6.3.2018, GBl. S. 65.
- 7 „Gesetz über die elektronische Verwaltung in Bayern“ (BayEGovG) v. 22.12.2015, GVBl. S. 458, zuletzt geändert durch Gesetz v. 18.5.2018, GVBl. S. 341. Dazu Bähr/Denkhaus 2016, S. 1 ff.
- 8 „Gesetz zur Förderung des E-Government“ (EGovG Bln) v. 30.5.2016, GVBl. S. 282.
- 9 „Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Bremen“ (BremEVerwG) v. 20.3.2018, GBl. S. 44.
- 10 „Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltungstätigkeit in Mecklenburg-Vorpommern“ (EGovG M-V) v. 25.4.2016, GVBl. S. 198, zuletzt geändert durch Gesetz v. 17.5.2018, GVBl. S. 192.

- 11 „Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen“ (EGovG NRW) v. 8.7.2016, GVBl. S. 551.
- 12 „Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung im Saarland“ (E-GovG SL), v. 15.11.2017, Amtsbl. S. 1007, zuletzt geändert durch Gesetz v. 16.5.2018, Amtsbl. S. 254.
- 13 „Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung im Freistaat Sachsen“ (SächsEGovG) v. 9.7.2014, GVBl. S. 398, zuletzt geändert durch Gesetz v. 26.4.2018, GVBl. S. 198.
- 14 „Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Thüringen sowie zur Änderung verfahrenrechtlicher Vorschriften“ (ThürEGovG) v. 10.5.2018, GVBl. S. 212.
- 15 Gesetzentwurf „Gesetz über die elektronische Verwaltung im Land Brandenburg“ (BbgEGovGE), Bbg. LT-Drs. 6/8728.
- 16 Gesetzentwurf „Hessisches Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung“ (HEGovGE), Hess LT-Drs. 19/6403.
- 17 Gesetzentwurf „Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung des Landes Sachsen-Anhalt“ (EGovG LSA-E), LSA LT-Drs. 7/1877.
- 18 Der Entwurf zum geplanten „Gesetz über digitale Verwaltung und Informationssicherheit“ war bei Abschluss des Manuskripts noch nicht veröffentlicht. Siehe dazu aber die Pressemitteilung der Landesregierung unter <https://www.stk.niedersachsen.de/aktuelles/presseinformationen/gesetz-ueber-digitale-verwaltung-und-informationssicherheit-landesregierung-konkretisiert-digitalen-wandel-in-der-verwaltung-fuer-buergerinnen-und-buerger--166246.html>.
- 19 Siehe auch Bähr/Denkhaus 2016, S. 2.



**Dr. Benedikt Beckermann**

Akademischer Rat  
z.A. am Institut für  
Staatswissenschaft  
der Leibniz Universität  
Hannover

wird folglich nicht erfasst und bedarf separater Regelung. Zudem erstrecken sich einzelne Normen des EGovG-Bund ausschließlich auf Bundesbehörden.<sup>20</sup> Schließlich bleiben in inhaltlicher Hinsicht Freiräume für landesrechtliche Regelungen, die über die bundesrechtlichen Vorgaben hinausgehen können. Insoweit kann sich hier das bundesstaatliche Innovationspotenzial entfalten dahingehend, dass einzelne Rechtsinstitute zunächst nur in einzelnen Landesgesetzen Niederschlag finden, um später von anderen Normge-

der Regelung des § 2 Abs. 1 EGovG-Bund sehen alle Länder übereinstimmend vor, dass jede Behörde mindestens einen Zugangsweg elektronischer Art vorhalten muss.<sup>21</sup> Bayern verstärkt diese objektive Rechtspflicht noch durch einen ausdrücklichen<sup>22</sup> Zugangsanspruch der Bürger (Art. 2 BayEGovG). Für den umgekehrten Fall – ein Bürger möchte „analog“ kommunizieren – stellt § 3 Abs. 4 EGovG NRW<sup>23</sup> klar, was auch allgemein gilt:<sup>24</sup> Die Behörde darf den Beteiligten nicht auf ausschließlich digitale Kommu-

lung, so die Gesetzesbegründung, soll für die elektronische Antwortmöglichkeit der Behörde die bloß konkludente Zugangsöffnung durch den Bürger nicht ausreichen, sondern eine darüber hinausgehende ausdrückliche Eröffnung nötig sein, die freilich schriftlich einzuholen wäre.<sup>27</sup> Der herrschenden Meinung dürfte das zwar nicht entsprechen.<sup>28</sup> Da die Frage aber umstritten ist, erscheint die ausdrückliche Regelung durchaus sinnvoll.<sup>29</sup>

Die weitere Verpflichtung nach § 2 Abs. 2 EGovG-Bund, darüber hinaus einen De-Mail-Zugang bereitzuhalten, übernehmen demgegenüber Brandenburg und Thüringen nicht; § 2 Abs. 2 EGovG M-V gestaltet dies lediglich als „Soll-Vorschrift“ aus. In anderen Bundesländern erstreckt sich diese zusätzliche Verpflichtung nur auf Landesbehörden.<sup>30</sup> Am weitesten reicht die Regelung in § 2 Abs. 2 SächsEGovG, wonach sämtliche Behörden alle vom Bundesgesetzgeber verfahrensrechtlich zugelassenen elektronischen Kommunikationswege zu eröffnen haben.<sup>31</sup>

### **Pflicht zur digitalen Verfahrensabwicklung**

Mit der nach § 2 EGovG bzw. parallelen landesrechtlichen Normen erreichten bloßen „Elektrifizierung“<sup>32</sup> des Zugangs zu nach herkömmlichem Muster abgewickelten Verwaltungsleistungen ist für sich jedoch noch nicht viel gewonnen. Weitere Potenziale der Digitalisierung für eine Modernisierung des Verwaltungshandelns lassen sich durch eine vollständig digitale

## **»Das bundesstaatliche Innovationspotenzial kann sich dahingehend entfalten, dass einzelne Rechtsinstitute zunächst nur in einzelnen Landesgesetzen Niederschlag finden, um später von anderen Normgebern als vorbildhaft übernommen zu werden.«**

bern als vorbildhaft übernommen zu werden. Folglich verspricht die eingehende Beschäftigung mit den landesrechtlichen Spezifika besonderen Ertrag.

### **Konkordanzgesetzgebung**

Viele der E-Government-Gesetze der Länder gleichen in ihren Grundzügen dem Bundesgesetz nicht nur strukturell. Vielfach finden auch wörtliche Adaptionen statt, die dann lediglich den Adressatenkreis auf die Landesebene erweitern. Im Detail finden sich aber auch hier Unterschiede. Verschiedene Inkrafttretenszeitpunkte der einzelnen Vorgaben bleiben dabei im Folgenden aus Gründen der Übersichtlichkeit in aller Regel unberücksichtigt, so dass lediglich die gesetzgeberische Zielvorstellung abgebildet wird.

### **Zugangswege**

In allen Gesetzen werden – gleichsam als Grundlage jeder elektronischen Verwaltungstätigkeit – zunächst elektronische Kommunikationswege zwischen Behörden und Bürgern geregelt. Entsprechend

nikation verweisen. Jedoch muss auch der Bürger ausweislich der ausdrücklichen Regelung mancher Landesgesetze<sup>25</sup> elektronische Kommunikationswege gegen sich gelten lassen, wenn er sie aus freiem Entschluss im jeweiligen Verfahren zur Kommunikation mit der Behörde einsetzt. In einem solchen Fall ist die Behörde sogar regelmäßig gehalten, die Antwort auf dem gleichen Kommunikationskanal zu übermitteln.<sup>26</sup> Ohne eine solche Rege-

20 Zum Anwendungsbereich der Normen des EGovG-Bund im Einzelnen Ramsauer/Frische 2013, S. 1505 ff. Siehe auch Mehde 2017, S. 267 ff.

21 § 2 Abs. 1 EGovG BW; Art. 3 Abs. 1 BayEGovG; § 4 Abs. 1 EGovG Bln; § 3 Abs. 1 BbgEGovGE; § 2 Abs. 1 BremEVerwG; § 2 Abs. 1 EGovG M-V; § 3 Abs. 1 EGovG NRW; § 3 Abs. 1 E-GovG SL; § 2 Abs. 1 SächsEGovG; § 10 Abs. 1 EGovG LSA-E; § 52b Abs. 1 LVwG SH; § 6 Abs. 1 ThürEGovG.

22 Dazu, dass auch die dem Wortlaut nach lediglich die Behörden verpflichtende Regelung des § 2 EGovG-Bund bereits ein subjektives Zugangsrecht Beteiligter enthalte Ramsauer/Frische 2013, S. 1506; Mehde 2017, S. 270.

23 Ähnlich Art. 2 S. 3 BayEGovG.

24 Zur Bundesrechtslage Mehde 2017, S. 270. – Siehe aber für die Möglichkeit einer Verengung auf di-

gitale Kommunikation jüngst Schulz 2018, S. 601 ff.

25 § 4 Abs. 1 S. 1 EGovG NRW; § 12 Abs. 2 S. 1 EGovG LSA-E; § 9 Abs. 1 S. 1 ThürEGovG.

26 § 4 Abs. 1 S. 2, 3 EGovG NRW; § 12 Abs. 2 S. 2 EGovG LSA-E; § 9 Abs. 1 S. 2, 3 ThürEGovG.

27 Insoweit wortgleich NRW LT-Drs. 16/10379, S. 48; LSA LT-Drs. 7/1877, S. 70; Thür. LT-Drs. 6/4753, S. 58 f.

28 Siehe etwa Schmitz 2018, Rn. 12; Kastner 2016, Rn. 10, 12 jeweils m.w.N. – A.A. aber Müller 2018, Rn. 6.

29 So auch Denkhaus 2016, S. 149.

30 § 2 Abs. 3 EGovG BW; § 3 Abs. 2 HEGovGE.

31 Dazu Denkhaus 2016, S. 141.

32 Schliesky 2017, S. 111.

Abwicklung von Verwaltungsverfahren ausnutzen.

#### **Pflicht zum digitalen Leistungsangebot**

An diesem Punkt setzt das Onlinezugangsgesetz des Bundes<sup>33</sup> an, das auf dem hierfür eingefügten Art. 91c Abs. 5 GG beruht. Nach § 1 Abs. 1 OZG sind „Bund und Länder [...] verpflichtet, [...] ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten.“ Diese Pflicht kennt dem Wortlaut nach keine Ausnahmen, dennoch ist es allgemeine Meinung, dass einzelne Verfahren sich für eine digitale Abwicklung aus tatsächlichen Gründen nicht eignen und entsprechend von der Pflicht auch nicht erfasst werden.<sup>34</sup> Demnach müsste nach

zur elektronischen Verfahrensabwicklung besteht daher nur für die Ausführung von Bundesrecht durch Bundes- und Landesbehörden. Der gesamte Bereich der Ausführung von Landesrecht ist demgegenüber nicht erfasst und muss folglich nicht digital erfolgen.

Folgt man dem, können – und müssen – landesrechtliche Regelungen diesen Makel des Bundesgesetzes überwinden.<sup>36</sup> Eine solche explizite Bezugnahme auf den bundesrechtlichen Portalverbund findet sich in § 3 Abs. 5 E-GovG SL, wenn auch dort ersichtlich davon ausgegangen wird, dass die Norm neben dem Bundesrecht rein deklaratorischen Charakter habe.<sup>37</sup> Nichtsdestotrotz vermag die Norm unfrei-

sichtlich der Ausführung von Bundesrecht, nicht aber von Landesrecht zum digitalen Leistungsangebot verpflichtet werden. Diese Lücke füllen ebenfalls landesrechtliche Normen.<sup>39</sup> Auch die Landesgesetzgeber haben aber die Organisationshoheit der Kommunen (Art. 28 Abs. 2 GG) zu achten und können deshalb nicht unbeschränkt standardisierend durchgreifen; dies gilt insbesondere hinsichtlich umfassender Digitalisierungspflichten des Leistungskatalogs kleinerer Gemeinden.<sup>40</sup>

#### **Portallösungen**

Die Verwaltungsleistungen sind dabei ausweislich § 1 Abs. 2 OZG nicht über ein einheitliches Bundesportal online anzubieten. Vielmehr besteht eine Verknüpfung einzelner Portale von Bund und Ländern. Die Einrichtung der Länderportale obliegt folgerichtig der Landesgesetzgebung. Manche Landesgesetze enthalten hierzu bereits ausdrückliche Regelungen, insbesondere zu deren Benutzung auch durch andere Stellen der öffentlichen Verwaltung.<sup>41</sup>

Daneben finden sich Normen über die allgemeine Zulässigkeit einer wechselseitigen Nutzung digitaler Infrastrukturen zwischen verschiedenen Behörden, insbesondere zur Überwindung der Grenze zwischen der Ebene der Landesbehörden und der kommunalen Ebene.<sup>42</sup> Mit Rücksicht auf letztere wird dabei aber der Angebotscharakter unter Ausschluss einer Nutzungsverpflichtung betont.<sup>43</sup>

#### **Digitales Dokumentenmanagement**

Umfangreiche Regelwerke in den E-Government-Gesetzen widmen sich naturgemäß dem Umgang mit Schriftstü-

## **»Nach Ablauf einer Übergangsfrist von fünf Jahren müsste grundsätzlich jedes geeignete Verwaltungsverfahren auch digital abgewickelt werden können – das wäre eine fundamentale Neuorientierung.«**

Ablauf einer Übergangsfrist von fünf Jahren grundsätzlich jedes geeignete Verwaltungsverfahren auch digital abgewickelt werden können – das wäre eine fundamentale Neuorientierung.

Richtigerweise geht der Regelungsgehalt des § 1 Abs. 1 OZG aber nicht so weit, wie der Wortlaut dies vermuten lässt: Wie *Martini/Wiesner* dargelegt haben, kann die Norm nicht dahingehend verstanden werden, dass Stellen der Landesverwaltung durch sie zur Einführung digitaler Verfahren verpflichtet sind. Dem Bundesgesetzgeber fehlt es für eine solche Pflicht an der notwendigen Gesetzgebungskompetenz dann, wenn die Ausführung von Landesrecht betroffen ist; dies gilt auch mit Blick auf die neue Sonderkompetenzzuweisung nach Art. 91c Abs. 5 GG, die trotz entsprechender gesetzgeberischer Intention für eine solche Pflicht zu eng geraten ist.<sup>35</sup> Eine Pflicht

willing den notwendigen Lückenschluss zu erbringen.

Überdies ist der Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 OZG hinsichtlich der kommunalen Ebene beschränkt.<sup>38</sup> Auch die Kommune können aus kompetenzrechtlichen Gründen durch das OZG nur hin-

33 „Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen“ (OZG) v. 14.8.2017, BGBl. S. 3138.

34 Herrmann/Stöber 2017, S. 1404; Martini/Wiesner 2017, S. 196.

35 Martini/Wiesner 2017, S. 200 ff. Zustimmung Ruge 2018, Rn. 45. – A.A. Herrmann/Stöber 2017, S. 1402; Siegel 2018, S. 187.

36 So § 3 Abs. 2 S. 3 E-GovG BW für Landesbehörden sowie für alle Behörden Art. 6 Abs. 1 BayEGovG; § 5 E-GovG NRW („Soll“-Vorschrift). Dem Gesamtkonzept des bayerischen Gesetzes folgend (dazu Denkhau 2016, S. 142 ff.) korrespondiert der Pflicht der Behörde auch ein subjektives Recht des Bürgers hierauf.

37 SL LT-Drs. 16/63, S. 32.

38 Martini/Wiesner 2017, S. 213 ff. Siehe auch Ruge 2018, Rn. 50. – Demgegenüber für eine umfassende Einbeziehung der kommunalen Ebene Herrmann/Stöber 2017, S. 1403; Rüscher 2017, S. 1531 f.; ebenso, jedoch mit Verhältnismäßigkeitsvorbehalt Siegel 2018, S. 188 f.

39 Art. 6 Abs. 1 BayEGovG; § 5 E-GovG NRW.

40 Martini/Wiesner 2017, S. 216 ff.

41 § 15 Abs. 2 ff. E-GovG BW; §§ 11, 14 Bbg E-GovG; §§ 17, 21 E-GovG LSA-E; §§ 5, 27 ThürEGovG.

42 § 15 Abs. 1 E-GovG BW; Art. 8 BayEGovG; § 14 HEGovGE; § 15 E-GovG M-V; §§ 10, 14 SächsEGovG, § 18 E-GovG LSA-E; § 8 E-GovG SH. Siehe zur bayerischen Regelung etwa Bähr/Denkhaus 2016, S. 8 f.

43 Dazu etwa Sächs LT-Drs. 5/13651, S. 89.

cken bzw. ihren digitalen Gegenständen. Grundlage eines digital abgewickelten Verwaltungsverfahrens ist die digitale Aktenführung.<sup>44</sup> Nach § 6 Abs. 1 EGovG-Bund „sollen“ Bundesbehörden mit Ausnahme von Kleinstbehörden<sup>45</sup> Akten elektronisch führen. Diese Vorgabe machen auch die Parallelgesetze der Länder. Die Regelungen variieren dabei insofern, als mitunter die E-Aktenführung nur durch „Soll“-Bestimmung vorgeschrieben wird, wie dies im Bundesgesetz angelegt ist,<sup>46</sup> andere Gesetze demgegenüber eine elek-

tronische Aktenführung zwingend vorsehen.<sup>47</sup> Daneben bestehen verschiedene Vorbehalte.<sup>48</sup> Vor allem die kommunale Ebene wird auch von den Landesgesetzen in der Regel von der Verpflichtung zur Führung von E-Akten ausgenommen.<sup>49</sup> Dies dürfte in erster Linie den gegebenenfalls erheblichen Kostenfolgen einer solchen Verpflichtung für die Selbstverwaltungsträger geschuldet sein. Insofern bleibt der Einstieg in die elektronische Aktenführung auf absehbare Zeit freiwillig. Es muss deshalb davon ausgegangen werden, dass eine flächendeckende Verbreitung elektronischer Akten auch nach Inkrafttreten der einschlägigen Regelungen der E-Government-Gesetze noch auf sich warten lassen wird.

## **»Es muss davon ausgegangen werden, dass eine flächendeckende Verbreitung elektronischer Akten auch nach Inkrafttreten der einschlägigen Regelungen der E-Government-Gesetze noch auf sich warten lassen wird.«**

tronische Aktenführung zwingend vorsehen.<sup>47</sup> Daneben bestehen verschiedene Vorbehalte.<sup>48</sup> Vor allem die kommunale Ebene wird auch von den Landesgesetzen in der Regel von der Verpflichtung zur Führung von E-Akten ausgenommen.<sup>49</sup> Dies dürfte in erster Linie den gegebenenfalls erheblichen Kostenfolgen einer solchen Verpflichtung für die Selbstverwaltungsträger geschuldet sein. Insofern bleibt der Einstieg in die elektronische Aktenführung auf absehbare Zeit freiwillig. Es muss deshalb davon ausgegangen werden, dass eine flächendeckende Verbreitung elektronischer Akten auch nach Inkrafttreten der einschlägigen Regelungen der E-Government-Gesetze noch auf sich warten lassen wird.

Regelungen der Ländergesetze zum Dokumententransfer zwischen digitalem und analogem Medium zur Vermeidung von Medienbrüchen entsprechen im Wesentlichen dem bundesrechtlichen Vorbild des § 7 EGovG-Bund. Gleiches gilt für die Möglichkeiten zur Gewährung digitaler Akteneinsicht, angelehnt an § 8 EGovG-Bund,<sup>50</sup> sowie die Verpflichtung

### **Informationspflichten**

der Behörden, digital eingereichte Belegunterlagen in der Regel anzuerkennen, § 5 EGovG-Bund.

Recht unspektakulär verpflichtet § 3 EGovG-Bund Behörden zur Bereitstellung von Informationen über sie selbst und ihre Tätigkeit im Internet. Diese Regelung wird von allen Landesgesetzen mit Ausnahme des sächsischen in vergleichbarer Form rezipiert. In Bayern wird auch

obersten Landesbehörden nach § 3 Abs. 2 S. 2 EGovG BW, 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.

### **Zahlungsverkehr**

Die Verpflichtung des § 4 EGovG-Bund, mindestens ein elektronisches Zahlungsverfahren anzubieten, wird von den Ländergesetzen ohne nennenswerte Abweichung übernommen. Demgegenüber ist die Umsetzung der Invoicing-Richtlinie der Europäischen Union (2014/55/EU) durch die Verpflichtung der Behörden zur Entgegennahme elektronischer Rechnungen in bestimmten Vergabeverfahren nach dem Modell des § 4a EGovG-Bund bislang lediglich von einigen E-Government-Gesetzen der Länder vorgenommen worden.<sup>51</sup> Hier bleibt noch eine Umsetzungsfrist bis zum 27.11.2018, Art. 11 Abs. 1 S. 1 RL.<sup>52</sup>

### **Verkündungsblätter**

Die in § 15 EGovG-Bund vorgesehene Möglichkeit, amtliche Mitteilungs- und Verkündungsblätter (mit Ausnahme des jeweiligen Gesetzblattes<sup>53</sup>) sowohl ergänzend als auch substituierend zu Papierausgaben elektronisch anzubieten, wird durch die Mehrzahl der Landesgesetze für Publikationspflichten nach Landesrecht übernommen. Ausnahmen bilden insoweit

die Informationspflicht gem. Art. 2 S. 1 BayEGovG durch ein subjektives Recht des Bürgers hierauf verstärkt. Die ergänzende Anordnung in § 3 Abs. 1 EGovG BW, dass die Informationen auch aktuell zu halten sind, sollte einer Selbstverständlichkeit entsprechen. Bemerkenswert erscheint jedoch die Verpflichtung der

44 Zur Verknüpfung von elektronischer Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsakte siehe Beckermann 2018, S. 79 ff.

45 Zum Wirtschaftlichkeitsvorbehalt Ramsauer/Frische 2013, S. 1513.

46 Art. 7 Abs. 1 S. 1 BayEGovG; § 7 S. 1 HEGovGE; § 10 Abs. 1 S. 1 EGovG M-V; § 9 Abs. 3 S. 1 EGovG NRW; § 5 Abs. 1 S. 1 E-GovG SL; § 12 Abs. 1 S. 1 SächsEGovG; § 3 Abs. 1 S. 1 EGovG LSA-E; § 52d Abs. 2 LVwG SH.

47 § 6 Abs. 1 EGovG BW; § 6 S. 1 BremEVerwG; § 16 Abs. 3 S. 1 ThürEGovG. – Trotz des missverständlichen Wortlauts des § 7 Abs. 1 S. 1 BbgEGovGE („führen ihre Akten grundsätzlich elektronisch“) will die Regierungsbegründung diese Regelung als zwingend verstanden wissen mit der Möglichkeit, einzelne Behörden wegen besonderer Gegebenheiten auszunehmen, vgl. Bbg LT-Drs. 6/8728, S. 55.

48 Vorbehalt der Wirtschaftlichkeit: § 6 Abs. 1 S. 2 EGovG BW; § 6 S. 3 BremEVerwG; § 7 S. 2 HEGovGE; § 10 Abs. 1 S. 2 EGovG M-V; § 9 Abs. 3

S. 2 EGovG NRW; § 5 Abs. 1 S. 2 E-GovG SL; § 3 Abs. 1 S. 3 EGovG LSA-E; § 16 Abs. 3 S. 2 ThürEGovG; Vorbehalt wichtiger Gründe: § 10 Abs. 1 S. 1 EGovG M-V; Vorbehalt der Haushaltsmittel: § 12 Abs. 1 S. 1 SächsEGovG.

49 § 6 Abs. 1 S. 1 EGovG BW; Art. 7 Abs. 1 BayEGovG; § 7 Abs. 1 BbgEGovGE; § 6 BremEVerwG; § 9 Abs. 3 EGovG NRW; § 12 Abs. 1 S. 1 SächsEGovG; § 52d Abs. 2 S. 4 LVwG SH; § 16 Abs. 3 S. 1 ThürEGovG.

50 Nur dem bayerischen Gesetz fehlt eine entsprechende Regelung.

51 Art. 5 BayEGovG; § 4 Abs. 2 BremEVerwG; § 5 Abs. 2 HEGovGE; § 52g Abs. 2 LVwG SH; § 14 ThürEGovG.

52 Dazu und zu Ausnahmetatbeständen knapp Siegel 2017, S. 386.

53 Für die ausschließliche Publikation der Gesetzblätter in elektronischer Form bedürfte es nach überwiegender Ansicht einer Änderung der jeweiligen Verfassungsnormen in Bund und Ländern, siehe die Nachweise bei Butzer 2014, Rn. 244 f. Vgl. auch BT-Drs. 15/5216, S. 46.

lediglich das schleswig-holsteinische Gesetz sowie der brandenburgische Entwurf, denen entsprechende Regelungen fehlen. Nach § 13 Abs. 1 S. 2 EGovG BW bedarf es zunächst einer besonderen Anordnung durch ein (Fach-)Gesetz bzw. im kommunalen Bereich durch Satzung. Für die digitale Bekanntmachung von Ortsrecht werden teilweise Vorbehalte zugunsten der einschlägigen kommunalrechtlichen Regelungen aufgestellt.<sup>54</sup>

Ergänzend werden mitunter ausdrücklich datenschutzrechtliche Vorbehalte<sup>55</sup> erhoben, wonach in einer öffentlichen Bekanntmachung vorhandene personenbezogene Daten nachträglich zu anonymisieren sind, wenn der Zweck der Veröffentlichung dieser Daten weggefallen ist. Die Regelungen haben insbesondere den Fall öffentlicher Zustellungen an Einzelpersonen im Blick, deren Regelungsgehalt sich durch Zeitablauf erledigt.<sup>56</sup> Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass gem. § 10 Abs. 2 S. 2 VwZG bzw. dem landesrechtlichen Äquivalent bei der öffentlichen Zustellung nicht das zuzustellende Dokument selbst, das eventuell sensible Informationen enthält, öffentlich gemacht wird, sondern nur eine Benachrichtigung, die darauf hinweist, dass ein solches Dokument zur Einsichtnahme vorliegt; diese Beschränkung ist gerade aus datenschutzrechtlichen Gründen erfolgt.<sup>57</sup> Die einzigen personenbezogenen Daten des Betroffenen in der Veröffentlichung sind daher sein Name und seine letzte bekannte Anschrift sowie die konkludente Information, dass er dort nicht mehr anzutreffen ist. Dass hierfür eine Tilgungspflicht unbedingt erforderlich ist, ist nicht ersichtlich, zumal die (weiterhin mögliche) Papierfassung nicht geändert wird und entsprechend die Daten ohnehin zugänglich bleiben. Der Regelung ist insoweit kein Vorbildcharakter zu attestieren.

Übereinstimmend mit § 15 Abs. 2 EGovG-Bund sehen die landesrechtlichen Regelungen ausnahmslos Hilfestellungen für Personen vor, die mit der Anwendung der technischen Systeme nicht hinreichend vertraut sind. Schon aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten erscheint eine solche Maßnahme zwingend erforderlich. Sie belegt einmal mehr die Spaltung der Gesellschaft in „digital natives“ und „digital immigrants“, die der Gesetzgeber stets zu

berücksichtigen hat. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die Einschätzung der baden-württembergischen Landesregierung, wonach „damit zu rechnen [sei], dass die jetzt noch als notwendig eingeschätzten weiteren Bezugsmöglichkeiten einer Papierfassung [ab dem Jahr 2026] wegen der vorangeschrittenen technischen und gesellschaftlichen Entwicklung [...] nicht mehr erforderlich sein werden.“<sup>58</sup> Aus diesem Grund sollen die entsprechenden Klauseln im EGovG BW mit Ablauf des Jahres 2026 außer Kraft treten.<sup>59</sup> Ob sich diese Annahme als haltbar erweisen wird, wird die Zeit zeigen. Es erscheint

## **»§ 15 Abs. 2 EGovG-Bund belegt einmal mehr die Spaltung der Gesellschaft in ‚digital natives‘ und ‚digital immigrants‘, die der Gesetzgeber stets zu berücksichtigen hat.«**

jedenfalls sehr optimistisch, für diesen einschneidenden Schritt einen festen Zeitpunkt vorzusehen. Naheliegender wäre es wohl gewesen, diesen über spätere Evaluationen des Gesetzes erst zu ermitteln.

### **Open Data**

Noch vergleichsweise jung ist die Verpflichtung zu „Open Data“, die gem. § 12a EGovG-Bund nur Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung betrifft. Danach sind bestimmte Rohdatensätze unentgeltlich zur Nutzung durch jedermann öffentlich zugänglich zu machen, die der Behörde digital und strukturiert vorliegen und die nicht unter Ausschlussstatbestände nach dem IFG fallen. Insoweit besteht eine proaktive Publikationspflicht, wenn auch ein subjektiv-rechtlicher Anspruch des Bürgers hierauf ausgeschlossen wird, § 12a Abs. 1 S. 2 EGovG-Bund.<sup>60</sup>

In den E-Government-Gesetzen der Länder schlägt sich diese Verpflichtung bisher kaum nieder. Eine Ausnahme bil-

det § 13 EGovG Bln, der eine vergleichbare Verpflichtung auf die Behörden der Berliner Verwaltung erstreckt, jedoch die konkrete Ausgestaltung einer Rechtsverordnung überantwortet. Anders als in der bundesrechtlichen Regelung wird dort ein Anspruch des Bürgers auf Bereitstellung bestimmter Informationen indes weder ausdrücklich begründet noch abgelehnt.

Andere Bundesländer treffen derartige Regelungen aber außerhalb ihrer E-Government-Gesetze.<sup>61</sup> Dort findet sich im Gegensatz zur Bundesrechtslage ein ausdrücklicher Anspruch auf Bereitstel-

lung der veröffentlichungspflichtigen Informationen.<sup>62</sup> Daneben bestehen faktisch (auch kommunale) Datenportale.<sup>63</sup>

54 § 19 Abs. 3 EGovG NRW; § 14 Abs. 1 S. 2 E-GovG SL; § 25 Abs. 3 ThürEGovG.

55 § 13 Abs. 3 EGovG BW; § 4 Abs. 3 SächsEGovG.

56 BW LT-Drs. 15/7724, S. 70; Sächs. LT-Drs. 5/13651, S. 48.

57 BT-Drs. 15/5216, S. 14.

58 BW LT-Drs. 15/7724, S. 93.

59 Art. 8 Abs. 5 des Einführungsgesetzes.

60 Schnieders 2018, S. 182. – Kritisch gegen Bestrebungen des Open Government etwa Kubicek 2017, S. 202 ff.

61 Für Bremen: §§ 1 Abs. 1, 11 BremIFG; für Hamburg: § 1 Abs. 1 HbgTG; für Rheinland-Pfalz: § 2 Abs. 1 TranspG RhPf. Dazu etwa jüngst Schnieders 2018, S. 183.

62 Ausdrücklich § 1 Abs. 1 S. 1 BremIFG; § 1 Abs. 2 HbgTG; § 2 Abs. 1 S. 2 TranspG RhPf. – Siehe zu Hamburg etwa Mühlbacher/Schmidhuber/Hilgers 2017, S. 318 ff.

63 Dazu Schnieders 2018, S. 181.

## Georeferenzierung

Des Themas Georeferenzierung, also der Verbindung der Daten über Flurstücke in öffentlichen Registern mit einheitlichen Koordinaten, nimmt sich § 14 EGovG-Bund an und schreibt eine Aufnahme solcher einheitlichen Geodaten für den Fall vor, dass ein solches Register neu aufgebaut oder grundlegend überarbeitet wird. Nach Vorstellung des Bundesgesetzgebers soll die im Bundesrecht festgeschriebene „bundesweit einheitlich festgelegte direkte Georeferenzierung“ der auch ebenenübergreifenden Operabilität der Registerdaten dienen; er erwartet daher auch eine einheitliche Festlegung der Standards durch den IT-Planungsrat unter Mitwirkung der Länder.<sup>64</sup> Diese Vorgabe gilt indes (korrespondierend mit dem beschränkten Anwendungsbereich gem. § 1 Abs. 2 EGovG-Bund) nur für Daten aufgrund der Anwendung von Bundesrecht.

Die Lücke bei der Anwendung von Landesrecht füllen viele<sup>65</sup> Landesgesetze. Sie orientieren sich dabei überwiegend am Vorbild des Bundesrechts. Wenn es in den landesrechtlichen Äquivalenten jedoch heißt, es seien lediglich „landesweit einheitlich festgelegte“ Standards zu verwenden,<sup>66</sup> irritiert dies jedenfalls deshalb, weil der vom Bundesgesetzgeber intendierte Vereinheitlichungseffekt nicht erreicht werden könnte.<sup>67</sup> Mit Blick darauf, dass auch die jeweiligen Entwurfsbegründungen indes auf eine bundesweite Vereinheitlichung abstellen<sup>68</sup> und zudem Standardisierungsbeschlüsse des IT-Planungsrates umzusetzen sind<sup>69</sup>, die vereinheitlichend wirken, dürfte es sich insoweit aber lediglich um einen Formulierungslapsus handeln.

## Landesrechtliche Spezifika

Daneben bestehen Regelungsbereiche, die im Bundesgesetz (bisher) nicht vorgesehen sind, aber durch die Ländergesetzgebung als Innovation hervorgebracht werden. Manche Regelungen bestehen zunächst nur in einzelnen Landesgesetzen, in anderen Zusammenhängen ist dagegen bereits eine Konkordanzgesetzgebung auf Länderebene spürbar. Inwieweit einzelne Regelungen Vorbildcharakter haben und – ggf. auch durch den Bund – übernommen wer-

den sollten, ist Gegenstand der folgenden Darstellung.

## Organisatorische Weichenstellungen

Augenfällig ist zunächst der Hang vieler Landesgesetze zur Schaffung neuer Organisationsstrukturen. Um die Digitalisierung der Verwaltung zu bewältigen und in geordnete Bahnen zu lenken, versprechen sich die Landesgesetzgeber von der gesetzlichen Schaffung entsprechender Gremien offenbar Effizienzvorteile. Demgegenüber

der Landesregierung für Informationstechnologie“.<sup>71</sup> Teilweise wird diesem der Rang eines Staatssekretärs zugewiesen.<sup>72</sup>

Den ähnlichen Aufgabenzuweisungen nach handelt es sich bei dieser Stelle um die zentrale Koordinierungseinheit der Bemühungen des jeweiligen Landes im Bereich E-Government: Dabei obliegt der oder dem Beauftragten die Verantwortung für die E-Government-Strategie des jeweiligen Landes<sup>73</sup>, wozu sie oder er auch Vertreter des Landes im IT-Planungsrat

# »Um die Digitalisierung der Verwaltung zu bewältigen und in geordnete Bahnen zu lenken, versprechen sich die Landesgesetzgeber von der Schaffung neuer Gremien und Beauftragter offenbar Effizienzvorteile.«

betont etwa Bayern die Notwendigkeit von Flexibilität der agierenden politischen und administrativen Stellen und verzichtet aus diesem Grund ausdrücklich auf organisatorische Eingriffe durch Gesetz.<sup>70</sup>

## IT-Beauftragte

Viele der Landesgesetze etablieren (mit nur leicht variierender Terminologie) „eine Beauftragte oder einen Beauftragten

ist.<sup>74</sup> Sie oder er ist an sämtlichen Planungen einzelner Ressorts auf dem Gebiet der Digitalisierung<sup>75</sup>, insbesondere bei der Rechtssetzung<sup>76</sup> und an der Aufstellung entsprechender Haushaltspositionen<sup>77</sup> zu beteiligen. Kurzum: „Sie oder er ist die erste politische Ansprechperson für Fragen der E-Government-Strategie und der IT-Strategie sowie deren Vollzug.“<sup>78</sup>

64 BT-Drs. 17/11473, S. 45.

65 Ausnahmen bilden insoweit die Gesetze in Bayern, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen.

66 So ausdrücklich § 12 Abs. 1 EGovG BW; § 9 Abs. 1 Bbg EGovGE.

67 Demgegenüber mit Verweis auf bundeseinheitliche Standards § 17 Abs. 1 EGovG Bln; § 13 Abs. 1 BremEVERwG; § 10 Abs. 2 HEGovGE; § 6 Abs. 1 EGovG M-V; § 17 Abs. 1 S. 1 EGovG NRW; § 11 Abs. 1 E-GovG SL.

68 BW LT-Drs. 15/7724, S. 68; Bbg LT-Drs. 6/8728, S. 63.

69 § 17 EGovG BW; § 12 Bbg EGovGE.

70 Bay LT-Drs. 17/7537, S. 39.

71 § 18 EGovG BW; § 16 EGovG M-V; § 22 EGovG NRW; § 17 Abs. 2 SächsEGovG; § 14 EGovG LSA-E; § 28 ThürEGovG. Siehe auch § 13 HEGovGE, wo zwar eine Benennung der zuständigen Stelle noch fehlt, die aber nach der Systematik zu urteilen

(§ 15 Abs. 1 S. 3 Nr. 1 HEGovGE) gleichlautend ausfallen dürfte.

72 § 21 EGovG Bln; § 13 Abs. 1 S. 3 Bbg EGovGE; § 16 Abs. 2 EGovG M-V.

73 § 19 Abs. 1 S. 1 EGovG BW; § 13 Abs. 2 Nr. 3 Bbg EGovGE; § 16 Abs. 3 Nr. 3 EGovG M-V; § 22 Abs. 3 Nr. 1 EGovG NRW; § 17 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 SächsEGovG. Zu Digitalisierungsstrategien etwa Hölle 2017, S. 325 ff.

74 § 18 Abs. 2 EGovG BW; § 21 Abs. 2 S. 2 Nr. 13 EGovG Bln; § 13 Abs. 2 Nr. 1 Bbg EGovGE; § 16 Abs. 3 Nr. 1 EGovG M-V; § 22 Abs. 3 Nr. 8 EGovG NRW; § 17 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 SächsEGovG; § 14 Abs. 2 EGovG LSA-E.

75 § 19 Abs. 2 S. 2 EGovG BW.

76 § 19 Abs. 5 EGovG BW; § 21 Abs. 4 EGovG Bln; § 16 Abs. 3 Nr. 7 EGovG M-V; § 17 Abs. 2 S. 3 SächsEGovG.

77 § 19 Abs. 3 EGovG BW.

78 BW LT-Drs. 15/7724, S. 77.

## Gremien

Daneben werden verschiedene Gremien gebildet.

## Baden-Württemberg

Am weitesten geht dabei Baden-Württemberg, wo gleich drei solcher Gremien eingesetzt werden: zunächst ein „IT-Rat“<sup>79</sup>, gebildet aus Vertretern insbesondere der Ministerien, in dessen Zuständigkeit IT-Standards beschlossen und die E-Government-Strategie vorbereitet werden. Daneben dient er als Beratungsgremium des IT-Beauftragten. Insoweit handelt es sich dabei um ein im weiteren Sinne regierungsinternes Koordinierungsgremium.

Dem vorgeschaltet ist ein „Arbeitskreis Informationstechnik“, der wiederum die

senden Gremiums auf Ebene der obersten Landesbehörden, folgt nur Sachsen mit Einsetzung eines in § 17 Abs. 1 SächsEGovG namenlosen „Koordinierungsgremiums“. In den übrigen Bundesländern bleibt die interne Koordination auf Regierungsebene folglich der üblichen Ressortabstimmung überlassen, ohne speziell institutionalisiert zu werden. Ob sich aus einem separaten Gremium tatsächlich Umsetzungsvorteile ergeben, bleibt abzuwarten.

## Beratende ebenenübergreifende Kooperationsgremien

Demgegenüber wird die Problematik der Einbeziehung auch der kommunalen Ebene durch ein Kooperationsgremium von allen Landesgesetzen mit Ausnahme derer

munalvertretern zusammensetzt, während in anderen Bundesländern<sup>85</sup> Landesvertreter ein deutliches Übergewicht besitzen. Schon mit Blick darauf, dass – wenn ebenenübergreifendes E-Government gelingen soll – gerade die kommunale Ebene erhebliche Lasten zu schultern haben wird, erscheint es vorzugswürdig, dieser auch eine starke Stimme in entsprechenden Koordinierungsgremien zu verleihen, zumal sich die Landesebene durch den nur beratenden Charakter dieser Einrichtungen keinerlei Gestaltungsmöglichkeiten begibt.

## IT-Sicherheit

In Bezug auf Regelungen zur IT-Sicherheit im Rahmen von E-Government-Gesetzgebung geht vor allem Bayern voran. Während in vielen anderen Landesgesetzen zur IT-Sicherheit eher politische Programmsätze (Erstellung von Sicherheitskonzepten) vorhanden sind,<sup>86</sup> wurde dort auf Grundlage von Art. 9, 10 BayEGovG entsprechend dem bundesamtlichen Vorbild ein „Landesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (LSI)“ mit einer Zielmarke von 200 Beschäftigten<sup>87</sup> errichtet. In der Behörde ist das zuvor organisatorisch unselbstständige bayerische CERT („Computer Emergency Response Team“), das auch in anderen Bundesländern bekannt, jedoch nur in Brandenburg<sup>88</sup> im E-Government-Geszentwurf sowie in Berlin in § 23 Abs. 2 EGovG Bln<sup>89</sup> als Institution etabliert wird, aufgegangen.<sup>90</sup> Dem bundesstaatlichen Puzzle der Sicherheitsbehörden werden so neue (selbstständige) Teile hinzugefügt. Wie sich insbesondere die Zusammenarbeit solcher institutionalisierter und mit erheblichem Personalkörper ausgestatteter Lan-

# »In Bezug auf Regelungen zur IT-Sicherheit im Rahmen von E-Government-Gesetzgebung geht vor allem Bayern voran.«

Beschlüsse des IT-Rates vorbereitet und deren Umsetzung begleitet.<sup>80</sup>

Daneben besteht ein IT-Kooperationsrat, der – vergleichbar einer „Herunterzonung“ des IT-Planungsrates von Bund und Ländern auf die Landesebene – der Kooperation von Land, Gemeinden und Gemeindeverbänden dient, um so verwaltungsorganisatorische Brüche durch Ebenentrennungen zu überwinden.<sup>81</sup> Ausweislich § 23 Abs. 3 EGovG BW ist dieses Gremium in ebenenübergreifenden Angelegenheiten zwar zu beteiligen, hat aber keine rechtlichen, sondern lediglich politische Handlungsmöglichkeiten, da es darauf beschränkt ist, zu den Themen, mit denen es befasst ist, Empfehlungen abzugeben.

## Beschlussgremium auf höchster Ebene

Dem Vorbild des baden-württembergischen IT-Rates, also eines beschlussfas-

Bayerns und Schleswig-Holsteins<sup>82</sup> gesehen.<sup>83</sup> Die eingerichteten Gremien haben allerdings durchgängig lediglich beratende bzw. vorbereitende Funktion.

Bemerkenswert ist insoweit, dass nach manchen Regelungen<sup>84</sup> das jeweilige Gremium sich hälftig aus Landes- und Kom-

79 §§ 20, 21 EGovG BW.

80 § 22 EGovG BW.

81 § 23 EGovG BW.

82 Das in § 3 Abs. 3 EGovG SH vorgesehene Abstimmungsverfahren zwischen Verwaltungsträgern bringt jedenfalls keine zusätzliche Institution hervor, wenn es auch den Problemerkern ebenfalls einer Lösung zuzuführen sucht.

83 § 22 EGovG Bln („IKT-Lenkungsrat“); § 15 Bbg EGovGE („IT-Rat“); § 17 EGovG M-V („Lenkungsausschuss E-Government“); § 21 EGovG NRW, § 19 E-GovG SL, § 18 SächsEGovG, § 25 Abs. 1 EGovG LSA-E (jeweils „IT-

Kooperationsrat“); § 27 Abs. 2 ThürEGovG („Beirat Kommunales E-Government“).

84 Etwa § 17 Abs. 1 S. 3 EGovG M-V; § 15 Abs. 1 S. 2 Bbg EGovGE; § 19 Abs. 3 S. 4 E-GovG SL; § 18 Abs. 2 S. 2, 3 SächsEGovG.

85 Siehe § 23 Abs. 3 EGovG BW, § 15 Abs. 1 S. 3 HEGovGE, § 21 Abs. 2 EGovG NRW oder § 25 Abs. 2 EGovG LSA-E.

86 § 16 EGovG BW; §§ 5 Abs. 1, 9 Abs. 2 SächsEGovG.

87 Bay. LT-Drs. 17/17726, S. 4.

88 § 16 Abs. 2 Bbg EGovGE.

89 Dem Berlin-CERT kommen demgegenüber keinerlei gesetzliche Eingriffskompetenzen zu.

90 Bay. LT-Drs. 17/17726, S. 3.

deseinrichtungen mit dem BSI und untereinander gestaltet, wird die Praxis zeigen.

Vergleichbar den Kompetenzen des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik<sup>91</sup> werden dem LSI und dem brandenburgischen CERT gesetzliche Eingriffsbefugnisse zugestanden, insbesondere die Möglichkeit, bestimmte Daten zu erheben und automatisiert auszuwerten, um Gefahrenabwehr zu betreiben.<sup>92</sup> Im Fall des bayerischen LSI kommt die (im Bundesrecht nicht vorgesehene) general-klauselartige Kompetenz hinzu, gegenüber anderen staatlichen Stellen notwendige

rechtliche Bindungswirkung zukommen.<sup>96</sup> Es kann sich daher lediglich um einen Vorgang der unverbindlichen Befragung der Teilnehmenden durch die Verwaltung handeln.<sup>97</sup>

Nur auf den ersten Blick im Zusammenhang mit solchen Beteiligungsverfahren stehen Regelungen einzelner E-Government-Gesetze zu Petitionsverfahren.<sup>98</sup> Dort wird nicht geregelt, in welcher Art und Weise Bürger Petitionen einreichen oder sich über diese informieren können. Die Normen regeln vielmehr allein die innerstaatliche Handhabung be-

## Bürger-Hardware

Berlin geht einen Sonderweg hinsichtlich der Verfügbarkeit von Hardware: Gem. § 16 EGovG Bln ist die Verwaltung Berlins verpflichtet, öffentliche Hardwarelösungen zugänglich zu machen, die durch Bürgerinnen und Bürger genutzt werden können. Dabei müssen hierüber sämtliche digitalen Dienste der Landesverwaltung erreichbar sein. An welchen Stellen der Verwaltung die Zugänge zu errichten und mit welcher konkreten Ausstattung sie zu versehen sind, regelt die Vorschrift indes nicht.<sup>100</sup> Etwas zurückhaltender formuliert die vergleichbare Regelung des § 12 BremEVerwG, dass derartige öffentliche Zugänge geschaffen werden „können“.

Der Regelungszweck der Normen ist dabei angelehnt an denjenigen der die Zugänglichmachung von Verkündungsblättern regelnden Normen, etwa § 15 Abs. 2 EGovG-Bund. Zugleich geht § 16 EGovG Bln hierüber aber hinaus, indem er sich auf sämtliche Dienste bezieht. Mit Blick darauf, dass auch heute nicht jedem Betroffenen die notwendige technische Infrastruktur zur Verfügung steht,<sup>101</sup> wird es solcher Angebote im Falle des Ausbaus digitaler Verwaltungsleistungen auf absehbare Zeit bedürfen. Andere Landesgesetzgeber bzw. Verwaltungen sollten dies berücksichtigen.

## Open-Source

Mit Blick auf Softwarelösungen geht Thüringen einen bedenkenswerten Sonderweg. § 4 ThürEGovG macht insoweit gleich dreierlei Vorschriften: Zunächst sind neue

## »Gemäß § 16 EGovG Bln ist die Verwaltung Berlins verpflichtet, öffentliche Hardwarelösungen zugänglich zu machen, die durch Bürgerinnen und Bürger genutzt werden können.«

gefahrenabwehrrechtliche Anordnungen zu treffen.<sup>93</sup> Insoweit werden Hoheitsträger des Landes sowie Kommunen, wenn sie an das Behördennetz angeschlossen sind, im IT-Bereich ordnungspflichtig.

### Beteiligungsverfahren/Petitionen

Sechs der zu besprechenden Landesgesetze sehen zudem vor, dass digitale Wege genutzt werden können, um eine aktive Bürgerbeteiligung zu ermöglichen.<sup>94</sup> Die Formulierung der einzelnen Normen weist dabei keine nennenswerten Abweichungen auf. So wird allgemein nur die Möglichkeit zu Beteiligungsverfahren eröffnet, dabei aber weder eine behördliche Pflicht hierzu noch ein Recht des Bürgers darauf statuiert. Insoweit kommt der Norm selbst zunächst keine wirkliche Regelungsfunktion zu. Sie dürfte eher als politischer Programmsatz<sup>95</sup> zu verstehen sein, der erst durch seine verwaltungspraktische Umsetzung mit Leben gefüllt wird. Im Gegensatz zu fachgesetzlich geregelten förmlichen Beteiligungsverfahren soll den digitalen Verfahren auch keinerlei

reits eingereichter Petitionen, namentlich die Kommunikation zwischen verschiedenen beteiligten Stellen, die auch digital abgewickelt werden kann. Über die allgemeinen Regelungen, nach denen interbehördliche Kommunikation auch digital stattfinden kann,<sup>99</sup> reichen die speziellen Normen zu Petitionsverfahren nicht hinaus, bringen also insoweit auch keinen erkennbaren Mehrwert.

91 §§ 5 ff. BSI-Gesetz.

92 Im Einzelnen Art. 12 ff. BayEGovG; § 16 Abs. 3 ff. BbgEGovGE.

93 Art. 12 Abs. 1 BayEGovG.

94 § 14 EGovG Bln; § 11 BremEVerwG; § 18 EGovG NRW; § 13 E-GovG SL; § 13 EGovG LSA-E; § 24 ThürEGovG.

95 So ausdrücklich die Regierungsbegründung zum Entwurf des E-GovG SL (SL LT-Drs. 16/63, S. 41): „Es handelt sich um eine Zielvorstellung“.

96 SL LT-Drs. 16/63, S. 42.

97 Zur generellen Zulässigkeit derartiger Instrumente Dreier 2015, Rn. 107. Siehe auch Martini 2015,

S. 981 ff. – Kritisch gegenüber derartigen Verfahren etwa Weiß 2013, S. 283 ff.

98 § 15 EGovG NRW; § 12 E-GovG SL. – Zu rechtlichen Möglichkeiten der Digitalisierung hinsichtlich Petitionen siehe aber etwa Guckelberger 2008, S. 85 ff.; Schulz 2017, S. 137 ff.

99 Insbesondere § 14 Abs. 1 S. 1 EGovG NRW: „Die schriftliche Kommunikation zwischen Behörden soll auf digitalem Weg erfolgen.“

100 AbgH Drs. 17/2513, S. 38.

101 Vgl. AbgH Drs. 17/2513, S. 38: „Durch die Einrichtung dieser öffentlichen Zugangsmöglichkeiten wird der digitalen Spaltung der Gesellschaft entgegengewirkt.“

Softwarelösungen mit offenen Schnittstellen und Standards auszustatten, um eine Interoperabilität sicherzustellen. Daneben soll vorrangig Open-Source-Software zum Einsatz kommen und außerdem solche Software, die spezifisch für die Verwaltung programmiert wird, unter einer Open-Source-Lizenz veröffentlicht und so der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden.

Auch für Schleswig-Holstein ist der verstärkte Einsatz von Open-Source-Anwendungen geplant.<sup>102</sup> Die allgemeine Zugänglichkeit des Quellcodes der Ap-

klauseln entschieden.<sup>107</sup> Soweit technische Neuerungen zunächst einem probeweisen Betrieb zugeführt werden sollen, bevor sie regulär und flächendeckend Anwendung finden, gestatten diese Klauseln, durch Rechtsverordnung für ein solches Modellprojekt zeitlich und räumlich begrenzt von der Einhaltung bestimmter Form- und Zuständigkeitsvorschriften zu befreien; letzteres in erster Linie, um einheitliche Portallösungen für Verwaltungsleistungen zu ermöglichen.

## **»Die allgemeine Zugänglichkeit des Quellcodes der Open-Source-Applikationen wird nicht als Sicherheitsrisiko betrachtet, sondern es wird im Gegenteil darauf hingewiesen, dass deren Verwendung Sicherheitslücken minimieren könne.«**

pplikationen wird dabei nicht als Sicherheitsrisiko<sup>103</sup> betrachtet, sondern es wird im Gegenteil darauf hingewiesen, dass die Verwendung von Open-Source-Software Sicherheitslücken minimieren könne, da so „herstellerspezifische Risiken“ vermieden bzw. eingegrenzt werden könnten.<sup>104</sup> Insgesamt sieht auch die Bundesregierung hinsichtlich Sicherheitsaspekten „strategische Vorteile“ durch deren Verwendung, da so besonders angreifbare „Monokulturen“ vermieden werden können.<sup>105</sup>

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass in vielen Bereichen der Verwaltung Open-Source-Software bereits eingesetzt wird.<sup>106</sup>

### **Experimentierklausel**

Um mit der mitunter rasanten technischen Entwicklung schritthalten zu können und dem Potenzial innovativer Ideen nicht mit gesetzlichen Regelungen Steine in den Weg zu legen, haben sich verschiedene Gesetzgeber zu sog. Experimentier-

### **Literatur**

- Bähr, C./Denkhaus, W. (2016): Das Bayerische E-Government-Gesetz: Ein neuer Rechtsrahmen für die digitale Verwaltung in Bayern, BayVBl. 2016, S. 1-10
- Beckermann, B. (2018): Spezifische Gelingensbedingungen und Chancen der Digitalisierung im Verwaltungsprozess, in: Buschmann, A., u.a. (Hrsg.), Digitalisierung der gerichtlichen Verfahren und das Prozessrecht, S. 195-207.
- Butzer, H. (2014): Art. 82 GG, in: Maunz, T./Dürig, G. (Hrsg.), Grundgesetz, Dezember 2014
- Denkhaus, W. (2016): E-Government-Gesetzgebung in Bund und Ländern, ZG 2016, S. 120-153
- Dreier, H. (2015): Art. 20 (Demokratie), in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz Bd. II, 3. Aufl.
- Hölle, T. (2017): Digitalisierungsstrategien der deutschen Länder, in: VM 2017, S. 325-335.
- Guckelberger, A. (2008): Neue Erscheinungen des Petitionsrechts: E-Petitionen und öffentliche Petitionen, in: DÖV 2008, S. 85-94
- Herrmann, M./Stöber, K. (2017): Das Onlinezugangsgesetz des Bundes, in: NVwZ 2017, S. 1401-1407
- Kastner, B. (2016): § 3a VwVfG, in: Fehling, M./ders./Störmer, R. (Hrsg.), Verwaltungsrecht, 4. Aufl.
- Kubicek, H. (2017): Open Government – Der Zenit ist überschritten, in: VM 2017, S. 202-212
- Martini, M. (2015): Die Bürger-/Volksbefragung als Baustein der Demokratie, in: DÖV 2015, S. 981-992
- Martini, M./Wiesner, C. (2017): Art. 91c Abs. 5 und das neue Zugangsregime zur digitalen Verwaltung – Quantensprung oder zu kurz gesprungen?, in: ZG 2017, 193-227
- Martini, M. (2017): Transformation der Verwaltung durch Digitalisierung, in: DÖV 2017, S. 443-455
- Mehde, V. (2017): E-Government durch Gesetz?, in: von Lucke, J./Lenk, K., Verwaltung, Informationstechnik & Management, FS Reineremann, S. 263-274
- Mühlbacher, C./Schmidhuber, L./Hilgers, D. (2017): Open Government Data: Offene Daten in der Stadt Hamburg, in: VM 2017, S. 318-324.
- Müller, U. (2018): § 3a VwVfG, in: Bader, J./Ronellenfisch, M. (Hrsg.), Beck'scher Onlinekommentar VwVfG
- Ramsauer, U./Frische, T. (2013): Das E-Government-Gesetz, NVwZ 2013, S. 1505-1514
- Ruge, K. (2018): Art. 91c GG, in: Schmidt-Bleibtreu, B./Hofmann, H./Henneke, H.-G. (Hrsg.), Grundgesetz, 14. Aufl.
- Rüscher, D. (2017): Der digitale Zugang der Bürger zum Staat durch das Onlinezugangsgesetz, in: DVBl. 2017, S. 1530-1535
- Schliesky, U. (2017): Von der E-Administration zum E-Government – Demokratisches Regieren in Zeiten der Digitalisierung, in: Mehde, V./Seckelmann, M. (Hrsg.), Zum Zustand der repräsentativen Demokratie, S. 109-121
- Schliesky, U./Hoffmann, C. (2018), Die Digitalisierung des Föderalismus, DÖV 2018, S. 193-198
- Schmitz, H. (2018): § 3a VwVfG, in: Stelkens, P./Bonk, H. J./Sachs, M. (Hrsg.), VwVfG, 9. Aufl.

<sup>102</sup> SH LT-Drs. 19/756, S. 1.

<sup>103</sup> Siehe zur Sicherheitsfrage auch etwa BT-Drs. 17/12495, S. 44 f.

<sup>104</sup> SH LT-Drs. 19/756, S. 1.

<sup>105</sup> BT-Drs. 18/13069, S. 7.

<sup>106</sup> Dazu die Aufstellung für die Bundesverwaltung in BT-Drs. 18/13069, S. 1 ff. sowie BT-Drs. 17/12495, S. 36 ff.

<sup>107</sup> Art. 19 Abs. 1 BayEGovG; § 17 Bbg EGovGE; § 20 SächsEGovG; § 26 EGovG LSA-E; § 9 EGovG SH.

Schnieders, R. (2018): Die neue Open-(Government)-Data-Gesetzgebung in Frankreich und in Deutschland, DÖV 2018, S. 175-185

Schulz, S. (2017): Auf dem Weg zur E-Democracy, in: Mehde, V./Seckelmann, M. (Hrsg.), Zum Zustand der repräsentativen Demokratie, S. 123-146

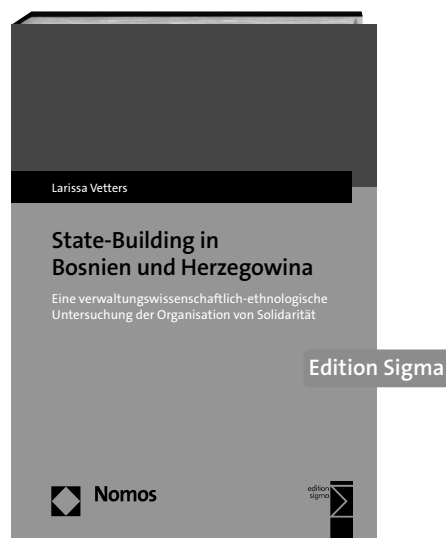
Schulz, S. (2018): Gibt es ein Recht auf Papier? Zum verfassungsrechtlichen Schutz der Schriftform, in: NJOZ 2018, S. 601-605

Siegel, T. (2018): Elektronisierung des Vergabeverfahrens, in: LKV 2017, S. 385-392

Siegel, T. (2018): Auf dem Weg zum Portalverbund – Das neue Onlinezugangsgesetz (OZG), DÖV 2018, S. 185-192

Weiß, J. (2013): Wer rettet die Demokratie vor der E-Partizipation?, in: VM 2013, S. 283-288.

# Umbruchprozesse in Postkonflikt-Gesellschaften



## State-Building in Bosnien und Herzegowina

Eine verwaltungswissenschaftlich-ethnologische  
Untersuchung der Organisation von Solidarität

Von Dr. Larissa Vettors

2018, ca. 380 S., ca. 74,- €

ISBN 978-3-8487-4297-4

eISBN 978-3-8452-8559-7

Erscheint ca. Oktober 2018

[nomos-shop.de/30134](http://nomos-shop.de/30134)

Die Autorin untersucht das Phänomen des externen Eingriffs in fragmentierte Postkonflikt-Gesellschaften zum Zwecke der Konsolidierung staatlicher Strukturen und strebt dabei eine Zusammenführung der wissenschaftlichen Disziplinen Verwaltungswissenschaften und Ethnologie im Sinne einer integrativen Verwaltungswissenschaft an.



Bestellen Sie jetzt telefonisch unter (+49)7221/2104-37.  
Portofreie Buch-Bestellungen unter [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)  
Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



**Nomos**