

Annette Guckelberger

Öffentliche Verwaltung im Zeitalter der Digitalisierung

Analysen und Strategien zur Verbesserung
des E-Governments aus rechtlicher Sicht



Nomos

Annette Guckelberger

Öffentliche Verwaltung im Zeitalter der Digitalisierung

Analysen und Strategien zur Verbesserung
des E-Governments aus rechtlicher Sicht



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-5930-9 (Print)

ISBN 978-3-7489-0053-5 (ePDF)

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Infolge meines Vortrags auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer am 5. Oktober 2018 in Bonn über das Thema „E-Government: Ein Paradigmenwechsel in Verwaltung und Verwaltungsrecht?“, veröffentlicht in VVDStRL 78 (2019), S. 235 ff., habe ich mich in letzter Zeit intensiv mit der Digitalisierung der Verwaltung befasst. Dabei hat sich herausgestellt, dass die Realisierung des E-Governments in Deutschland bislang deutlich hinter den zurzeit in Erwägung gezogenen Digitalisierungsmöglichkeiten der Verwaltung zurückbleibt.

Die vorliegende Studie behandelt u.a. aktuelle IKT-Entwicklungen, die man in der Verwaltung einsetzen möchte, einschließlich daraus resultierender Rechtsfragen, aber auch die Auswirkungen der Digitalisierung auf die Verwaltung. Es war mir ein wichtiges Anliegen, die Vielzahl an amtlichen Dokumenten, Literatur und Rechtsprechung zum Thema digitale Verwaltung möglichst umfassend auszuwerten. Auch wenn bei meiner Abhandlung die verwaltungsrechtliche Perspektive im Vordergrund steht, wurden an passenden Stellen Querbezüge zu anderen Rechtsbereichen und Disziplinen sowie zu Entwicklungen im Ausland hergestellt.

Angesichts der schnellen Fortschritte im IKT-Bereich kann es sich bei dieser Studie, die sich auf dem Stand von Ende Juni 2019 befindet, nur um eine Momentaufnahme handeln. Mit Spannung bleibt daher abzuwarten, wie die deutsche Verwaltung im Zeitalter der Digitalisierung in zehn, zwanzig oder mehr Jahren aufgestellt sein wird.

An dieser Stelle möchte ich mich auch bei den Kolleginnen und Kollegen bedanken, die mir bei meinen Überlegungen mit Gesprächen in Sachen IKT oder durch die Vorabüberlassung von Manuskripten weitergeholfen haben. Dank gilt auch meinem gesamten Lehrstuhlteam für anregende Diskussionen. Des Weiteren haben mich meine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Sabrina Balz, Mascha Bilsdorfer, Emrah Dilek, Lukas Eisenhuth, Alexandra Fiedler, Katja Gluding, Minji Han, Dr. Manuel Kollmann, Franziska Lind, Dominik Nüßgen, Cathrin Renner, Philipp Singler, Gina Starosta und Florian Zenner bei der Literaturrecherche sowie dem Korrekturlesen dieses Manuskripts tatkräftig unterstützt. Weiterer Dank gebührt außerdem meiner Sekretärin Marlies Weber.

Saarbrücken, im Juli 2019

Annette Guckelberger

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	15
B. Vorläufer des E-Governments	18
C. E-Government: Bedeutung und Abgrenzung	25
I. Begriff des E-Governments	26
1. Deutsche Definitionsansätze	27
2. Überblick über die Definitionsansätze des E-Governments und seine Entwicklung auf Unionsebene	32
3. Stellungnahme zur Begrifflichkeit und zur Reichweite des E-Governments	39
a) Miterfassung der Judikative?	41
b) Miteinbeziehung des Parlaments?	50
c) Enges und/oder weites Begriffsverständnis?	52
II. Verhältnis zu anderen Leitbildern	58
1. E-Government und New Public Management	58
2. E-Government und Mobile Government	60
3. E-Government und Open Government	66
4. E-Government und Smart Government	73
D. Aktuelle Themenfelder	83
I. Vollautomatisierte und automationsgestützte Verwaltungsentscheidungen	83
II. Big Data	91
1. § 4 FlugDaG	96
2. Predictive Policing	98
3. Smart City	103
III. Künstliche Intelligenz	108
1. KI und Bots	117
2. Robotic Process Automation	121
3. Regulierungsbedarf	122
IV. Blockchain	131

E. Beschreibung der Auswirkungen der Digitalisierung auf die Verwaltung: Paradigmenwechsel oder Disruption	143
F. Vision von E-Government aus euphorischer IT-Sicht samt Folgen	152
G. Ernüchterung aufgrund des Ist-Befunds und Darstellung der daraus zu ziehenden Konsequenzen	157
I. Ursachen für den Rückstand beim E-Government	161
II. Unionsrechtliche Impulse zur Förderung des E-Governments	174
1. Einheitlicher Ansprechpartner	174
2. E-Vergabe	177
3. Elektronische Rechnung	180
4. E-Zoll	183
5. Europäisches Einreise- und Ausreisensystem sowie Reiseinformations- und -genehmigungssystem	187
6. Elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen	193
7. Cybersicherheit und Datenschutz	195
8. Einheitliches Digitales Zugangstor	201
9. Einsatz digitaler Werkzeuge und Verfahren im Gesellschaftsrecht	212
10. Stellungnahme	220
III. Schlussfolgerungen für die Vorgehensweise auf nationaler Ebene	221
1. Publizität, Nutzerzentriertheit und Anreize für die Inanspruchnahme von E-Government-Diensten	223
2. Bereitstellung digitaler Infrastruktur, Recht auf schnelles Internet, Förderung der IKT-Kompetenzen	225
3. E-Government-Strategie, Anforderungen an und Bedürfnisse von Behördenbedienstete/n	233
4. Abwägung der Vor- und Nachteile	238
H. Verwaltungsorganisationsrechtliche Implikationen von E-Government	248
I. Übergreifende Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern	250
1. Informationstechnische Systeme gem. Art. 91 c Abs. 1–4 GG	252

2. Portalverbund, Art. 91 c Abs. 5 GG	259
a) Reichweite von § 1 OZG	266
b) Nutzerkonten, § 3 Abs. 2 OZG	274
c) Standardisierungsmaßnahmen	276
d) Subjektives Recht für die Nutzer?	277
e) Anbindung der Justiz an den Portalverbund?	278
f) OZG-Umsetzungskonzept	281
3. Stellungnahme	284
II. Horizontale Koordination auf Bundesebene	289
1. Digitalkabinett	291
2. Digitalministerium?	295
3. Verlagerung von IT-Themen ins Kanzleramt, Beauftragte der Bundesregierung für Digitalisierung und Beauftragter der Bundesregierung für Informationstechnik	296
4. IT-Rat, Konferenz der IT-Beauftragten (KoITB)	300
5. Fazit	304
III. Koordination und Kooperation bei der Informationstechnik auf Landesebene	305
1. Beauftragter für Informationstechnologie oder IKT-Staatssekretär, neuerdings auch vereinzelt Digitalminister	306
a) Baden-Württemberg	308
b) Berlin	309
c) Mecklenburg-Vorpommern	310
d) Nordrhein-Westfalen	310
e) Sachsen	312
f) Weitere Bundesländer	312
g) Stellungnahme	313
2. Weitere Gremien zur ressortübergreifenden Zusammenarbeit oder zum Zusammenwirken mit den Kommunen	314
a) Baden-Württemberg: IT-Rat und IT-Kooperationsrat	315
b) Berlin: Lenkungsrat IKT	316
c) Hessen: E-Government-Rat	317
d) Mecklenburg-Vorpommern: Lenkungsausschuss	318
e) Nordrhein-Westfalen: IT-Kooperationsrat	318
f) Saarland: IT-Kooperationsrat	320
g) Sachsen: Koordinierungsgremium und IT-Kooperationsrat	321

h) Weitere Bundesländer	322
i) Stellungnahme	323
3. Einige weitere Regelungen zum Zusammenwirken, insbesondere in Bezug auf Basisdienste	324
4. Fazit	325
IV. Änderung von Zuständigkeiten	330
1. Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden	332
2. Verlagerung von auf die Gemeinden übertragenen staatlichen Aufgaben	339
3. Änderung von Zuständigkeiten innerhalb der Landesverwaltung	339
4. Fazit	340
V. Abschied von der hierarchischen Verwaltung?	343
1. Auswirkungen der Digitalisierung auf den Dienstweg und Weisungsverhältnisse	347
2. Konsequenzen der IKT für Führung und Führungsstil	351
I. Optimierungspotenzial der IKT für Verwaltungsabläufe	355
I. Prozessoptimierung	356
II. Process-Mining	357
III. Prozessoptimierung und Automatisierung	359
J. Vollständig automatisierte Verwaltungsentscheidungen	364
I. Abbildbarkeit von Recht durch IT?	366
1. Position von Bull	369
2. Position von Luhmann	369
3. Position von Simitis	371
4. Position von Polomski	372
5. Position von Groß	372
6. Position von Eifert	373
7. Position von Kotsoglou und Erwiderung von Engel	374
8. Position von Adrian	377
9. Position von Hähnchen und Bommel	379
10. Stellungnahme	382
II. Gebundene Verwaltungsakte als potenzielles Einsatzgebiet	386
III. Aber: Keine generelle Geeignetheit aller gebundenen Verwaltungsakte für die Vollautomatisierung	389

IV. Vollautomatisierung bei Entscheidungen mit Ermessen und Beurteilungsspielräumen	393
V. Grenzen der Vollautomatisierung aus Gründen des Verfahrensrechts und der Sachverhaltsaufklärung	396
VI. Automatisierung am Beispiel der internetbasierten Fahrzeugzulassung	398
1. Regelung zum Portal und den beiden grundlegenden Bearbeitungsweisen, § 15 a FZV n.F.	401
2. Portal samt den zwei Bearbeitungsweisen, § 15 b FZV n.F.	401
3. Antrag, § 15 c FZV n.F.	403
4. Sicherheitscodes, § 15 d FZV n.F. und Nachweise der Hauptuntersuchungen und Sicherheitsprüfungen, § 15 e FZV n.F.	404
5. Bekanntgabe, Wirksamkeit und Vorbehalt der Nachprüfung, § 15 f FZV n.F.	404
6. Fazit	405
VII. Reduzierte Bestandskraft bei vollständig automatisierten Verwaltungsakten?	406
VIII. Konzeption der Algorithmen und Konfiguration der IT-Systeme	408
IX. Rechtsnatur der eingesetzten Algorithmen	411
X. Leitlinien für den Algorithmeinsatz einschließlich Algorithmenkontrolle	423
1. Besonderes Kontrollbedürfnis u.a. wegen Diskriminierungsgefahren aufgrund des Einsatzes von Algorithmen	425
2. Kennzeichnung der automatisierten Entscheidungen	430
3. Informationen über den Algorithmus bis hin zur Offenlegung	431
a) Veröffentlichungspflichten aufgrund Datenschutzrechts?	432
b) Informationsfreiheitsrecht	436
c) Transparenz für die Betroffenen durch Akteneinsicht mit Auskunft	443
d) Transparenz durch Begründung	452
4. Gerichtliche (Vorab-)Kontrolle der Programme?	456
a) Implementierung eines Rechtsbehelfs zur Vorabkontrolle der von der Verwaltung erst noch einzusetzenden Algorithmen?	456

b) Gerichtskontrolle der Algorithmen nach Inbetriebnahme	459
5. Entscheidung für vollständig automatisierte Verwaltungsentscheidungen	462
6. Automatisierung des Widerspruchsverfahrens?	478
XI. Fazit	481
K. KI-basierte Entscheidungen	484
I. Frühere Positionen zur Einsetzbarkeit von KI	492
II. Neuere Stellungnahmen zur Einsetzbarkeit von KI	493
1. Vergleich lernender Systeme mit auf herkömmlichen Algorithmen beruhenden Entscheidungsverfahren einschließlich daraus resultierender Folgen	494
2. Geeignete Einsatzbereiche für KI-basierte Entscheidungen	499
3. Rechtliche Einhegung des KI-Einsatzes	501
a) Sicherstellung des Handelns im Einklang mit Gesetz und Recht durch Kontrollen	503
aa) Ausreichendes Testen der KI-Technologie vor ihrem Einsatz	506
bb) Regelmäßige Überprüfung der eingesetzten KI	509
cc) Schlussfolgerungen hinsichtlich der Sicherstellung der Gesetzmäßigkeit bei Verwendung von KI-Technologien durch die Verwaltung	514
b) Konsequenzen aufgrund der Eigenschaft von KI als „black box“	520
aa) Kennzeichnungspflichten	523
bb) Informationen über das Funktionieren des KI-Systems, Begründung von KI-Entscheidungen	523
cc) Offenlegung der lernenden Systeme und Alternativen	532
III. Fazit zum Einsatz lernender Systeme in der Verwaltung	536

L. Auswirkungen der Elektronifizierung und Automatisierung auf das Verwaltungsverfahren	549
I. Elektronische Kommunikation mit der Verwaltung, elektronische Aktenführung und elektronische Akteneinsicht	554
1. Maßnahmen zur Ermöglichung und Forcierung der elektronischen Kommunikation	554
2. Übergang zur elektronischen Aktenführung	567
3. Akteneinsichtsrecht	570
II. Antragserfordernis	572
III. Mitteilungen zum Verfahrensstand	578
IV. Beratung	580
V. Untersuchungsgrundsatz	583
VI. Anhörung	589
VII. Bekanntgabe zum Abruf	596
M. Auswirkungen auf das Verwaltungsrecht, insbesondere dessen Kodifikation im VwVfG	600
I. Zunehmende Verrechtlichung auf allen Ebenen	603
II. Spezielle E-Government-Gesetze	607
III. Andere Verortung der E-Government-Gesetz-Regelungen, insbesondere in den Verwaltungsverfahrensgesetzen?	614
Literaturverzeichnis	627
Stichwortverzeichnis	675

A. Einleitung

Angesichts der zunehmenden Digitalisierung fast aller Lebensbereiche,¹ aber auch aufgrund der damit einhergehenden Chancen sowie Risiken bildet die „Digitalisierung“ heute ein allgegenwärtiges Thema, zu dem es inzwischen eine unüberschaubare Menge an Literatur gibt.² Wie hoch dessen Bedeutung eingeschätzt wird, zeigt ein Blick in den Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode.³ An zahlreichen Stellen finden sich dort die Worte „digital“ und „Digitalisierung“.⁴ Allein 13 von insgesamt 174 Seiten (ohne Ressortverteilung) sind speziell diesem Thema gewidmet. Der Koalitionsvertrag enthält sogar einen besonderen Abschnitt mit der Überschrift „Auf dem Weg in die digitale Verwaltung“.⁵ Die Regierung sieht in der Digitalisierung einen „Chancenöffner“ für Land und Menschen. Deshalb soll sich Deutschland in allen Bereichen zu einem starken „Digitalland“ entwickeln.⁶ Zu diesem Zweck ist u.a. ein flächendeckender Ausbau mit Gigabit-Netzen bis 2025 intendiert.⁷ Personen aller Altersgruppen sollen die notwendigen digitalen Fähigkeiten vermittelt werden⁸ und es wird mehr Bürgernähe durch eine moderne digitale Verwaltung angestrebt.⁹

1 *Brunzel*, in: FS Reiner mann, S. 65 (68).

2 *Hill*, in: FS Reiner mann, S. 101; s. auch *Trute*, in: Bär/Grädler/Mayr, Digitalisierung, S. 313 (314).

3 Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, 2018, abrufbar unter: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2018/03/2018-03-14-koalitionsvertrag.html, zuletzt abgerufen am 23.7.2018. Zur Bedeutung der Rechtspolitik im digitalen Zeitalter *Paal/Hennemann*, ZRP 2017, 215 f.

4 *Guggenberger*, Durchsetzung nach Datenlage, FAZ Einspruch v. 2.5.2018: „beinahe 300 Mal“.

5 Koalitionsvertrag, 2018, S. 45 f. Dazu auch *Mebde*, VM 2018, 63 (65 f.).

6 Koalitionsvertrag, 2018, S. 37.

7 Koalitionsvertrag, 2018, S. 38.

8 Koalitionsvertrag, 2018, S. 37.

9 Koalitionsvertrag, 2018, S. 37.

- 2 Synonym zum Begriff E-Government wird heute gern die Formulierung Digitalisierung im Bereich von Staat und Verwaltung verwendet.¹⁰ Als Ziele auf dem Weg in die digitale Verwaltung werden im aktuellen Koalitionsvertrag die Schaffung eines digitalen Portals als einfacher, sicherer und auch mobiler Zugang zu allen Verwaltungsleistungen¹¹ oder die Einrichtung einer E-Government-Agentur, „die gemeinsam schneller als bisher für alle föderalen Ebenen Standards sowie Pilotlösungen entwickelt“, genannt.¹² Des Weiteren soll die Blockchain-Technologie im Bereich der Bundesverwaltung erprobt und alle bestehenden und künftigen Gesetze auf ihre „Digitaltauglichkeit“ überprüft werden. Auch soll die elektronische Vorgangsbearbeitung in der öffentlichen Verwaltung zügig eingeführt, eine Beteiligungsplattform für alle veröffentlichten Gesetzentwürfe errichtet sowie der bestehende elektronische Personalausweis verstärkt zu einem universellen, sicheren und mobil einsetzbaren Authentifizierungsmedium ausgebaut werden. Künftig sollen IT-Kompetenzen bei Stellenbesetzungen stärker gewichtet werden. Außerdem ist die Fortführung der bereits begonnenen IT-Konsolidierung und die grundsätzlich kostenfreie Bereitstellung von Daten der öffentlichen Verwaltung für die Bevölkerung geplant.¹³ Den hohen Stellenwert des Themas Digitalisierung unterstreicht die im November 2018 von der Bundesregierung beschlossene Digitalisierungsstrategie, zu deren fünf Handlungsfeldern auch das Thema „Moderner Staat“ gehört.¹⁴
- 3 Wie man an diesem kurzen Abriss gut erkennen kann, steht die Digitalisierung oder auch „Elektronifizierung“ der Verwaltung im Zentrum der Aufmerksamkeit der aktuellen Regierungskoalition. Zugleich ergibt sich daraus aber auch, dass vielfach auf bisherige Maßnahmen aufgebaut wird, die jedoch als verbesserungswürdig eingeschätzt werden. Bereits 2003 stellte *Thomas Groß* fest, dass für die Entwicklungsgeschichte der Informatisierung der Verwaltung ein regelmäßiges Auf und Ab zwischen hochfliegen-

10 S. auch Deutscher Landkreistag, Der digitale Landkreis, S. 10, in welchem eine moderne digitale Verwaltung mit dem Klammerzusatz E-Government umschrieben wird.

11 Koalitionsvertrag, 2018, S. 45.

12 Koalitionsvertrag, 2018, S. 45.

13 Koalitionsvertrag, 2018, S. 46; in Rheinland-Pfalz gibt es eine solche Transparenzplattform bereits, vgl. § 6 LTranspG.

14 Digitalisierung gestalten – Umsetzungsstrategie der Bundesregierung, BT-Drucks. 19/5810 vom 15.11.2018, S. 122 ff.: Die Umsetzungsstrategie soll kontinuierlich weiterentwickelt werden, das Erreichen der Ziele gemessen und veröffentlicht werden.

den Erwartungen und Resignation kennzeichnend ist.¹⁵ Diese Erkenntnis legt es nahe, sich mit dem E-Government, dessen Vorläufern, seinem Begriffsinhalt, dem bereits Erreichten sowie den anvisierten Projekten einschließlich etwaiger Hürden sowie den daraus folgenden Konsequenzen für eine erfolgreiche Implementierung des E-Governments, aber auch für das Verwaltungsrecht näher zu befassen.

15 *Groß*, VerwArch 95 (2004), 400 (401); ähnlich *Eifert*, Electronic Government, S. 19; s. auch *Brinckmann/Kuhlmann*, Computerbürokratie, S. 142, die selbst der Ansicht sind, dass sowohl euphorische als auch kritische Erwartungen über das Ziel hinausschießen würden.

B. Vorläufer des E-Governments

- 4 Bestrebungen zur „Elektronifizierung“ der Verwaltung bestehen nicht erst seit der Zeit um die Jahrtausendwende. Bereits in den 1950/60er Jahren wurde unter den damaligen Leitbegriffen „Automation“ und „Automatisierung“ ein Diskurs über Verwaltungsentscheidungen durch Maschinen geführt.¹⁶ So setzte sich *Karl Zeidler* in seiner Schrift „Über die Technisierung der Verwaltung“ aus dem Jahre 1959 mit sog. verwaltungsintensiven Maschinen auseinander, deren konkrete Entscheidungen ohne Kontrolle oder Zurechenbarkeit zu einem dahinter stehenden Menschen getroffen würden.¹⁷ Eine solchermaßen erstellte Entscheidung sei in eine rechtliche und technische Komponente aufzuteilen.¹⁸ Zur Rettung bzw. Unterstreichung des Menschlichen an der Verwaltung¹⁹ vertrat er den Standpunkt, dass der maschinell erstellte Teil solcher Entscheidungen nicht als ein Verwaltungsakt, sondern als „Verwaltungsfabrikat“ einzuordnen sei.²⁰
- 5 Demgegenüber nahm *Hans Peter Bull* in seiner im Jahre 1964 publizierten Monographie „Verwaltung durch Maschinen“ trotz des Einsatzes von Maschinen einen einheitlichen Vorgang an und spaltete diesen nicht künstlich auf. Im Unterschied zu *Zeidler* hatte *Bull* mithin keine Bedenken, auch den maschinellen Teil von Verwaltungsentscheidungen als Bestandteil des Verwaltungsakts zu qualifizieren. Seiner Meinung nach genüge es für die Zurechnung der Maschinenentscheidung zur Verwaltung, wenn die Programmierung auf Amtswalter zurückgeführt werden könne, die darauf zu achten hätten, dass die Maschine richtige Ergebnisse erziele.²¹ Solange eine Rückführbarkeit der Befehle von Maschinen, etwa von Ampeln, über ihre Programmierung auf den Menschen gegeben ist, sei deren Einsatz auch

16 *Kaiser*, in: Collin/Lutterbeck, Eine intelligente Maschine?, S. 233 (234 ff.); zu dieser ersten Phase auch *Britz*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen VerwR, Bd. II, § 26 Rn. 16; *Eifert*, Electronic Government, S. 313 ff.; *Groß*, VerwArch 95 (2004), 400 (401); *Lazaratos*, Auswirkungen der Verwaltungsautomation, S. 35; *von Lucke*, in: Heuermann/Tomenendal/Bressem, Digitalisierung, S. 28.

17 *Zeidler*, Über die Technisierung, S. 15 f.

18 *Zeidler*, Über die Technisierung, S. 18.

19 *Kaiser*, in: Collin/Lutterbeck, Eine intelligente Maschine?, S. 233 (242).

20 *Zeidler*, Über die Technisierung, S. 18.

21 *Bull*, Verwaltung durch Maschinen, S. 67, s. auch S. 70, 72.

mit der Menschenwürdegarantie vereinbar.²² Vielmehr stellt er die Vorteile des Maschineneinsatzes heraus. Dieser könne zu einem beschleunigten und zuverlässigeren Verwaltungshandeln führen sowie die Beschäftigten von mechanischen Tätigkeiten entlasten, sodass andere Angelegenheiten gründlicher geprüft werden können.²³ Für den Maschineneinsatz eigneten sich vor allem quantifizierbare Angelegenheiten.²⁴ Auch hielt bereits *Bull* den Einsatz von Maschinen im Vorbereitungsstadium der Entscheidung durch Amtswalter für möglich.²⁵ Außerdem stellte er einen mit der Technisierung verbundenen Drang zur Zentralisierung fest.²⁶

Ähnlich argumentierte *Niklas Luhmann* in seiner Monographie „Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung“:²⁷ Es sei nahezu ausgeschlossen, dass von Menschen aufgestellte und programmierte Datenverarbeitungsanlagen Entscheidungen treffen, die sich nicht auf menschliche Anweisungen zurückführen ließen.²⁸ Die von der Verwaltung zu vollziehenden rechtlichen Konditionalprogramme würden an und für sich dem Systemtypus der Maschine entsprechen.²⁹ Inwieweit sich ein Sozialsystem dem Maschinentypus annähern könne, hänge davon ab, wie stark vereinfacht und geordnet es seine Umwelt voraussetzen könne.³⁰

Anhand des heutigen § 35 a VwVfG Bund, nach dem ein Verwaltungsakt vollständig durch automatische Einrichtungen erlassen werden kann, lässt sich gut erkennen, dass der Rechtsfigur des Verwaltungsfabrikats in Deutschland kein Erfolg beschieden war. Selbst wenn die damaligen Vorstellungen über die technischen Möglichkeiten aus heutiger Sicht eher vage blieben, stellen sich die frühen rechtlichen Betrachtungen als weitsichtig dar,³¹ wenn z.B. das Kontrollelement bei den automatisierten Entschei-

22 *Bull*, Verwaltung durch Maschinen, S. 93 f. Auf S. 134 f. spricht er davon, dass der Sklave der Maschine zu ihrem Kontrolleur wird.

23 *Bull*, Verwaltung durch Maschinen, S. 59. Außerdem würden durch den Maschineneinsatz die Möglichkeiten statistischer Auswertungen verbessert.

24 *Bull*, Verwaltung durch Maschinen, S. 70, s. auch auf S. 80 zu den gebundenen Entscheidungen.

25 *Bull*, Verwaltung durch Maschinen, S. 86; s. auch *Luhmann*, Recht und Automation, S. 18 sowie S. 72 f.

26 *Bull*, Verwaltung durch Maschinen, S. 89.

27 *Luhmann*, Recht und Automation.

28 *Luhmann*, Recht und Automation, S. 31, s. auch S. 71 zur beim Menschen verbleibenden Verantwortung.

29 *Luhmann*, Recht und Automation, S. 36.

30 *Luhmann*, Recht und Automation, S. 37.

31 *Brinckmann/Kuhlmann*, Computerbürokratie, S. 21.

dungen betont wird. Diese Weitsichtigkeit hat im heutigen Recht vor allem in der Einschränkung des § 35 a VwVfG Bund ihren Niederschlag gefunden, wonach sich nur solche Verwaltungsakte für den vollständig automatisierten Erlass eignen (sollen), die weder einen Beurteilungsspielraum auf Tatbestandsseite noch ein Ermessen auf Rechtsfolgenseite vorsehen. Als geeigneter Einsatzbereich von Datenverarbeitungsanlagen wurden schon damals vor allem quantitativ-numerisch geprägte Verwaltungstätigkeiten ausgemacht.³² Exemplarisch dafür sei der Bereich der Rentenversicherung genannt. Dort wurden bereits seit 1957 Lochkartensysteme zur Rentenberechnung eingesetzt, welche dann in den 1960er Jahren durch elektronische Datenverarbeitungsanlagen abgelöst wurden.³³ Ende der 1960er Jahre wurden EDV-Anlagen außerdem zur Führung individueller Versichertenkonten sowie zur Festsetzung einzelner Leistungen eingesetzt.³⁴ Die Verwaltungsautomation bot eine Möglichkeit zur Erledigung bestimmter massenhaft anfallender und hochstandardisierter Verwaltungsvorgänge innerhalb angemessener Zeit.³⁵

- 8 Parallel dazu ergingen Datenverarbeitungsgesetze.³⁶ Als Beispiele dafür seien nur die Gesetze über die Datenzentrale Schleswig-Holstein vom 2.4.1968,³⁷ über die Errichtung der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung und Kommunale Gebietsrechenzentren vom 16.12.1969,³⁸ über die Organisation der elektronischen Datenverarbeitung im Freistaat Bayern (BayEDVG) vom 12.10.1970,³⁹ über die Datenzentrale Baden-Württemberg vom 17.11.1970⁴⁰ und über die Organisation der automatisierten Datenverarbeitung in Nordrhein-Westfalen (ADVG NW) vom 12.2.1974⁴¹ genannt. Aus Kostengründen, aber auch wegen nur begrenzt vorhandener Datenverarbeitungsspezialisten ging damit eine Zentralisierung der Datenverarbeitung einher.⁴² Für den Einsatz von teuren Großrechenanlagen bedurfte es

32 *Brinckmann/Kuhlmann*, Computerbürokratie, S. 17.

33 *Brinckmann/Kuhlmann*, Computerbürokratie, S. 53. Zum frühen Einsatz von Großrechnern in der Finanz- und Sozialverwaltung *Bull*, Verwaltung durch Maschinen, S. 37 ff.

34 *Brinckmann/Kuhlmann*, Computerbürokratie, S. 53.

35 *Lazaratos*, Auswirkungen der Verwaltungsautomation, S. 36.

36 Näher dazu *Eifert*, Electronic Government, S. 313 ff.

37 GVOBl. Schl.-H. 1968, S. 92 f.

38 Hess. GVBl. 1969 I, S. 304 f.

39 BayGVBl. 1970, S. 457 ff.

40 GBl. BW 1970, S. 492 ff.

41 GVBl. NW 1974, S. 66 ff.

42 *Eberle*, Die Verw. 20 (1987), 459 (464); *Eifert*, Electronic Government, S. 313 f.

mehr oder minder engen Abstimmungen.⁴³ Laut Art. 2 BayEDVG 1970 arbeiteten der Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände, die sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie die öffentlich-rechtlichen Anstalten und Stiftungen nach Maßgabe dieses Gesetzes zusammen. Eine vergleichbare Regelung fand sich in § 1 Abs. 1 ADVG NW 1974, nach dessen § 2 das Informationsgleichgewicht durch den Einsatz der automatisierten Datenverarbeitung, insbesondere zwischen der gesetzgebenden und der vollziehenden Gewalt, zur Sicherstellung der Gewaltenteilung nicht beeinträchtigt werden durfte. Bei diesen Datenverarbeitungs- oder Rechenzentrensgesetzen handelte es sich um Organisationsgesetze, die zwar die Ausgestaltung der staatlichen Binnenorganisation bzw. verschiedener öffentlicher Einrichtungen betrafen, jedoch ohne die Verwaltungsverfahren zu erfassen.⁴⁴

In einer zweiten, ab Ende der 1970er Jahre einsetzenden Phase fanden zunehmend miniaturisierte Rechnersysteme Eingang in die deutsche Verwaltung,⁴⁵ die im Laufe der Zeit stets leistungsfähiger und gleichzeitig kostengünstiger wurden.⁴⁶ Neben unabhängigen Bürocomputern wurden vereinzelt auch bereits vernetzte Terminals an diversen Arbeitsplätzen in der Verwaltung eingeführt.⁴⁷ Angesichts dieser technischen Neuerungen trug *Carl-Eugen Eberle* am 15.10.1986 vor dem „Arbeitskreis Verwaltungslehre“ der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer über „Die öffentliche Verwaltung vor den Herausforderungen der Informationsgesellschaft“ vor.⁴⁸ Bislang beschränkte sich die Automatisierung von Entscheidungen weitgehend auf Berechnungen im Bereich von Massenentscheidungen in der Abgaben- und Leistungsverwaltung.⁴⁹ Wie sich anhand der Beispiele

43 Näher dazu *Brinckmann/Kublmann*, Computerbürokratie, S. 18.

44 *Denkhaus*, in: Seckelmann, Kap. 1 Rn. 11.

45 *Brinckmann/Kublmann*, Computerbürokratie, S. 19; *Britz*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen VerwR, Bd. II, § 26 Rn. 17; *Eberle*, Die Verw. 20 (1987), 459 (460 f.); *Groß*, VerwArch 95 (2004), 400 (401); zu anderen Einteilungsmöglichkeiten der Informatisierungsphasen *Brinckmann/Kublmann*, Computerbürokratie, S. 15 ff. Allgemein zur Miniaturisierung *Hagen*, „Digitale Revolution“, in: Staatslexikon, Sp. 1381 (1383).

46 *Eifert*, Electronic Government, S. 316.

47 *Groß*, VerwArch 95 (2004), 400 (401). Dazu, dass bereits in den 1980er Jahren Expertensysteme, d.h. wissensbasierte Systeme, zum Einsatz kamen, *Traummüller/Lenk*, in: FS Reinermann, S. 19 (22).

48 S. dazu *Eberle*, Die Verw. 20 (1987), 459 ff.

49 *Eberle*, Die Verw. 20 (1987), 459 (463).

der Gehaltszahlungen und Steuerberechnungen zeige,⁵⁰ trafen die an der Automatisierung vielfach geäußerten rechtsstaatlichen Bedenken angesichts des damit verbundenen Verlusts von Flexibilität und Anpassungsfähigkeit der Verwaltung nicht auf alle Bereiche des Verwaltungshandelns zu.

- 10 Dem ist auch aus heutiger Sicht zuzustimmen. 2019 stellte das BVerfG fest, dass zu den Bereichen, welche die Möglichkeit typisierender Regelungen von Massenerscheinungen eröffnen, neben dem Wahlrecht das Sozialversicherungs- und Steuerrecht gehören.⁵¹ Aufgrund der verfassungsrechtlichen Grundsätze der Gleichmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit, welche aus Art. 3 Abs. 1 GG sowie Art. 20 Abs. 3 GG hergeleitet werden und in § 85 AO einfachgesetzlich verbürgt sind, sind die Steuerpflichtigen von den Finanzbehörden rechtlich und tatsächlich gleich zu belasten.⁵² Nach dem Grundsatz der Lastengleichheit sind sie bei gleicher Leistungsfähigkeit gleich hoch zu besteuern.⁵³ Weil Steuergesetze in der Regel Massenvorgänge des Wirtschaftslebens betreffen, wird dem Steuergesetzgeber zudem die Befugnis zugestanden, aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung zu typisieren, d.h. die Lebens Sachverhalte im Hinblick auf wesentliche Gemeinsamkeiten zusammenzufassen und dabei im Tatsächlichen durchaus bekannte oder absehbare Besonderheiten des Einzelfalls zu vernachlässigen.⁵⁴ Dafür müssen die mit der Typisierung verbundenen Vorteile in einem angemessenen Verhältnis zur damit einhergehenden Ungleichbehandlung stehen. Die Typisierung muss sich an einem realitätsgerechten typischen Fall orientieren, außerdem muss für sie ein vernünftiger, einleuchtender Grund bestehen.⁵⁵ Weitere Voraussetzungen der Typisierung sind, dass sich damit

50 *Eberle*, Die Verw. 20 (1987), 459 (462 f.), s. auch S. 463: „Flexibilität und Anpassungsfähigkeit sind deshalb wohl keine durchgängigen Maximen des Verwaltungshandelns, sondern müssen aufgabenbezogen dosiert werden.“ Zum dominierenden Interesse an der Regelmäßigkeit und Kontrolle des Gesetzesvollzugs bei Abgaben und Leistungen auch *Brinckmann/Kuhlmann*, Computerbürokratie, S. 156.

51 BVerfG, Beschl. v. 29.1.2019 – 2 BvC 62/14, Rn. 47, juris.

52 BVerfG, DStR 2004, 396 (400); BVerfG, Urt. v. 10.4.2018 – 1 BvL 11/14 u.a., Rn. 96, juris. Allgemein zum Grundsatz der Belastungsgleichheit im Abgabenrecht BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, u.a., Rn. 65, juris.

53 BFH, NJW 2016, 893 (896).

54 S. zu dieser allerdings auf das Wahlrecht bezogenen Umschreibung der Typisierungsbefugnis BVerfG, Beschl. v. 29.1.2019 – 2 BvC 62/14, Rn. 48, juris.

55 S. nur BVerfG, Urt. v. 10.4.2018 – 1 BvL 11/14 u.a., Rn. 136, juris m.w.N. sowie BVerfG, Beschl. v. 29.1.2019 – 2 BvC 62/14, Rn. 48, juris. Zur Typisierung bei der Rechtsetzung *Britz*, Einzelfallgerechtigkeit, S. 37 ff.

verbundene Härten nur unter Schwierigkeiten vermeiden lassen und lediglich eine verhältnismäßig kleine Personenzahl betreffen sowie die Ungleichbehandlung nicht besonders ins Gewicht fallen darf.⁵⁶ Gerade weil das Steuerrecht maßgeblich durch Art. 3 Abs. 1 GG geprägt wird und deshalb in hohem Maße konditional aufgebaut ist, erweist es sich als besonders digitalisierungstauglich.

Vergleichbares gilt für außersteuerliche Abgaben, wie Gebühren und Beiträge. So entschied das BVerfG, dass der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Rundfunkbeitrags aus Praktikabilitätsabwägungen für die Beitragserhebung an das Innehaben einer Wohnung anknüpfen darf, sofern sich der Abgabenzweck dadurch realitätsgerecht abbilden lässt.⁵⁷ Sollte sich jedoch die gesetzliche Regelung in substantiellem Umfang grundsätzlich als gleichheitswidrig erweisen, „können in der Regel weder ein Höchstmaß an Verwaltungsvereinfachung noch die durch eine solche Vereinfachung weit aus bessere Kosten-/Nutzenrelation zwischen Erhebungsaufwand und Abgabenaufkommen diese auf Dauer rechtfertigen“.⁵⁸ Jüngst hielt das BVerfG in seiner Entscheidung über den Ausschluss der Stiefkindadoption allein in nichtehelichen Familien gesetzliche Typisierungen auch bei Vorgängen, die nicht zur Massenverwaltung gehören, für möglich, beispielsweise wenn die Regelung ungewisse Umstände oder Geschehnisse betrifft, die selbst bei detaillierter Einzelfallbetrachtung nicht sicher bestimmbar sind.⁵⁹

Eberle sah in dem Personal Computing, welches in den 1980er Jahren aufkam, eine Möglichkeit, die Informationstechnik aus dem bis dahin bestehenden engen Korsett der konditionalen Programmierung zu befreien und zu einer flexibleren Gestaltung der Abläufe sowie Datenerhebung zu gelangen.⁶⁰ Durch deren Einsatz in der Verwaltung könnten „Entscheidungsprozesse individuell und aufgabenbezogen aus menschlichen und maschinellen Teilbeiträgen neu geformt werden“.⁶¹ Zugleich sah er in dem Personal Computing eine Chance zur Verringerung der Zentralisierung bei der Datenverarbeitung, weil nunmehr die Informationstechnik am Arbeitsplatz der Verwaltungsbediensteten vor Ort integriert werden konnte.⁶² Auf

56 BVerfG, Beschl. v. 29.1.2019 – 2 BvC 62/14, Rn. 47, juris.

57 BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, u.a., Rn. 71, juris.

58 BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16, u.a., Rn. 71, juris.

59 BVerfG, Beschl. v. 26.3.2019 – 1 BvR 673/17, Rn. 114 f., juris.

60 *Eberle*, Die Verw. 20 (1987), 459 ff., und konkret auf S. 473.

61 *Eberle*, Die Verw. 20 (1987), 459 (464).

62 *Eberle*, Die Verw. 20 (1987), 459 (465); s. auch *Eifert*, Electronic Government, S. 317.

grund dieser Entwicklung waren nunmehr Fachbehörden wieder in der Lage, ihren Informationstechnikeinsatz wieder vermehrt selbst zu planen und zu organisieren.⁶³ Der Einsatz solcher Personal Computer ermögliche einerseits die Korrektur rechtsstaatlicher, organisatorischer und mitarbeiterbezogener Fehlentwicklungen bei der bisherigen Verwaltungsautomatization.⁶⁴ Andererseits würde auch eine Reihe offener Fragen aufgeworfen, die von organisatorischen Aspekten der Implementierung der neuen Technologie über bürokratische Herausforderungen, wie etwa die Auswahl der elektronischen Kommunikation zur Behebung der Langsamkeit und Schwerfälligkeit des Schriftverkehrs, des Dienstwegs oder der direkten Kommunikation bis hin zu datenschutzrechtlichen Problemen und der konkreten Neugestaltung der Bürgerkommunikation, reichten.⁶⁵ Abschließend lässt sich resümieren, dass – abgesehen von Massenanwendungen – der zunehmende PC-Einsatz in der Verwaltung zwar wieder zurück zu einer Dezentralisierung mit der Folge einer informationstechnischen Vielfalt führte, aber zugleich Inkonsistenzen und Ungereimtheiten in sich barg.⁶⁶ Insgesamt blieben die Vorstellungen rund um den Computereinsatz in der Verwaltung in den 1980er Jahren jedoch eher vage. Erst als die Computertechnologie zunehmend bei Unternehmen und Privatpersonen Verbreitung fand, lag es nahe, sich über die inhaltlich-kommunikativ geprägten Verwaltungsfunktionen vermehrt Gedanken zu machen.

63 Eberle, Die Verw. 20 (1987), 459 (465); s. auch Eifert, Electronic Government, S. 317.

64 Eberle, Die Verw. 20 (1987), 459 (476).

65 Eberle, Die Verw. 20 (1987), 459 (464 ff.).

66 Czerwick, Neue Politische Literatur, 1989, 69 (74); Eifert, Electronic Government, S. 318. Zur Dezentralisierung auch Reiner mann, in: ders. u.a., Öffentl. Verw/IT, 1985, S. 23 (35 ff.).

C. E-Government: Bedeutung und Abgrenzung

Als die Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) bedeutende Fortschritte machte, internetfähige PCs und damit auch die Nutzung des Internets an Bedeutung gewannen,⁶⁷ begann die Ära des Electronic Governments, je nach Schreibweise entweder als E-Government bzw. EGovernment/eGovernment abgekürzt.⁶⁸ Diese an das Wort E-Commerce (übersetzt: elektronischer Handel bzw. Handelsverkehr) angelehnte Begrifflichkeit⁶⁹ soll die massive Verstärkung und Verbreitung des Einsatzes von IKT in der Verwaltung charakterisieren.⁷⁰ 13

Soweit ersichtlich, wurde diese Formulierung Anfang der 1990er Jahre in den USA⁷¹ in dem National Performance Review-Bericht des US-Vizepräsidenten *Al Gore* mit dem Titel „From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better & Costs Less“ vom 10.9.1993 erstmalig verwendet.⁷² Nachdem dieser Bericht zunächst eine Rückständigkeit der US-Verwaltung im Bereich der Informationstechnologie gegenüber der Wirtschaft festgestellt hatte,⁷³ wurde herausgestellt, dass die Kombination von Computern und Telefonen die Art und Weise des Arbeitens stark verändert habe.⁷⁴ Als Beispiele werden das automatische Sammeln und Auswerten von Informationen, die elektronische Aktenführung oder elektronische Bezahlmöglichkeiten genannt.⁷⁵ Daraus wird sodann folgende Schlussfolgerung gezogen: „We can design a customer-driven *electronic government*“ 14

67 S. zum Zusammenhang zwischen Internet und E-Government auch *Britz*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen VerwR, Bd. II, § 26 Rn. 18 f. S. auch *Schünemann*, in: ders./Kneuer, E-Government und Netzpolitik, S. 17 (28 ff.).

68 *Petersen*, Rechtsprobleme, S. 5.

69 *Eifert*, Electronic Government, S. 20; *Skrobotz*, elektr. VerwVerfahren, S. 20; *Würkert/Klafki/Winter*, in: dies., Digitalisierung, S. 1 (2).

70 *Eifert*, Electronic Government, S. 20.

71 *Eifert*, Electronic Government, S. 20 sowie *Skrobotz*, elektr. VerwVerfahren, S. 20 beziehen sich jeweils auf die „Mitte der 1990er Jahre“.

72 *Gore*, Red Tape.

73 *Gore*, Red Tape, S. 113, wobei als Erklärung dafür die Monopolstellung von Regierung und Verwaltung, die begrenzten finanziellen Mittel sowie der Wunsch, Tätigkeiten wie bisher erledigen zu können, angegeben wird.

74 *Gore*, Red Tape, S. 112.

75 *Gore*, Red Tape, S. 112 ff.

that operates in ways that, 10 years ago, the most visionary planner could not have imagined.⁷⁶ Unter der Überschrift „Electronic Government“ werden u.a. als Ziele der *Clinton/Gore*-Administration die rasche Entwicklung eines landesweiten elektronischen Systems zur Erbringung staatlicher Leistungen, der Ausbau der elektronischen Verwaltung, die Entwicklung von Datenbanken sowie die Schaffung eines nationalen Raumdateninformationssystems genannt.⁷⁷ Dabei war sich *Gore* bewusst, dass dieser Transformationsprozess ein enormes und komplexes Unterfangen darstellen wird, welches von der Führungsspitze voranzutreiben sei.⁷⁸ E-Government bilde ein wirksames Instrument zur Überwindung organisatorischer Grenzen sowie der Beschleunigung von Bearbeitungszeiten.⁷⁹ Anstelle der bloßen Automatisierung der Verwaltungstätigkeit müsse das Ziel in deren Verbesserung liegen.⁸⁰

I. Begriff des E-Governments

- 15 Seit Ende der 1990er Jahre wird der Begriff des E-Governments auch in Deutschland vermehrt verwendet.⁸¹ Er zählt mittlerweile zum allgemeinen Wortschatz, wie man an seiner Nennung im Duden erkennen kann,⁸² und wird insbesondere in der Verwaltungssprache gerne gebraucht.⁸³ Auch wenn das Wort E-Government heute in (fast) aller Munde ist, blieb es in

76 *Gore*, Red Tape, S. 112 (Kursivhervorhebung durch die Verfasserin).

77 *Gore*, Red Tape, S. 114 ff.; zur Vorreiterrolle Amerikas auch *Skrobotz*, elektr. VerwVerfahren, S. 25 f.

78 *Gore*, Red Tape, S. 82.

79 *Gore*, Red Tape, S. 84.

80 *Gore*, Red Tape, S. 84.

81 Z.B. *Britz*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen VerwR, Bd. II, § 26 Rn. 18; *Boehme-Neßler*, NVwZ 2001, 374 (375); *Lenk*, in: ders./Trauttmüller, Öffentl. Verw/IT, 1999, S. 123 ff. Zur damit einhergehenden Verdrängung des Oberbegriffs virtuelle Verwaltung *Groß*, VerwArch 95 (2004), 400 (410); s. auch *Petersen*, Rechtsprobleme, S. 5; *Vofßkühle*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/ders., Grundlagen VerwR, Bd. I, § 1 Rn. 65.

82 <https://www.duden.de/suchen/dudenonline/E-Government>, zuletzt abgerufen am 2.5.2018.

83 Zum Charme dieser Kurzformel *Vofßkühle*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/ders., Grundlagen VerwR, Bd. I, § 1 Rn. 65; zum Gebrauch in der Verwaltungssprache <https://www.duden.de/suchen/dudenonline/E-Government>, zuletzt abgerufen am 2.5.2018.

seinen Konturen unscharf⁸⁴ und findet unterschiedliche Verwendung.⁸⁵ Dieser Befund geht im Wesentlichen auf drei Gründe zurück: Zunächst einmal hat der Gesetzgeber erst relativ spät mit der Ausformulierung der rechtlichen Rahmenbedingungen von E-Government begonnen. Zudem lässt der Anglizismus unterschiedliche Interpretationen zu. Der wohl wesentlichste Aspekt kann darin gesehen werden, dass mit ihm eine ganze Reihe von Erwartungen verbunden werden,⁸⁶ die je nach Entwicklung der Informationstechnologie variieren können. Häufig fungiert E-Government als Leitbild für eine bestimmte Konzeption der Verwaltung,⁸⁷ deren gemeinsamer Nenner im verstärkten Einsatz elektronischer IKT liegt.⁸⁸ Darin spiegelt sich die Erkenntnis wider, dass die technischen Neuerungen gegen Ende des alten Jahrtausends einen Quantensprung vollzogen haben. Es wurde ein immenser Fortschritt bei der Weiterentwicklung der Computernetze hin zu einer flächendeckenden, standardisierten IT-Infrastruktur erzielt, mit der eine neue Qualität des elektronischen Datenaustauschs einhergeht.⁸⁹ Zutreffend stellt *Denkhaus* heraus, dass sich das E-Government durch seine umfassende Ausrichtung von der bisherigen Beschränkung des IKT-Einsatzes in der Verwaltung auf bestimmte, punktuelle Hilfsfunktionen abhebt.⁹⁰

1. Deutsche Definitionsansätze

Zu den bekanntesten Begriffsbeschreibungen von E-Government gehört 16 die sog. Speyerer Definition von *Reinermann/von Lucke*. Ausweislich ihrer

84 *Eifert*, Electronic Government, S. 20; *ders.*, ZG 2001, 115 (128 f.); *Schäffer*, in: FS König, S. 495 (496); s. auch *Schünemann*, in: *ders./Kneuer*, E-Government und Netzpolitik, S. 17 (24); *Skrobotz*, elektr. VerwVerfahren, S. 21; *Stollhof*, Datenschutzgerechtes E-Government, S. 27.

85 *Guckelberger*, Der Übergang, S. 63; *Petersen*, Rechtsprobleme, S. 5; *Schünemann*, in: *ders./Kneuer*, E-Government und Netzpolitik, S. 17 (18); *Schünemann*, in: *ders./Weiler*, E-Government und Netzpolitik, S. 9 (11).

86 *Petersen*, Rechtsprobleme, S. 5 f.

87 *Djeffal*, in: *Klafki/Würkert/Winter*, Digitalisierung, S. 83 (96); *Eifert*, Electronic Government, S. 20 ff.; *Würkert/Klafki/Winter*, in: *dies.*, Digitalisierung, S. 1 (2); s. auch *Maurer/Waldhoff*, Allg. VerwR, § 18 Rn. 2.

88 S. auch *Vofßkuhle*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/ders.*, Grundlagen VerwR, Bd. I, § 1 Rn. 65.

89 *Petersen*, Rechtsprobleme, S. 11; s. auch *Wind*, Technisierte Behörden, S. 79.

90 *Denkhaus*, in: *Seckelmann*, Kap. 1 Rn. 14.

Verfasser ist diese Definition breit angelegt⁹¹ und unter E-Government „die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechnologien über elektronische Medien“ zu verstehen.⁹² Diese Umschreibung könne auf allen Ebenen verwendet werden, so dass sie das Spektrum von kommunalen bis zu supranationalen Institutionen abdecke.⁹³ Außerdem erfasse sie den gesamten öffentlichen Sektor, „bestehend aus Legislative, Exekutive und Jurisdiktion sowie öffentlichen Unternehmen“.⁹⁴ Das E-Government habe sowohl Prozesse innerhalb des öffentlichen Sektors (Government to Government = G2G) als auch zwischen diesem und der Bevölkerung (Government to Citizen = G2C und C2G) sowie zur Wirtschaft (Government to Business = G2B und B2G) zum Gegenstand.⁹⁵ Zu seinen Anwendungsfeldern gehören elektronische Informationsdienste, elektronische Kommunikationslösungen, elektronische Formulare oder auch elektronische Transaktionen.⁹⁶ Entscheidend für den Erfolg des E-Governments seien seine Mehrwerte (sog. E-Benefits), welche sich etwa aus der Beschleunigung der Verwaltungsprozesse, aus Service-, Qualitäts- und Organisationsverbesserungen, einer Kostenreduktion sowie einer durch Transparenz und Leistungsfähigkeit verbesserten Legitimation des öffentlichen Handelns ergeben können.⁹⁷

- 17 Im Jahr 2000 verständigte sich die Gesellschaft für Informatik in ihrem Memorandum „Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung“ darauf, dass mit E-Government „die Durchführung von Prozessen der öffentlichen Willensbildung, der Entscheidung und der Leistungserstellung in Politik, Staat und Verwaltung unter sehr intensiver Nutzung der Informationstechnik“ gemeint sei.⁹⁸ Als Beispiele für einige der vielen Facetten der Nutzung der Informationstechnik durch Staat und Verwaltung werden die Bereitstellung von Informationen, deren

91 *Reinermann/von Lucke*, Electronic Government in Deutschland, S. 1.

92 *Reinermann/von Lucke*, Electronic Government in Deutschland, S. 1.

93 *Reinermann/von Lucke*, Electronic Government in Deutschland, S. 1; s. auch *Wirtz/Mory/Piebler*, Kommunales E-Government, S. 17.

94 *Reinermann/von Lucke*, Electronic Government in Deutschland, S. 1.

95 *Reinermann/von Lucke*, Electronic Government in Deutschland, S. 1.

96 *Reinermann/von Lucke*, Electronic Government in Deutschland, S. 3 f.

97 *Reinermann/von Lucke*, Electronic Government in Deutschland, S. 6.

98 Memorandum des Fachausschusses für Verwaltungsinformatik, Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, 2000, S. 3, abrufbar unter: https://www.iat.eu/aktuell/veroeff/ds/beyer00_b.pdf, zuletzt abgerufen am 26.3.2019.

Verarbeitung in Entscheidungsprozessen, die neuartige Interaktion zwischen Menschen innerhalb der Verwaltung sowie die oft als Transaktion bezeichnete Übermittlung der Ergebnisse dieser Prozesse, die Verknüpfung von Abläufen und die Möglichkeit zur Zusammenarbeit über Entfernungen genannt.⁹⁹ In fünf Kernthesen wird davon ausgegangen, E-Government werde zu einem neuen Schub der Modernisierung führen (These 1) sowie das gesamte Verwaltungshandeln und politische Prozesse betreffen (These 2). Die bessere Nutzung von Informationen bzw. Wissen sei eine entscheidende Triebkraft für die Modernisierung (These 3). E-Government ermögliche eine umfassende Gestaltung der Prozesse und Ressourcen der Verwaltungsarbeit im Sinne eines Verwaltungs-Engineering (These 4). Erfolge in diesem Bereich setzten eine Steigerung der Lern- und Innovationsfähigkeit der Verwaltung voraus (These 5).¹⁰⁰

Beide Definitionen haben gemeinsam, dass sie sich nicht auf die Verwaltung beschränken. Zwar orientiert sich die Speyerer Definition an den beiden Begriffsbestandteilen des E-Governments, nämlich dem Präfix „E“ als Ziel der Digitalisierung und dem „Government“ als Umschreibung des Adressaten. Beide als Ausgangspunkt fungierende Komponenten werfen jedoch Fragen auf, die diese Definitionsansätze in Zweifel ziehen. Insbesondere im rechtswissenschaftlichen Schrifttum ist die Speyerer Definition auf Kritik gestoßen, weil sie eher als eine technische Beschreibungsformel erscheint.¹⁰¹ E-Government gehe aber über die bloße Digitalisierung der Verwaltung und ihrer Tätigkeit¹⁰² bzw. die bloße „Elektronifizierung“ und damit Verfestigung bestehender Verwaltungsverfahren hinaus.¹⁰³ Daran ist richtig, dass die Speyerer Begriffsumschreibung das E-Government in die Nähe einer Formbestimmung rückt.¹⁰⁴ Sie bringt zu wenig zum Ausdruck, dass die IKT auch über ein organisations- und verfahrensrechtliches Ände-

99 Memorandum des Fachausschusses für Verwaltungsinformatik, Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, 2000, S. 3, abrufbar unter: <https://www.iat.eu/aktuell/veroeff/ds/beyer00b.pdf>, zuletzt abgerufen am 26.3.2019.

100 Memorandum des Fachausschusses für Verwaltungsinformatik, Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, 2000, S. 6, abrufbar unter: <https://www.iat.eu/aktuell/veroeff/ds/beyer00b.pdf>, zuletzt abgerufen am 26.3.2019.

101 Britz, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen VerwR, Bd. II, § 26 Rn. 2.

102 *Würkert/Klafki/Winter*, in: dies., Digitalisierung, S. 1 (2).

103 *Schliesky*, in: Hill/ders., Herausforderung, S. 11 (15).

104 So auch die Kritik von *Siegel*, VerwArch 105 (2014), 241 (243).

zungspotenzial verfügen und mit ihnen zugleich eine Verbesserung des Staats- und Verwaltungshandelns bezweckt wird.¹⁰⁵ Auch wenn diese Facette des E-Governments nicht explizit aus den soeben erwähnten Begriffsumschreibungen hervorgeht, ergibt sich jedoch aus dem Kontext der Ausführungen, dass in E-Government auch ein Modernisierungsinstrument der Verwaltung bzw. Verwaltungstätigkeit gesehen wird. So betonen z.B. *Scheer/Kruppke/Heib*, dass die alleinige Einführung der Internet-Technologie in der Verwaltung noch kein E-Government ausmache.¹⁰⁶ Bloß internetgestützte Umsetzungen gängiger Verwaltungsprozesse würden die Gefahr der Elektronifizierung veralteter und ineffizienter Verwaltungsprozesse sowie die Schaffung von Insellösungen in sich bergen.¹⁰⁷ E-Government gehe weit über technologische Fragen hinaus.¹⁰⁸ Die Behörden seien als Teil eines Netzwerks zu begreifen, das sie aktiv gestalten könnten.¹⁰⁹ Dazu sei eine Analyse der Nutzenpotenziale der beteiligten E-Government-Partner vorzunehmen, die sodann durch eine organisatorische Gestaltung der Prozesse zwischen ihnen umzusetzen sei.¹¹⁰

- 19 Um den Modernisierungsansatz besser zu integrieren, beschreibt *Martin Eifert* in seiner Habilitationsschrift über das E-Government dieses als den „verstärkte[n] Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik mit dem Ziel einer Verbesserung der Verwaltung“.¹¹¹ Auch andere drängen darauf, das E-Government als Bestandteil einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung zu begreifen,¹¹² so etwa in der sog. Passauer Definition.¹¹³ Das Leitbild des E-Governments verfolge eine Transformation bzw. Rekon-

105 *Schliesky*, in: Hill/ders., Herausforderung, S. 11 (16); *Siegel*, *VerwArch* 105 (2014), 241 (243). Allgemein dazu, dass sich diese Sichtweise erst allmählich durchsetzte, *Bannister*, in: Ongaro, *Public Administration*, S. 101 (106).

106 *Scheer/Kruppke/Heib*, *E-Government*, S. 3; s. auch *Heckmann*, in: Bauer u.a., *VwVfG und E-Government, Theoretische Grundlegung des E-Government*, Rn. 4.

107 *Scheer/Kruppke/Heib*, *E-Government*, S. 3.

108 *Scheer/Kruppke/Heib*, *E-Government*, S. 4.

109 *Scheer/Kruppke/Heib*, *E-Government*, S. 4.

110 *Scheer/Kruppke/Heib*, *E-Government*, S. 4.

111 *Eifert*, *Electronic Government*, S. 21; ebenso *Vofßkuble*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/ders. *Grundlagen VerwR*, Bd. I, § 1 Rn. 65.

112 *Heckmann*, in: Bauer u.a., *VwVfG und E-Government, Theoretische Grundlegung des E-Government*, Rn. 13; *ders.*, *K&R* 2003, 425 (426); *Hill*, *BayVBl.* 2003, 737 (743); s. auch *Roßnagel*, *NJW* 2013, 2710.

113 *Heckmann*, in: Bauer u.a., *VwVfG und E-Government, Theoretische Grundlegung des E-Government*, Rn. 13.

figuration bestehender Strukturen.¹¹⁴ Infolge der Spezifika moderner IKT könnten die Organisation, die Zuständigkeiten und das Verfahren der Verwaltung auf den Prüfstand gestellt und aufgrund der technologischen Neuerungen anders konzipiert werden.¹¹⁵ Dadurch könnten Verwaltungsleistungen effektiver, transparenter, flexibler, bürgerfreundlicher und kostengünstiger erbracht werden.¹¹⁶ Der Passauer Definition sowie derjenigen von *Eifert* liegt also auch ein funktionales bzw. dynamisches Verständnis zugrunde.¹¹⁷

Wie die Gegenüberstellung der Speyerer Begriffsumschreibung mit derjenigen von *Eifert* belegt, wird die Reichweite des Leitbildes unterschiedlich weit gezogen.¹¹⁸ Während die Speyerer Definition für den gesamten öffentlichen Sektor gelten soll, beschränkt sich diejenige von *Eifert* auf den Bereich der Verwaltung.¹¹⁹

Teilweise wird wegen der weiten Bedeutung des Wortes „Government“ zwischen E-Democracy, E-Legislation, E-Administration und E-Justice unterschieden.¹²⁰ *Lederer* sieht in dem Wort E-Democracy den Oberbegriff für die Informatisierung des gesamten Staatshandelns mit der Folge, dass E-Government und E-Justice als bereichsspezifische Konzepte davon eingestuft werden.¹²¹ Je nach Auffassung wird in der E-Democracy ein eigenständiges Leitbild erblickt¹²² und dabei gelegentlich nur auf die E-Election beschränkt,¹²³ während andere darunter auch die E-Diskussion, E-Partizi-

114 *Lau*, Kommunale Demokratie 2.0, S. 116; s. auch *Wentzel*, in: Hill, Verwaltungsmodernisierung 2010, S. 59 (67 ff.).

115 *Lau*, Kommunale Demokratie 2.0, S. 116.

116 *Lau*, Kommunale Demokratie 2.0, S. 116; *Roßnagel*, NJW 2013, 2710.

117 S. auch *Heckmann*, jurisPK-Internetrecht, Kap. 5 Rn. 4.

118 *Petersen*, Rechtsprobleme, S. 14.

119 Ebenfalls für eine Beschränkung auf die Verwaltung *Schünemann*, in: ders./Kneuer, E-Government und Netzpolitik, S. 17 (26); *Schünemann*, in: ders./Weiler, E-Government und Netzpolitik, S. 9 (11).

120 S. dazu auch *Petersen*, Rechtsprobleme, S. 14 f.; zur E-Legislation *Guckelberger*, Der Übergang, S. 57 ff. Dazu, dass sich die E-Administration auf die Digitalisierung der Kommunikationsbeziehungen innerhalb der Verwaltung beschränken soll, aber E-Government die E-Administration einschließt, *Frieß*, DVP 2018, 420 (421, 423).

121 *Lederer*, Open Data, S. 50; für E-Demokratie als Überbegriff, der E-Government, E-Governance und E-Partizipation umfasst, *Frieß*, DVP 2018, 420.

122 *Lau*, Kommunale Demokratie 2.0, S. 116.

123 Z.B. *Heckmann*, jurisPK-Internetrecht, Kap. 5 Rn. 102 ff.

pation und das E-Voting verstehen wollen.¹²⁴ Von manchen wird die E-Partizipation in die Bereiche E-Voting, E-Konsultation, E-Petitionen, E-Information und E-Transformation unterteilt.¹²⁵ Auch kann man zwischen elektronisch unterstützten Partizipationsverfahren mit Bezug zu Entscheidungen der Legislative und solchen zur Exekutive differenzieren,¹²⁶ so dass letztere jedenfalls eine Facette eines in einem engeren Sinne verstandenen E-Government bilden können.¹²⁷ Da insbesondere Uneinigkeit darüber besteht, ob die sog. E-Justice zum E-Government gezählt werden sollte, wird zunächst ein Blick auf die Definitionsansätze und Entwicklungen des E-Governments auf Unionsebene geworfen werden, bevor zu dem in dieser Abhandlung zugrunde gelegten Begriff des E-Governments näher Stellung bezogen wird.

2. Überblick über die Definitionsansätze des E-Governments und seine Entwicklung auf Unionsebene
- 22 Da die Digitalisierung weltweit auf dem Vormarsch ist, steht das Themenfeld des E-Governments auch auf der Unionsagenda. In der Digitalisierung wird ein wesentliches Element für den Erfolg des Binnenmarktes (Art. 26 Abs. 1 AEUV) gesehen.¹²⁸ Die Begrifflichkeit „E-Government“ wird auf Unionsebene in einer Reihe von Rechtsakten verwendet. Teilweise finden sich dort die synonymen Formulierungen „elektronische Verwaltung“¹²⁹

124 Zur E-Demokratie *Friedrichsen*, in: ders./Kohn, *Digitale Politikvermittlung*, S. 9 (13 f.); *Meier*, *eDemocracy & eGovernment*, S. 164 f.; s. auch *Boehme-Neßler*, *Das Ende der Demokratie?*, S. 76 ff.

125 *Paetsch/Reichert*, in: *Friedrichsen/Kohn*, *Digitale Politikvermittlung*, S. 499 (503); *Kirschen*, *E-Partizipation in kommunalen Entscheidungen*, S. 10 ff.

126 Dazu *Braun Binder*, in: *Seckelmann*, Kap. 6 Rn. 3, die sich in diesem Kapitel eingehend mit elektronisch unterstützten Partizipationsverfahren und e-Voting befasst, und in Rn. 4 die schon seit langem im Internet anzutreffenden Ankündigungen und Informationen dazu ausklammert.

127 Dazu, dass E-Government die E-Partizipation umfassen kann, aber oftmals nicht die politische Beteiligung, sondern Bürgerbefragungen oder Servicebewertungen erfasst werden, *Frieß*, *DVP* 2018, 420 (421).

128 COM(2017) 256 final, S. 3.

129 Beispiele: Überschrift von Art. 95 Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates, ABl. EU, 26.10.2012, L 298, S. 1 ff.; Erwägungsgrund (86) sowie Überschrift des Art. 147 Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli

oder „elektronische Behördendienste“.¹³⁰ In der Mitteilung der Kommission über „Die Rolle elektronischer Behördendienste (E-Government) für die Zukunft Europas“ vom 26.9.2003 heißt es auf S. 4, dass es beim E-Government um die „Nutzung der IKT *im Zusammenspiel mit* organisatorischen *Veränderungen und neuen Fähigkeiten* [gehe], um öffentliche Dienste, demokratische Prozesse und die Gestaltung und Durchführung staatlicher Politik zu verbessern“.¹³¹ Dabei weist die Kommission darauf hin, dass eine solche Neuausrichtung der Behördendienste, in deren Mittelpunkt die Bürger stünden und unnötige Bürokratie abgebaut werden solle, Umsetzungswiderstände hervorrufen könne, da dafür oft organisatorische Veränderungen notwendig seien.¹³²

Nach dem EU-eGovernment-Aktionsplan 2016–2020 können elektronische Behördendienste (eGovernment-Dienste) zur Erleichterung von Verwaltungsverfahren, zur Verbesserung der Qualität der Dienstleistungen im öffentlichen Sektor und zur Effizienz interner Verfahren öffentlicher Einrichtungen beitragen.¹³³ Bis zum Jahre 2020 sollten sich die Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen in der Union zu offenen, effizienten und inklusiven Einrichtungen entwickeln und allen Menschen sowie Unternehmen innerhalb der Union grenzübergreifende, personalisierte, nutzerfreundliche, über alle Abläufe hinweg vollständig digitalisierte öffentliche Dienste offerieren.¹³⁴ Im Zuge der Schilderung der zu ergreifenden Maßnahmen wird in diesem Aktionsplan auch auf die Justiz eingegangen. So ist es Ziel der Kommission, das Europäische Justizportal zu einer zentralen

2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, ABl. EU, 30.7.2018, L 193, S. 10, 103.

130 Beispiele: Erwägungsgrund (10) der Richtlinie 2006/86/EG der Kommission vom 24. Oktober 2006 zur Umsetzung der Richtlinie 2004/23/EG des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Anforderungen an die Rückverfolgbarkeit, der Meldung schwerwiegender Zwischenfälle und unerwünschter Reaktionen sowie bestimmter technischer Anforderungen an die Kodierung, Verarbeitung, Konservierung, Lagerung und Verteilung von menschlichen Geweben und Zellen, ABl. EU, 25.10.2006, L 294, S. 32 (33); Nr. 41 des Beschlusses Nr. 1639/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 zur Einrichtung eines Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (2007–2013), ABl. EU, 9.11.2006, L 310, S. 15 (19).

131 KOM(2003) 567 endg., S. 4, 8; ähnlich auch KOM(2004) 480 endg., S. 3-5; KOM(2010) 743 endg., S. 3; COM(2016) 179 final, S. 2.

132 KOM(2003) 567 endg., S. 4.

133 COM(2016) 179 final, S. 1. Näher zu den Aktionsplänen *Mehde*, in: Seckelmann, Kap. 7 Rn. 11 ff.

134 COM(2016) 179 final, S. 2.

Anlaufstelle auszubauen und durch Informationen über die Justiz den Zugang zu Gerichtsverfahren in den Mitgliedstaaten zu erleichtern.¹³⁵ Für die E-Justiz gibt es einen eigenen mehrjährigen Aktionsplan. Darin hat man sich zum Ziel gesetzt, dass „im Rahmen der europäischen Justiz [...] mehr Kohärenz mit dem allgemeinen E-Government-Rahmen angestrebt werden [sollte]“.¹³⁶ Da Justiz und Verwaltung trotz gewisser Übereinstimmung in den Mitgliedstaaten nicht überall gleich voneinander abgegrenzt werden, haben diese Begrifflichkeiten auch auf Unionsebene eine von dem deutschen Verständnis eigenständige Bedeutung, was bei der Verwendung dieser Worte in Unionsdokumenten stets im Hinterkopf zu behalten ist.¹³⁷

- 24 Auch in der – u.a. aus Kompetenzgründen zunächst nicht unumstrittenen¹³⁸ – Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors steht die öffentliche Verwaltung im Mittelpunkt.¹³⁹ Durch die Errichtung und den Betrieb eines solchen einheitlichen Zugangstors soll den Bürgern und Unternehmen ein einfacher Zugang zu hochwertigen Informationen, effizienten Verfahren sowie wirksamen Hilfs- und Problemlösungsdiensten im Kontext mit Unions- und nationalen Vorschriften ermöglicht werden, wenn sie ihre Rechte aus dem Unionsrecht im Bereich des Binnenmarkts i.S.v. Art. 26 Abs. 2 AEUV ausüben oder ausüben wollen (Art. 1 Abs. 1 lit. a). Nur an versteckter Stelle wird auch auf ein E-Justice-Portal eingegangen.¹⁴⁰ Nach Erwägungsgrund (8) soll sich die Bereitstellung von Informationen nicht auf die nationalen Justizsysteme beziehen, „da die für grenzüberschreitende Nutzer in diesem Bereich relevanten Informationen bereits im Europä-

135 Vgl. unter <https://e-justice.europa.eu/home.do?plang=de&action=home>, zuletzt abgerufen am 26.11.2018; s. auch COM(2016) 179 final, S. 8. Des Weiteren werden Instrumente zur direkten Kommunikation mit den Gerichten sowie die Suchmaschine „Europäischer Urteilsidentifikator“ erwähnt. Näher zur E-Justice in der EU *Braun Binder*, in: *Sodan/Ziekow, VwGO*, § 55 a Rn. 10–12.

136 Entwurf einer Strategie für die europäische E-Justiz (2014–2018), ABl. EU, 21.12.2013, C 376, S. 7 (8).

137 Dazu *Bernhardt*, in: *Bär/Grädler/Mayr, Digitalisierung*, S. 1 (6), der sich bei Kompetenzerweiterung der EU für eine europäische Definition des Justizbegriffs ausspricht.

138 Für eine Kompetenzwidrigkeit: Centrum für europäische Politik, *Pressebericht 97/2017*; unbedenklich findet das Vorhaben hingegen *Pilz*, *EuZW* 2017, 922 (924 f.).

139 COM(2017) 256 final; s. auch *Mehde*, in: *Seckelmann*, Kap. 7 Rn. 33.

140 COM(2017) 256 final, 4. Satz des Erwägungsgrundes (9), S. 24 sowie auf S. 55 unter 1.5.3. und S. 56.

ischen Justizportal verfügbar sind“.¹⁴¹ In einigen von der Verordnung erfassten Fällen, etwa bei der Verwaltung eines Unternehmensregisters durch ein Gericht, sei dieses jedoch als Behörde i.S.d Verordnung anzusehen. Außerdem sollte der Grundsatz der Nichtdiskriminierung ebenso für Online-Verfahren im Zusammenhang mit dem Zugang zu Gerichtsverfahren gelten.¹⁴² Obwohl die Richtlinie im Hinblick auf den Einsatz digitaler Werkzeuge und Verfahren im Gesellschaftsrecht sich vor allem auf die GmbH bezieht, die in Deutschland in das von den Amtsgerichten geführte Handelsregister einzutragen sind, müssen die Mitgliedstaaten nach Art. 13 f RL dafür sorgen, dass auf den Eintragungsportalen oder über das zentrale digitale Zugangstor zugänglichen Internetseiten für die Gründung von Gesellschaften und die Eintragung von Zweigniederlassungen prägnante, nutzerfreundliche und kostenlose Informationen bereitgestellt werden.¹⁴³

Schließlich wird in weiteren Dokumenten das Wort „E-Government“ im Sinne von „Internet-Anwendungen staatlicher Stellen“ verstanden.¹⁴⁴ Manchmal findet man den Begriff E-Government in Unionsdokumenten auch im Zusammenhang mit Ausführungen zu den Themen E-Health, E-Business, E-Learning, E-Umweltdienste oder E-Vergabe.¹⁴⁵ Hieran wird deutlich, dass man E-Government auch in verschiedene bereichsspezifische Themenfelder unterteilen kann.

Wie wichtig das Thema E-Government auf europäischer Ebene ist, belegt die „Tallinn Declaration on eGovernment“¹⁴⁶ die man unter Berücksichtigung der Verteilung der Kompetenzen zwischen Union und Mitgliedstaat

141 Satz 1 des Erwägungsgrunds (8), VO (EU) 2018/1724 v. 2.10.2018, ABl. EU, 21.11.2018, L 295, S. 1 (2).

142 Sätze 2 und 3 des Erwägungsgrunds (8), VO (EU) 2018/1724 v. 2.10.2018, ABl. EU, 21.11.2018, L 295, S. 1 (2).

143 Dazu näher unter Rn. 201 ff., 216 ff.

144 So u.a. Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu „der Kommissionsvorlage mit dem Titel eEurope 2002: Eine Informationsgesellschaft für alle – Entwurf eines Aktionsplans“, ABl. EG, 25.4.2001, C 123, S. 36 ff.; ebenso VO (EU) 2016/2015 der Kommission vom 17. November 2016 zur Durchführung der VO (EG) Nr. 808/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates über Gemeinschaftsstatistiken zur Informationsgesellschaft, ABl. EU, 18.11.2016, L 312, S. 1 (12, 17).

145 S. KOM(2002) 263 endg., S. 11 ff.; KOM(2004) 108 endg., S. 4 ff.

146 Tallinn Declaration on eGovernment at the ministerial meeting during Estonian Presidency of the Council of the EU on 6 October 2017, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration>, zuletzt abgerufen am 21.8.2018.

ten als eine Art Selbstverpflichtung der unterzeichnenden Länder verstehen kann.¹⁴⁷ Diese Erklärung wurde am 6.10.2017 von den für die E-Government-Politik und Koordination verantwortlichen Ministerinnen und Ministern aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie den zur Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) gehörenden Ländern Liechtenstein, Norwegen, Island und der Schweiz unterzeichnet.¹⁴⁸ In der Erklärung wird u.a. betont, dass elektronischen Behördendiensten eine zentrale Rolle bei der Bewältigung und Nutzung der digitalen Möglichkeiten zukomme.¹⁴⁹ Das Vertrauen in die Regierung und in den öffentlichen Sektor insgesamt lasse sich durch die damit verbundene Transparenz, Reaktionsfähigkeit, Zuverlässigkeit und Integrität verbessern.¹⁵⁰ Zugleich sei das E-Government für die Entwicklung der Datenwirtschaft und des digitalen Binnenmarktes bedeutsam.¹⁵¹ Trotz bereits ergriffener Anstrengungen sei bislang noch nicht das volle Potenzial der digitalen Transformation der Verwaltung auf nationaler und unionaler Ebene ausgeschöpft.¹⁵² Anknüpfend an das bisherige Leitbild offener, effizienter, inklusiver Einrichtungen, die grenzübergreifend interoperable, personalisierte, nutzerfreundliche sowie durchgängige öffentliche Dienste für alle Bürger/innen sowie Unterneh-

147 *Mehde*, in: Seckelmann, Kap. 7 Rn. 10.

148 Tallinn Declaration on eGovernment at the ministerial meeting during Estonian Presidency of the Council of the EU on 6 October 2017, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration>, zuletzt abgerufen am 21.8.2018.

149 Tallinn Declaration on eGovernment at the ministerial meeting during Estonian Presidency of the Council of the EU on 6 October 2017, S. 2, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration>, zuletzt abgerufen am 21.8.2018.

150 Tallinn Declaration on eGovernment at the ministerial meeting during Estonian Presidency of the Council of the EU on 6 October 2017, S. 2, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration>, zuletzt abgerufen am 21.8.2018.

151 Tallinn Declaration on eGovernment at the ministerial meeting during Estonian Presidency of the Council of the EU on 6 October 2017, S. 2, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration>, zuletzt abgerufen am 21.8.2018.

152 Tallinn Declaration on eGovernment at the ministerial meeting during Estonian Presidency of the Council of the EU on 6 October 2017, S. 2, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration>, zuletzt abgerufen am 21.8.2018.

men erbringen,¹⁵³ verständigte man sich auf bestimmte, im Zeitraum 2018 bis 2022 zu erreichende Ziele, etwa die Erhöhung der Zugänglichkeit und Qualität von Open Government-Daten und die vermehrte Verwendung von Open Source-Lösungen bzw. Standards.¹⁵⁴

Außerdem ist der Tallinner Erklärung ein Annex beigefügt. Nach diesem wird man sich bei der Gestaltung und Erbringung öffentlicher Dienste von folgenden benutzerzentrierten Prinzipien leiten lassen:¹⁵⁵ Bürger und Unternehmen sollen bei der Interaktion mit öffentlichen Verwaltungen erwarten können, dass diese auf digitalem Wege geschieht. Dabei soll auf die Zugänglichkeit einschließlich Auffindbarkeit, Sicherheit, Verfügbarkeit und Benutzerfreundlichkeit der Dienste geachtet werden. Außerdem soll die Belastung hinsichtlich Aufwand und Zeit beim Kontakt mit der Verwaltung gering gehalten werden. Als Beispiele dafür sei der Einsatz proaktiver Dienste oder die Datenabfrage nach dem „once only“-Prinzip genannt. Des Weiteren sollen öffentliche Dienste, soweit ausführbar und angemessen, vollständig online unter Ermöglichung der elektronischen Abfrage des Verfahrensstands erbracht werden. Das Engagement Privater soll durch die Verwendung digitaler Werkzeuge gestärkt werden, indem sie z.B. bei den öffentlichen Diensten einbezogen werden und/oder auf deren Verbesserung hinwirken können sollen. Man möchte vermehrt Anreize für eine größere Nutzung digitaler öffentlicher Dienste schaffen. Dies setzt die Gewährleistung des Schutzes personenbezogener Daten und der Privatsphäre voraus. Am Ende werden außerdem elektronische Beschwerde- und Schadensersatzmöglichkeiten erwähnt.¹⁵⁶

153 Tallinn Declaration on eGovernment at the ministerial meeting during Estonian Presidency of the Council of the EU on 6 October 2017, S. 3, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration>, zuletzt abgerufen am 21.8.2018.

154 Tallinn Declaration on eGovernment at the ministerial meeting during Estonian Presidency of the Council of the EU on 6 October 2017, S. 6, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration>, zuletzt abgerufen am 21.8.2018.

155 Tallinn Declaration on eGovernment at the ministerial meeting during Estonian Presidency of the Council of the EU on 6 October 2017, S. 9, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration>, zuletzt abgerufen am 21.8.2018.

156 Tallinn Declaration on eGovernment at the ministerial meeting during Estonian Presidency of the Council of the EU on 6 October 2017, S. 10, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration>, zuletzt abgerufen am 21.8.2018.

- 28 Weiterhin ist in diesen Kontext der Vorschlag der EU-Kommission für eine Verordnung zur Aufstellung des Programms „Digitales Europa“ für den Zeitraum 2021 bis 2027 vom 6.6.2018 einzureihen.¹⁵⁷ Als Ziele werden der Aufbau und die Stärkung des Hochleistungsrechnens sowie der Kernkapazitäten im Bereich der Künstlichen Intelligenz, die Gewährleistung der Verfügbarkeit der grundlegenden Kapazitäten für die digitale Wirtschaft, Gesellschaft und Demokratie sowie ihre Zugänglichkeit für den öffentlichen Sektor, die Gewährleistung des Erwerbs digitaler Kompetenzen sowie der Ausbau der optimalen Nutzung digitaler Kapazitäten genannt.¹⁵⁸ Auf Seite 4 heißt es sodann, dass durch getätigte Investitionen in Rechtsrahmen, Standards, interoperable Lösungen und grenzüberschreitende Pilotdienstleistungen die „öffentlichen Verwaltungen den digitalen Wandel unter reellen Bedingungen erproben und den Übergang vom eGovernment zur digitalen Verwaltung beginnen“ konnten.¹⁵⁹ Nach allgemeinen Ausführungen zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltungen und ihrer Dienste durch digitale Mittel¹⁶⁰ wird die Fortführung und Erweiterung der digitalen Dienstinfrastrukturen in bestimmten Bereichen des öffentlichen Interesses betont.¹⁶¹ Nach Erwägungsgrund (32) des Verordnungsvorschlags stellt die Modernisierung der öffentlichen Verwaltungen eine der wichtigsten Prioritäten im Hinblick auf die Verwirklichung des digitalen Binnenmarktes dar.¹⁶² Gemäß Erwägungsgrund (33) wirkt sich die Qualität der europäischen öffentlichen Verwaltungen direkt auf das wirtschaftliche Umfeld aus.¹⁶³ Da die Interoperabilität der europäischen öffentlichen Dienste die Verwaltungen auf allen Ebenen betrifft, soll ein ganzheitlicher, sektor- und grenzübergreifender Interoperabilitätsansatz in einer am besten auf den Endnutzer ausgerichteten Weise gefördert werden.¹⁶⁴ „Dies bedeutet, dass die Interoperabilität im weiteren Sinne zu verstehen ist, die sich von der technischen auf die rechtliche Ebene erstreckt und politische Elemente in diesem Bereich umfasst.“¹⁶⁵ Hieraus lässt sich ein weites dynamisches Begriffsverständnis auch auf Unionsebene folgern.

157 COM(2018) 434 final.

158 COM(2018) 434 final, S. 3.

159 COM(2018) 434 final, S. 4.

160 COM(2018) 434 final, S. 22, Erwägungsgrund (29).

161 COM(2018) 434 final, S. 22, Erwägungsgrund (30).

162 COM(2018) 434 final, S. 22, Erwägungsgrund (32).

163 COM(2018) 434 final, S. 22 f., Erwägungsgrund (33).

164 COM(2018) 434 final, S. 23, Erwägungsgrund (34).

165 COM(2018) 434 final, S. 23, Erwägungsgrund (34).

3. Stellungnahme zur Begrifflichkeit und zur Reichweite des E-Governments

Die vorhergehenden Ausführungen zeigen, dass der Begriff „E-Government“ uneinheitlich verwendet wird. Dies lässt sich, wie bereits aufgeführt, u.a. mit seinem Leitbildcharakter erklären. Leitbilder enthalten komprimierte, mehr oder minder bildliche Vorstellungen, um das Verhalten des oder der Adressaten auf ein bestimmtes Ziel auszurichten.¹⁶⁶ Sie dienen der Orientierung, bündeln Übereinstimmungen und haben eine Erinnerungsfunktion.¹⁶⁷ Leitbilder können je nach Entwicklungsphase unterschiedliche Funktionen haben, indem sie in der Anfangsphase eine Motivation für die Abkehr von lieb gewonnenen Traditionen und später als Rahmen für die Analyse von Wirklichkeit und Idealzustand fungieren können.¹⁶⁸

Beim Wort E-Government wird durch das Präfix „E“ bzw. das Adjektiv „elektronisch“ zum Ausdruck gebracht, dass sich die staatlichen Stellen (möglichst) umfassend der modernen IKT zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedienen sollen.¹⁶⁹ Mittelbar folgt daraus, dass es langfristig zu einer Abkehr vom Papier als Arbeitsgrundlage kommen wird. Leitbilder machen Abstraktes konkret greifbar und wirken komplexitätsreduzierend.¹⁷⁰ Sie lenken die Aufmerksamkeit auf das (mentale) Bild und die dahinterstehende übergreifende Idee.¹⁷¹ Aufgrund ihrer Anschaulichkeit tragen sie auch zum intra- und interdisziplinären Austausch bei, unterscheiden sich aber von Schlüsselbegriffen durch ihre inhaltliche Deutungshoheit.¹⁷² Infolge ihrer Verkürzung eröffnen Leitbilder Sinn- und Interpretationsspielräume.¹⁷³ Sie sollen – so *Franzius* – den Rahmen für die Suche nach Problem-

166 Dazu *Voßkuhle*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/ders., *Grundlagen VerwR*, Bd. I, § 1 Rn. 42; eingehend zum Leitbildbegriff *Braun*, *Leitbilder*, S. 11 ff.

167 Näher dazu *de Haan*, in: ders. u.a., *Typenbildung*, S. 69 (75 ff.). Zur Orientierungs- und Verständigungsfunktion *Völkmann*, *AöR* 134 (2009), 157 (178 ff.); *Voßkuhle*, *Der Staat* 40 (2001), 495 (508 f.).

168 *Voßkuhle*, *Der Staat* 40 (2001), 495 (509, 523).

169 S. zu dem Adjektiv „elektronisch“ nur *Petersen*, *Rechtsprobleme*, S. 8.

170 *Braun*, *Leitbilder*, S. 2; *Voßkuhle*, *Der Staat* 40 (2001), 495 (508).

171 *Braun*, *Leitbilder*, S. 29.

172 *Braun*, *Leitbilder*, S. 31, die in deren inhaltlichen Deutungshoheit den Unterschied zu den mehr durch ihre disziplinäre Offenheit geprägten Schlüsselbegriffen sieht.

173 *Braun*, *Leitbilder*, S. 2.

lösungen für neue Herausforderungen abstecken und eine deutungsoffene Vorstellung bestimmter Anschauungen transportieren.¹⁷⁴ Ähnlich wie das Leitbild des „schlanken Staats“ entstand auch dasjenige des E-Governments im rechtspolitischen Diskurs. Da Leitbildern eine Steuerungsfunktion zukommt,¹⁷⁵ gilt es nunmehr, das Leitbild des E-Governments zu operationalisieren und umzusetzen.¹⁷⁶ Wird das verfolgte Ziel erreicht oder geändert, wird es durch ein anderes Leitbild abgelöst.¹⁷⁷

- 31 Es besteht weitgehend Einigkeit, dass mit E-Government nicht nur die Umstellung der Aufgabenerledigung auf die elektronische Form, sondern zugleich das Überdenken der bestehenden Strukturen und Prozesse angestrebt wird. *Britz* hat zutreffend herausgearbeitet, dass E-Government neben einer technischen Komponente, welche die Digitalisierung der Vorgänge betrifft, eine organisatorische Komponente aufweist.¹⁷⁸ Außerdem kann E-Government den Austausch zwischen den Behörden auch verschiedener Rechtsträger sowie europäische Verbund- und Zusammenarbeitsformen erleichtern. Darüber hinaus können Personen aus dem Ausland mit elektronisch arbeitenden deutschen Behörden besser kommunizieren. Hinzu tritt eine sog. inhaltlich-finale Komponente. Denn die mithilfe der IKT erbrachten Dienste sind an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger sowie der Wirtschaft auszurichten (Stichwort: Nutzerzentriertheit). Schließlich lässt sich dadurch die Transparenz und Effizienz des Verwaltungshandelns verbessern.¹⁷⁹
- 32 Hinter dem Leitbild des E-Governments verbergen sich also mehrere Zielvorstellungen, die es zusammenzuführen gilt. Da es durchaus im Rahmen des Möglichen liegt, dass es bei diversen staatlichen Tätigkeiten keinen inhaltlichen oder organisatorischen Veränderungsbedarf gibt oder ein solcher (verfassungs-)rechtlich nicht zulässig wäre, ist auch deren reine Digitalisierung dem E-Government zuzurechnen. Dadurch werden andere Möglichkeiten des Datenaustauschs geschaffen und ein medienbruchfreies In-

174 *Franzius*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen VerwR, Bd. I, § 4 Rn. 23.

175 *Franzius*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen VerwR, Bd. I, § 4 Rn. 23.

176 Zum Leitbild des schlanken Staats *Braun*, Leitbilder, S. 72 ff.

177 Ähnlich *Braun*, Leitbilder, S. 72.

178 *Britz*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen VerwR, Bd. II, § 26 Rn. 4.

179 *Britz*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen VerwR, Bd. II, § 26 Rn. 4.

teragieren ermöglicht. Selbst wenn in der Praxis zunächst nur digitalisiert wird und sich später herausstellt, dass die Rekonfiguration eines Vorgangs bzw. einer Maßnahme schon zu einem viel früheren Zeitpunkt sinnvoll gewesen wäre, ändert dies nichts daran, dass auch hier das Leitbild des E-Governments wirkt. Regelmäßig herrscht Konsens, dass sich dieses jedenfalls auf die Verwaltung als solche bezieht.¹⁸⁰ Im Übrigen fällt auf, dass seine genaue Reichweite je nach Umschreibung unterschiedlich bestimmt wird. So besteht Uneinigkeit, ob dieses Leitbild entsprechend der Speyerer Definition auch auf die Regierung oder sogar auf den gesamten öffentlichen Sektor erstreckt werden soll. Durch den Begriff *E-Government* wird zum Ausdruck gebracht, dass es um die Implementierung der modernen IKT oder der Digitalisierung¹⁸¹ im staatlichen Bereich bzw. einem Ausschnitt davon geht. Diese Leitgedanken beanspruchen für den Privatbereich oder die Wirtschaft keine Geltung, selbst wenn deren Interessen bei der Konzeption der öffentlichen Dienste Berücksichtigung finden sollen. Auf diese Weise kann den Besonderheiten des mit dem Wort „Government“ umschriebenen Bereichs Rechnung getragen werden. Auch wenn Neuerungen, wie Big Data oder die Blockchain-Technologie, so konzipiert sind, dass sie sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor verwendet werden können, gelten für den Staat, wie z.B. an seiner unmittelbaren Bindung an die Grundrechte deutlich wird (Art. 1 Abs. 3 GG), andere Maßstäbe als im Privatbereich.¹⁸²

a) Miterfassung der Judikative?

Umstritten ist, ob man die sog. E-Justice bzw. E-Justiz als Bestandteil des E-Governments betrachten oder davon ausnehmen soll.¹⁸³ Mit dem Begriff

180 *Petersen*, Rechtsprobleme, S. 14.

181 Dazu, dass der Begriff der Digitalisierung eine spezifische, digitale Daten verarbeitende Informationstechnik kennzeichnet, *Hoffmann-Riem*, in: ders., Big Data, S. 11 (12 f.); eingehend zum Begriff der Digitalisierung *Würkert/Klafki/Winter*, in: dies., Digitalisierung, S. 1 (3 ff.).

182 S. etwa zur unmittelbaren und mittelbaren Wirkung der Grundrechte BVerfG, Beschl. v. 11.4.2018 – 1 BvR 3080/09, Rn. 32 ff., juris.

183 S. dazu auch *Petersen*, Rechtsprobleme, S. 15; für eine Einbeziehung z.B. *Berlit*, in: FS Herberger, S. 95 (106); Speyerer Definition von *Reinermann/von Lucke*, Electronic Government in Deutschland, S. 1; *Scheer/Kruppke/Heib*, E-Government, S. 28.

der E-Justice wird der Einsatz von IT in der (nationalen) Justiz¹⁸⁴ bzw. konkreter die elektronische Abwicklung der Abläufe des Gerichtswesens umschrieben.¹⁸⁵ Unter diesem Stichwort wird zurzeit vor allem die Einführung der elektronischen Aktenführung in der Justiz sowie die flächendeckende Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten (kurz: ERV) diskutiert,¹⁸⁶ wodurch der Rechtsschutz verbessert werden kann. Begründet wird die Digitalisierung der gerichtlichen Verfahren u.a. mit dem einfacheren und schnelleren Zugang zu Gerichten samt deren Entscheidungen, der Beschleunigung der Verfahren innerhalb der Justiz sowie den vereinfachten Kommunikationsmöglichkeiten bis hin zur Wahrung der Mündlichkeit, ohne dass Verfahrensbeteiligte und Richter künftig zwingend physisch an einem bestimmten Ort anwesend sein müssten.¹⁸⁷ Rechtlich wird dieses Vorhaben etwa mittels des Gesetzes zur Einführung der elektronischen Akte in der Justiz und zur weiteren Förderung

184 *Braun Binder*, in: Sodan/Ziekow, VwGO, § 55 a Rn. 1; zu den Ursprüngen des Begriffs E-Justice *Bernhardt*, in: Bär/Grädler/Mayr, Digitalisierung, S. 1 (5).

185 <https://de.wikipedia.org/wiki/E-Justice>, zuletzt abgerufen am 2.5.2018; s. zu den Schlüsselementen für eine erfolgreiche Digitalisierung der Justiz *Bernhardt*, in: Buschmann u.a., Digitalisierung, S. 21 ff.; s. zum Einsatz von Roboschlichtern BT-Drucks. 19/3714, S. 8.

186 *Voßkuhle*, in: FS Holzinger, S. 767 (772); s. zu den verschiedenen Phasen der Entwicklung *Braun Binder*, in: Sodan/Ziekow, VwGO, § 55 a Rn. 4 ff.; s. des Weiteren zur E-Justice *Bacher*, in: FS Herberger, S. 35 ff.; *Benning*, in: FS Herberger, S. 61 ff.; *Berlit*, in: FS Herberger, S. 95 ff.; *Bernhardt*, in: FS Herberger, S. 113 ff.; *ders.*, jM 2018, 310 ff.; *Jost/Kempe*, NJW 2017, 2705 ff.; *Käfer*, in: FS Herberger, S. 517 ff.; *Kesper/Ory*, NJW 2017, 2709 ff.; *Köbler*, in: FS Herberger, S. 541 ff.; zur sich in der Zukunft stellenden Frage der digitalen Strukturierung und inhaltlichen Erschließung von Schriftsätzen *Zwickel*, in: Buschmann u.a., Digitalisierung, S. 179 ff.

187 *Buschmann u.a.*, in: dies., Digitalisierung, S. 7 (8). Zum besseren mobilen Arbeiten bei auswärtigen Sitzungstagen *Schmale*, Das Arbeitsgericht übt sich im papierlosen Büro, FAZ v. 22.10.2018, Nr. 245, S. 22. Zu den Vor-, aber auch Nachteilen der E-Akte, etwa durch die Abwälzung nichtrichterlicher Tätigkeiten auf den Richter, *Korves*, in: Buschmann u.a., Digitalisierung, S. 41 ff., der auf S. 49 f. auf die Effizienzbeeinträchtigung mangels Nutzungszwangs für Bürger eingeht, sowie *Stöbr*, in: Buschmann u.a., Digitalisierung, S. 55 (57 ff.), welcher auf S. 64 ff. in der Pflicht zur elektronischen Aktenführung entgegen anderer Stimmen keinen reinen Vorgang der Justizverwaltung, sondern einen Eingriff in die über Art. 97 GG geschützte richterliche Unabhängigkeit erblickt. Zu gegenwärtigen Unzulänglichkeiten gerichtlicher E-Akten *Rudolph*, DRiZ 2018, 278 f. Dazu, dass im Verwaltungsprozess in Form der beteiligten Verwaltungsbehörde stets ein „Power-User“ am Verwaltungsprozess beteiligt ist, *Beckermann*, in: Buschmann u.a., Digitalisierung, S. 95 (97).

des elektronischen Rechtsverkehrs vom 5.7.2017 vorangetrieben.¹⁸⁸ So wird nunmehr für die Verwaltungsgerichtsbarkeit ab 1.1.2026 die elektronische Aktenführung verbindlich vorgeschrieben, zumal sich die elektronische Dokumentenerstellung, -übermittlung und -speicherung auch in der privaten, geschäftlichen und öffentlichen Kommunikation durchsetzt.¹⁸⁹ Dass die E-Justiz nur teilweise unter den Begriff des E-Governments gefasst wird, lässt sich mit dem auf das deutsche System nicht zugeschnittenen Anglizismus „Government“ erklären. Ein weiterer Grund für die Ausblendung der Justiz könnte darin liegen, dass der gerichtliche Rechtsschutz erst im Nachhinein einsetzt und E-Government im Vorfeld des Rechtsschutzes Bedeutung erlangt. Da man dem Wort „Government“ durchaus eine unterschiedliche Reichweite beimessen kann,¹⁹⁰ ist zu prüfen, welche Argumente für ein eher weites oder enges Verständnis von E-Government sprechen.

Für eine Einbeziehung der E-Justice in das E-Government-Leitbild und die damit verbundene gewaltenübergreifende Sichtweise lässt sich anbringen, dass die Justiz eine der drei Staatsgewalten darstellt und auch ihre Tätigkeit auf die elektronische Form umgestellt werden soll. Die IKT können aufgrund ihrer Eigenschaften grundsätzlich in allen Bereichen des Staatshandelns zum Einsatz kommen. Durch eine solche Gesamtbetrachtung werden die Wechselwirkungen und Synergieeffekte des E-Governments zwischen den verschiedenen Gewalten verstärkt ins Bewusstsein gerufen. Damit die Abläufe der verwaltungsgerichtlichen Verfahren möglichst medienbruchfrei geschehen können, stellt der elektronische Rechtsverkehr zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden (aber auch zwischen den Gerichten und den Parteien/Beteiligten sowie ihren Vertretern) einen wichtigen Bestandteil für das Gelingen der E-Justice dar.¹⁹¹ Die damit verfolgten Ziele werden umso besser erreicht, je mehr die elektronische Aktenführung in Verwaltung und Justiz für beide Gewalten zum Normalfall

188 Gesetz zur Einführung der elektronischen Akte in der Justiz und zur weiteren Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs vom 5. Juli 2017, BGBl. 2017 I S. 2208. Zu den Umstellungen für die Geschäftsstelle der Justiz *Pergande*, Wo das Fax als modern gilt, FAS v. 26.8.2018, Nr. 34, S. 8. Dazu, dass Frankreich und die Niederlande im Bereich der E-Justice fortgeschrittener sind und der Rückstand Deutschlands mit der Sensibilität für Fragen der Datensicherheit zusammenhängen dürfte, *Sommerrmann*, DÖV 2019, 293 (302 f.).

189 BT-Drucks. 18/9416, S. 1 ff. Zur elektronischen Akte in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht, *Braun Binder*, in: *Sodan/Ziekow*, VwGO, § 55 b Rn. 3 f.

190 Näher zum Governmentbegriff *Lederer*, Open Data, S. 42 ff.

191 S. auch *Jost/Kempe*, NJW 2017, 2705 (2706); NKR, Jahresbericht 2016, S. 75.

geworden ist. So kritisierte der Vorsitzende des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter (BDVR) *Seegmüller* die nur schleppende Digitalisierung in den Behörden. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) habe 2015 elektronisch geführte Akten im Falle einer Klageerhebung ausgedruckt und an das jeweils zuständige Verwaltungsgericht geschickt. Diese Verfahrensweise führe bei mehr als 100 000 gerichtlichen Rechtsschutzbegehren zu erheblichen Problemen. „Das geht bei der Menge des zu lagern- den Papiers los und hört bei der Notwendigkeit, diese Akten alle fehlerfrei zu sortieren und den Verfahren zuzuordnen, auf.“¹⁹² Umgekehrt werden Personen, deren Verfahren von der Verwaltung komplett online abgewickelt werden, es möglicherweise als befremdlich erachten, wenn die daran anschließende Kommunikation mit den Gerichten auf Papierbasis geschieht.¹⁹³

- 35 Aus diesem Grund hat sich *Petersen* dezidiert für die Zuordnung der Justiz zum Bereich des E-Governments ausgesprochen. Sie ist der Ansicht, dass es beim E-Government nur um das Wie des Technikeinsatzes geht und überspitzt formuliert bislang auch Papier oder Telefon als bloße Sachmittel für die drei Gewalten angesehen worden seien.¹⁹⁴ Für eine gelingende „Elektronifizierung“ sind die beiden Staatsgewalten gemeinsam auf gewisse Basisinfrastrukturen, ein schnelles Internet mittels Breitband und einen ausgebauten Mobilfunk angewiesen.¹⁹⁵ Während die Verwaltung Gesetze vollzieht, obliegt es den Gerichten, deren Verhalten aus der Kontrollperspektive nachzuvollziehen. Schließt sich an ein elektronisches Verwaltungsverfahren ein ebenfalls auf elektronischer Basis erfolgender gerichtlicher Rechtsschutz an, kann dadurch möglicherweise seine Effektivität verbessert werden (man denke etwa an gleichzeitige Zugriffe auf die Akten oder den Einsatz der Suchfunktion). Da der gerichtliche Rechtsschutz an das vorherige Verwaltungshandeln anknüpft, ist es durchaus sinnvoll, die Elek-

192 Zitat entnommen aus dem Artikel „Verwaltungsrichter: Bewältigung der Asylklagen wird noch Jahre dauern“, abrufbar unter: www.faz.net/aktuell/politik/inland/verwaltungsrichter-bewaeltigung-der-asylklagen-wird-noch-jahre-dauern-15436434.html, aktualisiert am 7.2.2018, zuletzt abgerufen am 10.4.2019. Dazu, dass ohne die digitalisierte Aktenführung bei den Verwaltungsbehörden die elektronische Verwaltungsgerichtsakte nicht gelingen kann, *Beckermann*, in: *Buschmann u.a., Digitalisierung*, S. 95 (99).

193 Dazu, dass die Nutzer einen Zugang zur Justiz wünschen, der sich möglichst wenig von den anderen Kommunikationskanälen unterscheidet, *Bernhardt*, in: *Buschmann u.a., Digitalisierung*, S. 21 (30).

194 *Petersen*, *Rechtsprobleme*, S. 19.

195 *Bernhardt*, in: *Bär/Grädler/Mayr, Digitalisierung*, S. 1 (8).

tronifizierung bzw. Digitalisierung bestimmter Prozesse nicht für jede Staatsgewalt isoliert zu betrachten, sondern im Hinblick auf Synergieeffekte die Gesamtheit des Staatshandelns in den Blick zu nehmen. Auch können sich aus der Kontrollfunktion der (Verwaltungs-)Gerichte gewisse Voranforderungen an die Arbeitsgrundlagen der Verwaltung ergeben.¹⁹⁶ So wird momentan diskutiert, welche Folgen sich aus der Entscheidung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) im November 2016 zum Aufbau einer gemeinsamen, modernen und einheitlichen Informationsarchitektur für die Polizeien des Bundes und der Länder in Gestalt einer Datenbank, auf welche die Polizisten nach Maßgabe der rechtlichen Rahmenbedingungen jederzeit und von überall zur Erfüllung ihrer Aufgaben zugreifen können, für die aktenführende Justiz haben wird. Denn der modernere Datenbankansatz der Polizei lässt sich schwer mit der dokumentenbezogenen, da an (E-)Akten anknüpfenden Arbeitsweise der Justiz in Einklang bringen.¹⁹⁷ Aus diesem Grund sind insbesondere zwischen den für die beiden Gewalten zuständigen Ministerien Abstimmungsprozesse sinnvoll, wobei jedoch aus verfassungsrechtlichen Gründen selbstverständlich der Eigenständigkeit der Gewalten samt ihrer Funktionslogiken Rechnung zu tragen ist.

Deshalb liegt es nahe, die Einführung der elektronischen Aktenführung in der Verwaltung und in der Justiz zeitlich aufeinander abzustimmen, zumal im Verwaltungsprozess häufig die Behördenakten herangezogen werden. Infolge des am 1.1.2018 in Kraft getretenen § 55 a VwGO sollen grundsätzlich bundeseinheitlich elektronische Zugänge zu den Verwaltungsgerichten eröffnet sein. Allerdings können die Länder aufgrund der sog. Opt-Out-Klausel in Art. 24 Abs. 1 S. 1 des Gesetzes zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten (ERVGerFöG) vom 10.10.2013 diese Zugangseröffnung durch Rechtsverordnung der Landesregierung auf

196 So *Berlit*, Rechtsprechungsübersicht zu e-Justice und e-Government 2017/2018 (Teil 1); s. auch BVerfG, NJW 1983, 2135 (2135), wonach der Betroffene nur auf Grundlage möglichst vollständiger Erfassung aller rechtlich erheblichen Tatsachen seinen Anspruch auf angemessene Behandlung der Angelegenheit durch die Behörde und ggf. durch die Gerichte geltend machen sowie BVerwG, NVwZ 1988, 621 (622), wonach der Betroffene erst aufgrund der Akten tatsächlich wirksamen Rechtsschutz erlangen kann.

197 Vortrag *Martin Wachter*, Zwei Perspektiven – eine Digitalisierung? Schnittstellen zwischen eJustice und eGovernment am 20.9.2018 auf dem 27. EDV-Gerichtstag, Präsentation S. 3 abrufbar unter: <https://www.edvgt.de/wp-content/uploads/2018/08/E-Government-und-E-Justice-Wachter.pdf>, zuletzt abgerufen am 2.4.2019.

den 31.12.2018 oder den 31.12.2019 hinausschieben.¹⁹⁸ Seit dem 1.1.2018 können Behörden sowie juristische Personen des öffentlichen Rechts über ihr besonderes elektronisches Behördenpostfach (beBPO) elektronische Dokumente an die in § 1 Abs. 1 ERVV genannten Gerichte übermitteln.¹⁹⁹ Da es sich bei diesem um einen sicheren Übermittlungsweg handelt, wird für die elektronischen Dokumente keine qualifizierte elektronische Signatur mehr benötigt.²⁰⁰ Bei diesen authentifizierten Postfächern darf auf die Herkunft der Nachricht von einem bestimmten Absender vertraut werden.²⁰¹ Weil das Gesetz zur Einführung der elektronischen Akte in der Justiz erst im Juli 2017 verkündet wurde,²⁰² die Implementierung technischer Neuerungen aber längere Zeit benötigt, verwundert es nicht, dass angesichts des Vorhandenseins anderer sicherer Übertragungswege die meisten Behörden nicht bereits zum 1.1.2018 ein beBPO eingerichtet haben, sondern sich die Umstellung in der Verwaltung auf dieses im Moment meistens noch in der Initiierungsphase befindet. Laut einer Auskunft der Bundesagentur für Arbeit ist beabsichtigt, für die Jobcenter im Juli 2019 solche beBPO einzurichten.²⁰³ Sieht man von der den Ländern durch Rechtsverordnung der Landesregierung in Art. 24 Abs. 2 ERVGerFöG eingeräumten Vorziehungsmöglichkeit ab, wird ab 1.1.2022 die elektronische Übermittlung der Dokumente an die Gerichte für Anwaltschaft und Verwaltung verbindlich vorgeschrieben.²⁰⁴

- 37 Nicht ganz zu Unrecht kritisiert *Bernhardt* die mangelnde Erwähnung des beBPO im E-Government-Gesetz des Bundes und der einzelnen Länder

198 BGBl. 2013 I S. 3786 (3797); *Braun Binder*, in: Sodan/Ziekow, VwGO, § 55 a Rn. 43, 104.

199 Nach BT-Drucks. 19/10401, S. 3 (Vorabfassung) gehören zu den wesentlichen Systembestandteilen des Elektronischen Gerichts- und Verwaltungspostfachs (EGVP) Send- und Empfangskomponenten bei den Kommunikationsteilnehmern, Intermediäre zur Zwischenspeicherung und Weiterleitung von Nachrichten in Postfächern sowie Verzeichnisdienste zur Zuordnung der Postfächer zu Identitäten der Kommunikationsteilnehmer.

200 BR-Drucks. 645/17, S. 17; *Braun Binder*, in: Sodan/Ziekow, VwGO, § 55 a Rn. 109, 119; *Kregel-Olff*, VR 2018, 407 (408); zum früheren EGVP-System *Wilhelm*, in: Seckelmann, Kap. 11 Rn. 5.

201 BT-Drucks. 19/4497, S. 2.

202 BGBl. 2017 I S. 2208.

203 BT-Drucks. 19/4497, S. 2.

204 BGBl. 2013 I S. 3786 (3797); *Braun Binder*, in: Sodan/Ziekow, VwGO, § 55 d Rn. 1; *Jost/Kempe*, NJW 2017, 2705 (2706). Dazu auch *Nolte*, in: Seckelmann, Kap. 15 Rn. 27 und in Rn. 31 zu den Konsequenzen, dass Bürger nach wie vor papierschäftlich mit den Behörden kommunizieren können.

und tritt dafür ein, langfristig das beBPO mit dem besonderen elektronischen Anwaltspostfach zu verbinden, um so eine elektronische Dokumentenübermittlung ohne qualifizierte elektronische Signatur in beide Richtungen zu erlauben.²⁰⁵ Da im E-Government-Gesetz jedoch mit der qualifizierten elektronischen Signatur und der De-Mail andere sichere Übertragungswege vorgesehen sind und insbesondere die De-Mail auch in § 3 a Abs. 2 S. 2 Nr. 3 VwVfG für die elektronische Kommunikation im Verwaltungsverfahren relevant ist, bleibt abzuwarten, ob die zuständigen Gesetzgeber insoweit einen weiteren Handlungsbedarf anerkennen.²⁰⁶ Infolge eines isolierten Blicks auf die Gewalten kann die Nutzung geeigneter Schnittstellen für andere Zwecke in Vergessenheit geraten. Möglicherweise stellt die jetzige Konzeption des elektronischen Rechtsverkehrs als typischer Nachbau des bisherigen analogen Modells nur eine Übergangslösung dar, weil eine Justiz-Cloud praktikabler sein könnte.²⁰⁷

Gegen ein solch weites E-Government-Verständnis werden zum Teil aus Gründen der Gewaltenteilung Bedenken angemeldet.²⁰⁸ Allein den Umstand, dass die Verwaltung des EDV-Netzes der hessischen Justiz durch die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung erfolgte, hat die 1. Kammer des BVerfG Anfang 2013 jedoch für verfassungsrechtlich unbedenklich erachtet. Ein Eingriff in die verfassungsrechtlich garantierte richterliche Unabhängigkeit (Art. 97 GG) könne so lange nicht ausgemacht werden, wie die Exekutive und sonstige Dritte keine Zugriffserlaubnisse auf die von den Richtern für ihre dienstlichen Aufgaben verwendeten Daten haben.²⁰⁹ Hieran zeigt sich, dass man bei der Ausgestaltung der einzelnen E-Govern-

205 *Bernhardt*, NJW-Beil. 2016, 103 (106); s. auch *ders.*, in: Buschmann u.a., Digitalisierung, S. 21 (30), welcher diesen Zustand mit den geteilten Gesetzgebungskompetenzen für das Verwaltungsverfahren erklärt. Zur Frage, ob es in Schleswig-Holstein eine solche Regelung aufgrund des Verweises in § 52 a Abs. 2 S. 4 Nr. 3 a LVwG gibt, und dringend eine entsprechende Klarstellung anratend *Kregel-Offf*, VR 2018, 407 (408 f.).

206 Insbesondere hinsichtlich des damit verbundenen Aufwands.

207 *Ory*, jM 2018, 261 (262), weil die E-Mail noch aus der Zeit vor den Cloud-Anwendungen stammt. Zur Überlegung der Einrichtung elektronischer gerichtlicher Datenräume *Bernhardt*, jM 2018, 310 (311).

208 Vergleiche *Heckmann*, in: Hill/Schliesky, Herausforderung, S. 131 (138), wonach darin zwar noch keine Verletzung, wohl aber eine Gefährdung des Gewaltenteilungsgrundsatzes zu sehen sei.

209 BVerfG, NJW 2013, 2102 (2103). Die den Systemadministratoren eingeräumten Zugriffsrechte seien streng limitiert auf die für das Funktionieren des EDV-Netzes betriebsnotwendigen Maßnahmen. Im zu prüfenden Sachverhalt war die Weitergabe richterlicher Dokumente an die Exekutive und Administratoren un-

ment-Anwendungen den sich insbesondere aus dem Verfassungsrecht ergebenden Anforderungen Rechnung zu tragen hat. Daher sei vor einer unbeabsichtigten Übertragung der für die Verwaltung entwickelten E-Government-Lösungen auf die Justiz und umgekehrt gewarnt.²¹⁰ So wird davon ausgegangen, dass angesichts der besonderen Funktionen der Justiz für diese grundsätzlich ein höheres Maß an IT-Sicherheit im Vergleich zur Verwaltung geboten sei²¹¹ und die E-Akten Richtern mehr Flexibilität als Behördenmitarbeitern belassen müssen.²¹²

- 39 Während der Gesetzgeber durch die Regelung in § 35 a VwVfG Bund zu erkennen gegeben hat, dass er unter gewissen Voraussetzungen den Erlass vollständig automatisierter Verwaltungsakte für möglich hält, kann man sich jedenfalls im Moment die Ersetzung von Richtern durch Computer angesichts des in Art. 103 Abs. 1 GG garantierten Anspruchs auf rechtliches Gehör vor Gericht, den klar an menschlichen Richtern ausgerichteten Anforderungen des Art. 97 GG sowie der konfliktschlichtenden richterlichen Tätigkeit in oft emotional aufgeladenen verwaltungsgerichtlichen Streitigkeiten sowie des Hineindenkens des Richters in die Position der Beteiligten nur schwer vorstellen.²¹³ Gem. § 108 Abs. 1 S. 1 VwGO entscheidet das Gericht nach seiner freien, aus dem Gesamtergebnis des Verfahrens gewonnenen „Überzeugung“.²¹⁴ Bereits hieran wird deutlich, dass nicht alle informationstechnischen Neuerungen gleichermaßen in beiden Gewalten Einzug halten können und werden.²¹⁵ Auch ist zu beachten, dass es

tersagt, auch die Speicherung und Weitergabe sog. Metadaten war mit Ausnahme des konkreten Verdachts eines Missbrauchs des EDV-Netzes zu dienstfremden Zwecken unzulässig; s. auch *Bernhardt*, VM 2017, 251 (257).

- 210 S. auch *Bernhardt*, in: Buschmann u.a., Digitalisierung, S. 21 (30), der auch betont, dass man in Bezug auf die Justiz einen hohen Stellenwert von Datenschutz und IT-Sicherheit erwartet.
- 211 *Bernhardt*, in: Bär/Grädler/Mayr, Digitalisierung, S. 1 (5).
- 212 Zur Ungeeignetheit der E-Akten der Verwaltung für die Richterschaft *Bernhardt*, in: Bär/Grädler/Mayr, Digitalisierung, S. 1 (6).
- 213 Dazu *Guckelberger*, in: FS Herberger, S. 397 (398); s. auch *Martini/Nink*, DVBl 2018, 1128 (1135 ff.); zu den verfassungsrechtlichen und philosophischen Problemen *Adrian*, Rechtstheorie 48 (2017), 77 (80).
- 214 Gegen eine Ersetzbarkeit der Richter durch IT auch *Bull*, Der Staat 58 (2019), 57 (76 f.); s. auch *Sommermann*, DÖV 2019, 293 (303 f.). Dazu, dass aber der Einsatz automatisierter Unterstützungssysteme auch in der Justiz nicht ausgeschlossen ist, *Herberger*, Rethinking Law, 2/2019, 42 f.
- 215 Zu den besonderen verfassungsrechtlichen Anforderungen als Grund für eine gesonderte Betrachtung auch *Braun Binder*, in: Sodan/Ziekow, VwGO, § 55 a Rn. 1.

Konstellationen geben kann, in denen die Umstellung oder Einbeziehung neuer IKT anders als bei den Medien Papier und Telefon durchaus auf den Inhalt von Sachentscheidungen Einfluss nehmen kann. Je selbständiger die in Entscheidungsprozesse integrierten intelligenten informationstechnischen Systeme (Stichwort: Künstliche Intelligenz, KI) sind, desto eher können ihre Aktivitäten der menschlichen Kontrolle mit der Folge entgleiten, dass die Technik nicht mehr als reines Hilfsmittel fungiert, sondern in die Nähe eines normativ relevanten Akteurs rückt.²¹⁶ Da der Einsatz der IKT, durch Vorgaben von Antwortkorridoren oder den Ausschluss nicht kompatibler Teilnehmer, mittelbar Konsequenzen für den Inhalt von Verwaltungsentscheidungen zeitigen kann,²¹⁷ sieht *Siegel* in ihr eine Zwischenebene zwischen einer reinen Formbestimmung und Sachaufgabe.²¹⁸ Ein weiterer Unterschied zwischen Verwaltung und Justiz besteht darin, dass der Rechtsrahmen für den Ablauf von Gerichtsverfahren hochgradig durchnormiert ist, während das Verwaltungsverfahren den Behörden oftmals größere Spielräume belässt (§ 10 VwVfG).²¹⁹ Auch hieran kann man gut erkennen, dass die Ausgangsbedingungen für den Einsatz der IKT in der Verwaltung und in der Gerichtsbarkeit jedenfalls in Teilbereichen divergieren und daher eine gesonderte Betrachtung der Umstellung durchaus Sinn ergeben kann. Nicht zuletzt werden unter dem Leitbild des E-Governments auch organisatorische Veränderungen sowie eine andere Ausrichtung der Erbringung von Diensten infolge der Eigenschaften der IKT in Erwägung gezogen. Während diese Überlegungen durchaus in Bezug auf die Verwaltung ihre Berechtigung haben mögen, ist die inhaltliche, jedenfalls aber die mit dem E-Government in aller Regel verbundene organisatorische Komponente, z.B. durch Veränderungen von Zuständigkeiten zur besseren Erbringung von Verwaltungsdiensten, in Bezug auf die Gerichtsbarkeit weitaus weniger zutreffend. Es gibt daher ebenfalls gute Argumente für eine Verengung des Leitbilds des E-Governments auf die öffentliche Verwaltung.

216 *Wischmeyer*, AöR 143 (2018), 1 (5).

217 *Siegel*, DÖV 2009, 181 (182); *ders.*, VerwArch 105 (2014), 241 (243).

218 *Siegel*, DÖV 2009, 181 (182).

219 *Berlit*, in: FS Herberger, S. 95 (97).

b) Miteinbeziehung des Parlaments?

- 40 Legt man die weite Speyerer Definition zugrunde, wird neben der Regierung laut ihren Urhebern *Reinermann/von Lucke* auch das Parlament, insbesondere in seiner gesetzgebenden Eigenschaft, vom E-Government-Begriff erfasst. Nur selten finden sich Überlegungen dazu, ob dieses weite Begriffsverständnis sinnvoll oder nicht besser zu verkürzen ist. Für eine Erfassung der Gesetzgebung durch das Leitbild des E-Governments lässt sich zunächst anführen, dass die Übergänge zwischen Exekutive und Legislative fließend sind²²⁰ und die Nutzung der neuen IKT gegenüber den herkömmlichen Medien zu einem Mehr an Transparenz, oft auch Rechtssicherheit, führen kann. Darüber hinaus stimmen die Anforderungen an die Ausfertigung und Verkündung von Parlamentsgesetzen mit denjenigen von exekutiven Rechtssetzungsformen, wie Rechtsverordnungen und Satzungen, weitestgehend überein.²²¹ Angesichts dessen, dass in einzelnen Verwaltungsverfahren öffentliche Bekanntmachungen erfolgen können oder gar müssen, kann es sich als durchaus vernünftig erweisen, den Baustein der Elektronifizierung der Verkündung bzw. öffentlichen Bekanntmachung gewaltenübergreifend unter einem einheitlichen Blickwinkel zu betrachten. Gewisse hier anzutreffende Probleme – als Beispiele seien der mangelnde Internetzugang, die mangelnde IT-Kompetenz mancher Personen oder der Systemausfall infolge eines Hackerangriffs genannt – werden sich in allen Bereichen stellen.
- 41 Auch was Fragen einer Öffentlichkeitsbeteiligung im Rechtsetzungsverfahren oder an bestimmten Zulassungsentscheidungen durch Nutzung der neuen IKT-Möglichkeiten anbetrifft, kann eine Herausarbeitung von Gemeinsamkeiten und etwaiger Unterschiede durchaus weiterführend sein. Unabhängig von der Gewaltenzuordnung werden die technischen und inhaltlichen Facetten des E-Governments gleichermaßen tangiert. Sowohl bei der Legislative als auch Exekutive kann die Involvierung der Privatpersonen über das Internet zu einer Änderung bestehender Arbeitsweisen und Strukturen führen. Schließlich kann es durchaus sinnvoll sein, dass sich das Parlament bereits bei Erlass eines Gesetzes Gedanken über dessen Verwaltungsvollzug macht. So sollen nach dem aktuellen Koalitionsvertrag auf Bundesebene alle bisherigen und zukünftigen Gesetze auf ihre „Digitaltauglichkeit“ untersucht und e-governmentfähig gemacht werden (sog.

220 *Guckelberger*, in: Staatskanzlei Saarland, Tagungsband E-Government, S. 23 (25).

221 *Guckelberger*, in: Staatskanzlei Saarland, Tagungsband E-Government, S. 23 (25).

Normenscreening plus).²²² Unter anderem sollen die Schriftformerfordernisse auf den Prüfstand gestellt werden,²²³ da infolge deren Abschaffung leichter elektronisch kommuniziert und rechtsverbindlich gehandelt werden kann. Weitergehend könnte sich das Parlament bei Erlass neuer Regelungen fragen, ob und inwieweit diese nach ihrem Inhalt (teil-)automatisiert abgewickelt werden können, wobei man auch deren verfahrensrechtliche Umsetzung in die Überlegungen einbeziehen müsste.²²⁴

Erste Überlegungen zu dem Thema automationsgerechter Gesetzgebung wurden bereits Ende der 1960er Jahre durch *von Berg*²²⁵ und *Simitis*²²⁶ angestellt. Abgesehen davon, dass damit die Entscheidungsmöglichkeiten des Parlaments faktisch beschnitten werden, muss dieses sorgfältig prüfen, ob es ausreichend gewichtige Gründe für einen an der Technik ausgerichteten Norminhalt gibt. Insoweit sei nur auf die kurzen vorangegangenen Ausführungen zur Typisierung im Steuer- und Rundfunkbeitragsrecht verwiesen.

222 Koalitionsvertrag, 2018, S. 45. Dabei ist jedoch zu beachten, dass ein Weniger an unbestimmten Rechtsbegriffen oder Ermessensentscheidungen dem Recht seine Offenheit nehmen kann. Schon früh wies z.B. *Heußner*, SGB 1976, 245 (246 f.) auf die damit möglicherweise verbundenen Gefahren der Starrheit der Regelungen, Bürgerunfreundlichkeit und Rechtsverkümmern hin. Dazu, dass die Rechtsanwendung schöpferische Elemente enthält, offene Normen nicht nur der Entlastung des Gesetzgebers, sondern auch der Überbrückung der Kluft zwischen Norm und Sachverhalt dienen und die Verwaltung dadurch z.B. ihre Sachnähe vor Ort, ihr detailliertes Fachwissen sowie Zusatzinformationen in die Gesetzeskonkretisierung einfließen lassen kann, *Dreier*, Hierarchische Verwaltung, S. 159 ff. Zur Gefahr, dass aus Zweckmäßigkeitsgründen gebotene Differenzierungen verhindert oder ungebote Differenzierungen eingeführt werden, *Bull*, Verwaltung durch Maschinen, S. 43.

223 Koalitionsvertrag, 2018, S. 45; s. auch *Britz*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen VerwR, Bd. II, § 26 Rn. 54; für ein radikaleres Normenscreening, indem alle Schriftformerfordernisse pauschal abgeschafft und Ausnahmen nur noch in begründeten Einzelfällen zugelassen werden, vgl. den Jahresbericht 2018 des Normenkontrollrats, Deutschland: weniger Bürokratie, mehr Digitalisierung, bessere Gesetze. Einfach machen!, S. 38. Gegen diese weitreichende Methode spricht jedoch, dass mit den Schriftformerfordernissen oft diverse Zwecke verfolgt und bei einer generellen Abschaffung der Schriftform andere Aspekte zu sehr vernachlässigt werden.

224 Dazu *Schuppan/Köhl/Off*, NEGZ-Bericht Nr. 1, und auf S. 16 f. zur verfassungsrechtlichen Einordnung, wenn der Bund vermehrt auf die Vollzugstauglichkeit von Bundesgesetzen achtet, die von den Ländern bzw. Kommunen vollzogen werden.

225 *Von Berg*, Automationsgerechte Rechts- und Verwaltungsvorschriften.

226 *Simitis*, Automation, S. 15 ff.

- 43 Andererseits ist zu berücksichtigen, dass die Aufgaben des Parlaments, insbesondere das Gesetzgebungsverfahren, sieht man von dem durch das (Unions- und) Verfassungsrecht vorgegebenen Rahmen ab, gegenüber der an Gesetz und Recht gebundenen Verwaltung weniger stark rechtlich determiniert sind. Die Anforderungen an die Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung müssen daher nicht zwangsläufig gewaltenübergreifend identisch zu beurteilen sein. Exemplarisch lässt sich dies anhand der Aarhus-Konvention (nachfolgend: AK), des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten,²²⁷ demonstrieren, bei der gem. Art. 2 S. 1 Nr. 2 S. 2 AK Gremien oder Einrichtungen, die in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handeln, aus dem Begriff der „Behörde“ ausgenommen wurden. Der EuGH stellte hinsichtlich des diese Vorgabe umsetzenden Art. 2 Nr. 2 S. 2 der UVP-Richtlinie 2003/4 EG klar, dass hierdurch auf den besonderen Charakter der Gesetzgebungsorgane in den Mitgliedstaaten Rücksicht genommen wird.²²⁸ Auf diese Weise seien die Mitgliedstaaten in der Lage, geeignete Vorschriften zur Gewährleistung des ordnungsgemäßen Ablaufs des Verfahrens zum Erlass von Gesetzen vorzusehen, „wobei berücksichtigt wird, dass in den jeweiligen Mitgliedstaaten die Information der Bürger im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens normalerweise hinreichend gewährleistet ist“;²²⁹ Zur Vermeidung von Zerfäsuren hat sich z.B. *Schünemann* für eine auf die Verwaltung beschränkte Verwendung des Wortes E-Government ausgesprochen. Online-Aktionen von Abgeordneten und vergleichbare Phänomene ließen sich unter anderen Begrifflichkeiten, wie z.B. Netzpolitik, erörtern.²³⁰

c) Enges und/oder weites Begriffsverständnis?

- 44 In Deutschland sowie auf Unionsebene wird das Leitbild des E-Governments vor allem auf die Verwaltung bezogen, teilweise wird es aber auch in einem umfassenderen, den gesamten öffentlichen Sektor einschließlich die

227 Bekanntmachung über das Inkrafttreten des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Übereinkommen) vom 8. August 2017, wiedergeben in BGBl. 2007 II S. 1392.

228 EuGH, ZUR 2012, 237 (242).

229 EuGH, ZUR 2012, 237 (242).

230 *Schünemann*, in: ders./Kneuer, E-Government und Netzpolitik, S. 17 (26, 28); *Schünemann*, in: ders./Weiler, E-Government und Netzpolitik, S. 9 (11).

Justiz einbeziehenden Sinne verstanden. Für ein solches weites Verständnis spricht, dass ein Leitbild angesichts seiner Offenheit verschiedene Ideen und Ziele verfolgt, die zumindest partiell auch auf die Judikative zutreffen und deren Einbeziehung eine Chance für die insgesamt schnellere Realisierung des E-Governments in sich birgt. Weiterhin lässt sich dafür neben den Unklarheiten über den Begriff des E-Governments dessen Querschnittsfunktion anführen.²³¹ Aufgrund der universalen Einsatzfähigkeit der IKT ist diese grundsätzlich für alle Bereiche des staatlichen Sektors geeignet. Zudem kann die (Nicht-)Vorantreibung des Einsatzes elektronischer Medien in einem bestimmten Bereich Folgewirkungen für die anderen Sektoren zeitigen. Auch um das Potenzial der modernen IKT voll auszuschöpfen, ist eine gewaltenübergreifende Betrachtung durchaus sinnvoll. Unabhängig davon, in welchem Bereich diese Technologien eingesetzt werden, lassen sich grundsätzliche Gemeinsamkeiten bei der Digitalisierung ausmachen. Beispielhaft dafür seien die Umstellung des gesamten staatlichen Bereichs auf die elektronische Akten- bzw. Dokumentenführung, die dafür notwendige ausreichende Gewährleistung von Datenschutz und IT-Sicherheit, das Ziel, dass alle Bürger und Unternehmen alle drei Gewalten elektronisch kontaktieren können, aber auch die Maßnahmen zur Verhinderung dessen, dass manche Bevölkerungsgruppen aufgrund fehlender Internetanbindung oder IT-Kenntnisse von diesem Kontakt exkludiert werden (Stichwort: digital divide), genannt. Ebenso streitet gegen eine vorschnelle Verengung des E-Government-Begriffs, dass Neuerungen infolge des Einsatzes der IKT, wie etwa die ab Ende 2005 auf Bundesebene eingeführten E-Petitionen und öffentliche Petitionen, noch nicht ausreichend wahrgenommen und zu wenig (rechts-)wissenschaftlich untersucht werden.²³²

Trotzdem wird nachfolgend ein engeres Begriffsverständnis des E-Governments gewählt. Dies schließt es nicht aus, die in Bezug auf die Verwaltung gewonnenen Erkenntnisse, soweit möglich, auf die anderen Staatsgewalten zu übertragen und geht mit dem Vorteil der Vermeidung einer „Großbaustelle“ einher. So besteht die Gelegenheit, zunächst in einem enger begrenzten Bereich Erfahrungen mit den Informationstechnologien zu sammeln und diese zu evaluieren. Auch wenn es Berührungspunkte bei der Implementierung und Nutzung der IKT zur Unterstützung des gesamten

231 *Petersen*, Rechtsprobleme, S. 20.

232 Dazu *Guckelberger*, DÖV 2008, 85 (94); näher zu diesen neuen Erscheinungsformen des Petitionsrechts *Bauer*, DÖV 2014, 453 (454 ff.); *Guckelberger*, Aktuelle Entwicklungen, S. 33 ff., 44 ff.

Staatshandelns gibt, ist insbesondere bei einer rechtswissenschaftlichen Betrachtung auf die Besonderheiten der Aufgabenbereiche der verschiedenen Gewalten zu achten, zumal sich die rechtlichen (Rahmen-)Bedingungen für das E-Government je nach Einsatzfeld unterscheiden.²³³ Wegen den besonderen Anforderungen an die Rechtsprechung sowie der hochgradigen Durchnormierung des Prozessrechts²³⁴ soll bei der nachfolgenden Betrachtung die E-Justice ausgeblendet bleiben. Die üblicherweise mit dem Begriff des E-Governments verbundene Vorstellung der Modernisierung der Verwaltung oder auch der Verbesserung ihres Handelns lässt sich nicht ohne Weiteres auf die Justiz übertragen. Zwar haben die neuen IKT im Jahr 2009 durch Art. 91 c GG in das Grundgesetz Eingang gefunden.²³⁵ Gem. Art. 91 c Abs. 1 GG können Bund und Länder bei der Planung, der Errichtung und dem Betrieb der für ihre Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme zusammenwirken, ohne dass dabei eine Differenzierung zwischen Justiz und Verwaltung vorgenommen wird. Jedoch hat man sich im Jahre 2012 darauf verständigt, dass es für die Koordinierung der Informationstechnik im Bereich der Justiz nach Art. 91 c Abs. 1 und 2 GG einer eigenen Grundlage bedarf, die ergänzend zu den Vereinbarungen für die allgemeine öffentliche Verwaltung hinzutritt. Die Präambel der Vereinbarung über die Errichtung des E-Justice-Rats und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in der Justiz zwischen den Ländern und der Bundesrepublik²³⁶ erklärt dies mit der besonderen Bedeutung, die der Rechtsprechung im staatlichen Gefüge der Bundesrepublik Deutschland als einer der drei Staatsgewalten zukommt. „Den Besonderheiten, die sich daraus sowie aus der verfassungs- und einfachrechtlich garantierten Position der unabhängigen Rechtspflegeorgane ergeben, ist auch für den Bereich der Informationstechnik Rechnung zu tragen.“²³⁷ Der E-Justice-Rat, der sich aus den Amtschefinnen und -chefs der Justizverwaltungen von Bund und Ländern zusammensetzt, und von der Bund-Länder-Kommission für Informationstechnik in der Justiz unterstützt wird, erarbeitet Leitlinien für den elektronischen Rechtsverkehr in Bezug auf alle Gerichtsbarkeiten, damit „die Verfahrensbeteiligten und die Justizbehörden auf der Grundlage verlässlicher,

233 *Petersen*, Rechtsprobleme, S. 20.

234 So auch *Petersen*, Rechtsprobleme, S. 20 f.

235 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91 c, 91 d, 104 b, 109, 109 a, 115, 143 d) vom 29.7.2009, BGBl. I S. 2248.

236 JMBL. Brandenburg, 15.11.2012, S. 108.

237 JMBL. Brandenburg, 15.11.2012, S. 108; s. zum E-Justice-Rat auch BT-Drucks. 19/4497, S. 1.

transparenter, einheitlicher und möglichst produktunabhängiger Standards elektronisch kommunizieren“.²³⁸

Infolgedessen bleibt nur noch zu klären, ob das hier gewählte engere Begriffsverständnis auf „Regierung und Verwaltung“ oder nur die Verwaltung bezogen werden soll. Für die Einbeziehung der Regierung spricht, dass diese typischerweise als „Government“ angesehen wird, und die IKT eine Querschnittsfunktion haben. So steuert der IT-Planungsrat für die IT-Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung zwischen Bund und Ländern nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 des Vertrags über die Errichtung des IT-Planungsrats²³⁹ die Projekte zu Fragen des informations- und kommunikationstechnisch unterstützten „Regierens und Verwaltens“. Auch hat das BVerfG sehr ähnliche Maßstäbe für die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung und der Verwaltung entwickelt, wie am Urteil des Zweiten Senats des BVerfG zur Veröffentlichung der Pressemitteilung „Rote Karte für die AfD“ auf der Homepage des Bundesministeriums für Bildung und Forschung deutlich wird.²⁴⁰ Trotzdem wird hier in diesem Buch ein engeres Begriffsverständnis unter Ausklammerung der Gubernative bevorzugt. Auf diese Weise wird der Eigenständigkeit der Regierungsfunktion sowie dem Umstand Rechnung getragen, dass das Handeln der Regierung rechtlich weitaus weniger determiniert ist als dasjenige der Verwaltung.²⁴¹ Beispielsweise sind nach ständiger Rechtsprechung Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen umso schutzwürdiger, je näher sie gubernativen Entscheidungen stehen, so dass in diesem Bereich weniger Transparenz geboten ist.²⁴² Auch betrifft das mit dem E-Government verfolgte Anliegen der Modernisierung bis hin zu einer Infragestellung und Neukonzeption organisatorischer Strukturen vor allem die Verwaltung.

Nachfolgend werden also unter dem Begriff des E-Governments die sich für die Verwaltung aus der Digitalisierung ergebenden Herausforderungen

238 BT-Drucks. 19/4497, S. 2; s. zum E-Justice-Rat auch *Braun Binder*, in: *Sodan/Ziekow, VwGO*, § 55 a Rn. 7 ff.

239 Vertrag 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 Art. 91 c GG, BGBl. I 2010 S. 663 ff.

240 BVerfG, NVwZ 2018, 485 (487 f.).

241 Zu den Abgrenzungsproblemen von Regierung und Verwaltung *Rottenwallner*, VR 2018, 145 (151).

242 BVerfGE 137, 185 (250); BVerfG, NVwZ 2018, 51 (57); BVerwG, NVwZ 2017, 1621 (1621 f.).

unter Einbeziehung ihres Verbesserungspotenzials erörtert.²⁴³ Auf diese Weise lässt sich dieses Themenfeld rechtswissenschaftlich besser analysieren.²⁴⁴ Hinzu kommt, dass diese Unterscheidung zwischen E-Government im weiteren und engeren Sinne in Art. 91 c GG eine gewisse normative Verfestigung erfahren hat.²⁴⁵ So ist am 20.7.2017 der neu eingeführte Art. 91 c Abs. 5 GG in Kraft getreten,²⁴⁶ nach dem der übergreifende informationstechnische Zugang zu den *Verwaltungsleistungen* von Bund und Ländern durch ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geregelt werden kann.²⁴⁷ Dieses Begriffsverständnis deckt sich dabei mit demjenigen, das den E-Government-Gesetzen des Bundes und einiger Bundesländer zugrunde liegt. Denn als Geltungsbereich für diese Gesetze werden die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit zumeist unter Einbeziehung der Tätigkeit der Gerichtsverwaltungen und der Behörden der Justizverwaltung ausgewiesen.²⁴⁸

- 48 Insgesamt lässt sich feststellen, dass sich Legaldefinitionen von E-Government nur selten finden lassen. In § 2 Abs. 1 S. 1 BerLEGovG heißt es, dass E-Government alle geschäftlichen Prozesse umfasst, die im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe der Informations- und Kommunikationstechniken (IT) über elektronische Medien abzuwickeln sind. Ein Blick auf den nachfolgenden Satz 2 ergibt jedoch, dass dieses Gesetz darauf abzielt, die Verwaltungsverfahren und -strukturen aller Verwaltungsebenen und -bereiche der Berliner Verwaltung unter Nutzung der Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnik auf E-Government umzustellen. Nach Absatz 2 möchte man so Transpa-

243 Ähnlich *Petersen*, Rechtsprobleme, S. 26 f.

244 S. auch *Schünemann*, in: ders./Weiler, E-Government und Netzpolitik, S. 9 (11).

245 Allgemein zur Verrechtlichung von Leitbildern *Braun*, Leitbilder, S. 39, 189.

246 BGBl. I 2017 S. 2347.

247 Verwaltungsleistungen sind nach § 2 Abs. 3 OZG die Abwicklung von Verwaltungsverfahren, die in den Materialien BT-Drucks. 18/11135, S. 92 als Verwaltungsverfahren i.S.d. § 9 VwVfG umschrieben werden. Wegen des funktionalen Behördenbegriffs können darunter auch Verwaltungstätigkeiten der Gerichte subsumiert werden; s. auch *Bernhardt*, jM 2018, 310 (314). Angesichts der Zielsetzungen des Portalverbunds liegt es nahe, unter den Begriff der Verwaltungsleistungen i.S.d. Art. 91 c Abs. 5 GG auch Verwaltungsverfahren i.w.S. zu verstehen. So i.E. auch ohne Auseinandersetzung mit den Materialien *Berger*, NVwZ 2018, 1260 (1261).

248 § 1 Abs. 1, 3 EGovG; § 1 Abs. 1, 5 EGovG SL; § 1 Abs. 2, 5 EGovG NRW; § 1 Abs. 1, 4 EGovG BW. Dazu, dass auch dem EGovG Bund ein funktionales und weniger organisatorisches Verständnis zugrunde liegt, *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, § 1 EGovG Bund Rn. 8.

renz, Wirtschaftlichkeit, Bürger- und Benutzerfreundlichkeit einschließlich der barrierefreien Zugänglichkeit und Nutzbarkeit der Verwaltungsprozesse gewährleisten. Außerdem sollen allgemeine Partizipationsmöglichkeiten verbessert sowie der Standort Berlin gefördert werden. Im Jahr 2018 hat der brandenburgische Landesgesetzgeber eine dem Berliner Landesrecht nachgebildete Legaldefinition von E-Government in § 2 Nr. 1 BbgEGovG getroffen.

Der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber möchte mit seinem E-Government-Gesetz die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die elektronische Kommunikation mit und innerhalb der öffentlichen Verwaltung erleichtert wird und die Kommunikations- und Bearbeitungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung weitgehend elektronisch und medienbruchfrei durchgeführt werden können (§ 1 Abs. 1 S. 1 EGovG NRW). Bereits im Jahre 2009 hat das Land Schleswig-Holstein ein E-Government-Gesetz erlassen und in § 2 Nr. 1 EGovG SH E-Government als den Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnik (IT) in öffentlichen Verwaltungen in Verbindung mit organisatorischen Veränderungen in den Geschäftsprozessen der öffentlichen Verwaltung zur Durchführung von Informations-, Kommunikations- und Transaktionsprozessen innerhalb und zwischen staatlichen Institutionen sowie zwischen diesen Institutionen und Bürgerinnen und Bürgern oder Unternehmen umschrieben. 49

Hieran zeigt sich, dass E-Government zunehmend eine Verrechtlichung erfährt. Je nach Gesetzgeber hat man sich dazu entschlossen, das Leitbild legal zu definieren. Auch wenn dadurch für manche die Stoßrichtung des E-Governments besser erkennbar sein mag, ist meines Erachtens von dieser Vorgehensweise abzuraten. Denn durch die Legalumschreibung wird das Leistungspotenzial der Leitbilder aufgehoben, welches sich aus ihrem kreativen Deutungsüberschuss sowie der daraus resultierenden Flexibilität ergibt.²⁴⁹ Mit der rechtlichen Fixierung ist die Gefahr verbunden, dass der in anderem Kontext durchaus gebräuchliche Begriff des E-Governments im weiteren Sinne samt seinen Vorteilen aus dem Blick gerät. Aus Gründen der Anschlussfähigkeit an technische Neuerungen und Entwicklungen auf anderen Ebenen kann es ein kluger Schachzug sein, von einer rechtlichen Umschreibung des E-Governments abzusehen. Mit einer solchen ist keinerlei Mehrwert verbunden, da der Begriff E-Government anders als z.B. derjenige des Verwaltungsakts oder andere häufig vorkommende Begriffe in 50

249 Braun, Leitbilder, S. 189.

den jeweiligen Normen meistens gerade nicht von derartiger Relevanz ist,²⁵⁰ dass sich aus diesem selbst Rechtsfolgen ableiten ließen.

- 51 Sollte man dies dennoch für sinnvoll halten,²⁵¹ besteht die Möglichkeit – wie am Beispiel des Umweltrechts deutlich wird –, in einer Bestimmung ganz am Anfang den Gesetzeszweck hervorzuheben.²⁵² Eine solche Zielbestimmung kann eine Hilfestellung für die Auslegung der in dem Gesetz enthaltenen Regelungen, für die Handhabung von Ermessens- und Sollvorschriften oder die Ausübung von Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen sein²⁵³ und insgesamt ein kohärentes Vorgehen fördern.²⁵⁴ Nicht ganz zu Unrecht wird deshalb kritisiert, dass § 9 Abs. 1 S. 1 EGovG Bund, nach dem die Behörden des Bundes Verwaltungsabläufe, die erstmals zu wesentlichen Teilen elektronisch unterstützt werden, vor Einführung der informationstechnischen Systeme unter Nutzung gängiger Methoden dokumentieren, analysieren und optimieren sollen, wegen seiner prägenden Wirkung für das Leitbild des E-Governments weiter vorne im Gesetz hätte verortet werden sollen.²⁵⁵

II. Verhältnis zu anderen Leitbildern

1. E-Government und New Public Management

- 52 Spätestens seit Beginn der 1990er Jahre²⁵⁶ wird in Deutschland unter dem Begriff des New Public Managements (NPM) bzw. des Neuen Steuerungsmodells eine Neuausrichtung der Verwaltung durch Anwendung betriebswirtschaftlicher Methoden zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit und Effi-

250 Anderes kann allenfalls in Bezug auf die organisationsrechtlichen Vorgaben, etwa eines Mitglieds der Landesregierung für E-Government, gelten.

251 Man kann auch über die Ziele des E-Governments streiten, nicht immer werden alle gleichermaßen zutreffen.

252 S. etwa zu § 1 WHG *Guckelberger*, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, § 1 WHG.

253 *Guckelberger*, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, § 1 WHG Rn. 2.

254 *Guckelberger*, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, § 1 WHG Rn. 2.

255 So die Kritik von *Sydow*, in: Dreier u.a., Informationen der öffentlichen Hand, S. 193 (198).

256 *Reinermann*, in: FS Duwendag, S. 381 (383 ff.); *Vofskuhle*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/ders., Grundlagen VerwR, Bd. I, § 1 Rn. 52.

zienz diskutiert.²⁵⁷ Zu den Kernelementen dieses uneinheitlich verwendeten (Sammel-)Begriffs²⁵⁸ werden u.a. die stärkere Kundenorientierung der Verwaltung (Stichwort: Behörden als kundenfreundliche Dienstleister), die Anwendung privatwirtschaftlicher Managementmethoden unter einer hohen Eigenverantwortung der Führungskräfte, die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Ergebnisvorgaben und deren Kontrolle durch Leistungsindikatoren sowie eine stärkere Qualitäts- und Wettbewerbsorientierung der Verwaltung gezählt.²⁵⁹ Zu den Reformmaßnahmen gehören etwa die Umstrukturierung vorhandener Verwaltungseinheiten und Ämter zu Fachbereichen mit eigenem Budget und dezentraler Ressourcen- und Ergebnisverantwortung, das Kontraktmanagement, die Übernahme betriebswirtschaftlicher Rentabilitätsanalysen sowie Methoden des Verwaltungscontrollings.²⁶⁰

Nach Stimmen in der Literatur soll das E-Government NPM mit elektronischen Mitteln sein bzw. es wird mit diesem in eine direkte Verbindung gebracht.²⁶¹ Richtigerweise überschneiden sich die beiden Reformbilder, sind aber nicht völlig identisch.²⁶² So streben beide Leitbilder mit der Steigerung der Effizienz sowie größerer Benutzerzentriertheit der Verwaltung deckungsgleiche Ziele an.²⁶³ In den Worten der EU-Kommission aus dem Jahr 2003 wird der Wandel der Verwaltung hin zu einer Organisation, in deren Mittelpunkt der Nutzer steht (Kundenorientierung), was bereits zen-

257 S. etwa *Bull/Mehde*, Allg. VerwR, Rn. 1229; *Franz*, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, S. 379 f. Eingehend dazu *Mehde*, Steuerungsmodell, S. 81 ff.

258 So *Franz*, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, S. 379; *Voßkuhle*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/ders., Grundlagen VerwR, Bd. I, § 1 Rn. 50.

259 *Bull/Mehde*, Allg. VerwR, Rn. 1229 ff.; *Franz*, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, S. 379; zu den verschiedenen Ansichten, wie sich E-Government und NPM zueinander verhalten, *Bock*, VM 2004, 234 (234) m.w.N.

260 Umfassend zu den Einzelaspekten *Mehde*, Steuerungsmodell, S. 85 ff.; *Stober*, in: Wolff u.a., VerwR I, § 2 Rn. 13; s. auch *Wentzel*, in: Schünemann/Weiler, E-Government und Netzpolitik, S. 233 (236); *Voßkuhle*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/ders., Grundlagen VerwR, Bd. I, § 1 Rn. 50 ff.

261 Zu ersterem *Bock*, VM 2004, 234 (234), s. auch S. 237 ff. insgesamt zum Verhältnis von E-Government und NPM; zu letzterem auch *Schedler/Proeller*, NPM, S. 270; *Mehlich*, Electronic Government, S. 19 f.

262 S. auch *Reinermann*, in: FS Duwendag, S. 381 (404): Zwei Reformtypen, die sich unterscheiden, aber ergänzen. *Wentzel*, in: Schünemann/Weiler, E-Government und Netzpolitik, S. 233 (236) sieht im NPM ein Steuerungs-, im E-Government dagegen ein Produktionsmodell.

263 S. auch *Britz*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen VerwR, Bd. II, § 26 Rn. 5; *Bock*, VM 2004, 234 (237 f.); *Eifert*, Electronic Government, S. 25.

trales Anliegen des NPM-Ansatzes war, „durch E-Government verstärkt und im Kontakt mit dem Nutzer in personalisierten Onlinediensten, der Bereitstellung einer zentralen Anlaufstelle und einem an Lebens- (oder Unternehmens-)Ereignissen orientierten Ansatz sichtbar“.²⁶⁴ Die IKT ist für die Verwirklichung der Kosten- und Leistungsrechnung sowie das Verwaltungscontrolling im NPM von nicht zu unterschätzender Bedeutung.²⁶⁵ Im Unterschied zum NPM stehen beim E-Government jedoch die modernen IKT samt ihrer Verbesserungspotenziale im Fokus und sind dann gerade erst Anlass für solche Überlegungen zur größeren Bürgerfreundlichkeit. Die Umstellung des Behördenhandelns auf die IKT kann auch in Bereichen ohne NPM-Bezug relevant werden, in denen man sich z.B. mit der Vorstellung des Bürgers als „Kunde“ der Verwaltung schwer tut.²⁶⁶ So erfasst etwa die flächendeckende Einführung der elektronischen Akte alle Bereiche des Verwaltungshandelns. Alles in allem ist *Britz* beizupflichten, wonach Elemente des E-Governments und der allgemeinen Verwaltungsreform als „ineinandergreifende Bausteine“ zu begreifen sind.²⁶⁷ Aus heutiger Sicht haben sich nicht alle an das NPM gestellten Erwartungen erfüllt.²⁶⁸ Der damit einhergehende diskursive Bedeutungsverlust des NPM hat zu einem Bedeutungsgewinn des E-Governments geführt.²⁶⁹

2. E-Government und Mobile Government

- 54 Die Abkürzung „M-Government“ oder auch „MGovernment“ orientiert sich begrifflich am Leitbild des E-Governments²⁷⁰ und steht für „Mobile Government“.²⁷¹ Bei einem weiten Governmentverständnis verbirgt sich

264 KOM(2003) 567 endg., S. 23.

265 *Britz*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen VerwR, Bd. II, § 26 Rn. 7; *Eifert*, Electronic Government, S. 24; s. zur Angewiesenheit des NPM auf Informationen auch *Skrobotz*, elektr. VerwVerfahren, S. 86 f.

266 *Skrobotz*, elektr. VerwVerfahren, S. 87 f.

267 *Britz*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen VerwR, Bd. II, § 26 Rn. 5.

268 *Bull/Mebde*, Allg. VerwR, Rn. 1231 m.w.N.; s. auch *Reinermann*, in: FS Duwendag, S. 381 (388 ff.); *Voßkuhle*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/ders., Grundlagen VerwR, Bd. I, § 1 Rn. 55 f.

269 *Wentzel*, in: Schönemann/Weiler, E-Government und Netzpolitik, S. 233 (234).

270 *Hoffmann*, MMR 2013, 631.

271 *Hoffmann*, MMR 2013, 631.

dahinter das Leitbild für „Mobiles [Regieren und] Verwalten“.²⁷² Da das Adjektiv „mobil“ mehrdeutig ist, könnte man auf den ersten Blick dazu neigen, darunter auch Vorgänge zu fassen, in denen sich die Verwaltung per Fortbewegungsmittel zu den Bürgern begibt,²⁷³ um ihnen entgegenzukommen und ihnen ihre Anliegen zu erleichtern. Exemplarisch dafür seien die Sprechtagge des Bürgerbeauftragten von Rheinland-Pfalz genannt, der im Jahre 2017 an insgesamt 29 Vor-Ort-Terminen den Bürgern Gelegenheit zu einem persönlichen Gespräch mit sich gegeben hat,²⁷⁴ oder Informationsveranstaltungen verschiedener Behörden durch mobile Stände. Ferner wird überlegt, insbesondere im ländlichen Raum durch den Einsatz mobiler Bürgerbüros Personen, die sich mit den neuen Medien schwer tun, die Wahrnehmung von Verwaltungsangelegenheiten zu erleichtern.²⁷⁵

Regelmäßig wird das Wort „mobil“ als Bestandteil des M-Government jedoch als „auf Mobiltelefone und andere transportable Endgeräte bezogen, durch sie erfolgend, für sie entwickelt oder geeignet“ verstanden.²⁷⁶ So wird M-Government in einer Studie der OECD als die Einführung mobiler Technologien zur Unterstützung und Verbesserung der Government-Performance und zur Förderung einer stärker vernetzten Verwaltung umschrieben.²⁷⁷ Auch das Europäische Parlament hat sich in seiner Entschließung vom 20.4.2012 dafür eingesetzt, dass angesichts der zunehmenden Nutzung des Internets durch Bürger und Unternehmen über Mobilgeräte sichergestellt werden solle, „dass elektronische Behördendienste über verschiedene Verbreitungskanäle, auch diejenigen von Call-Centern und im mobilen Internet (m-Government), zugänglich sind und an sie angepasst werden“.²⁷⁸ Ein vergleichender Blick auf führende E-Government-Länder zeigt, dass diese neben klassischen Online-Angeboten für Computer ein

272 S. auch den Titel des ISPRAT Whitepaper, „Mobiles Regieren und Verwalten in einer mobilen Welt“.

273 Zur Bedeutung des Worts mobil vgl. <https://www.duden.de/rechtschreibung/mobil>, zuletzt abgerufen am 2.5.2018.

274 Der Bürgerbeauftragte des Landes Rheinland-Pfalz und der Beauftragte für die Landespolizei, Jahresbericht 2017, S. 13 f.

275 BT-Drucks. 17/11473, S. 20; *Windoffer*, in: Bär/Grädler/Mayr, Digitalisierung, S. 363 (368).

276 S. die Begriffsbeschreibung „mobil“ abrufbar unter: <https://www.duden.de/rechtschreibung/mobil>, zuletzt abgerufen am 2.5.2018, unter 2.

277 OECD/ITU, M-Government, S. 12; ISPRAT Whitepaper, S. 2; *Krebs/Kohl*, Jahrbuch des Föderalismus 2016, S. 65 (66).

278 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20. April 2012 zu der Vorreiterrolle des eGovernment für einen wettbewerbsgeprägten Binnenmarkt für digitale Dienste (2011/2178(INI)), ABl. EU, 7.9.2013, C 258E, S. 64 (68), Nr. 13.

umfassendes und zugleich ausdifferenziertes mobiles Leistungsangebot der Verwaltung aufweisen.²⁷⁹

- 56 In Deutschland wird der Begriff des Mobile Governments bis dato selten genutzt. Die mobilen Angebote der Verwaltung werden bislang als zahlenmäßig gering²⁸⁰ oder aufgrund zu geringer intuitiver Benutzerführung als wenig anwenderfreundlich eingestuft.²⁸¹ Richtigerweise wird das sog. M-Government in zweierlei Hinsicht bedeutsam. Es lenkt zum einen den Blick auf die Mobilität der Behördenmitarbeiter, die sich dieser Informationstechnik bedienen.²⁸² So setzt die Bundespolizei anstelle der zeitaufwendigeren Abfragen über Funk bei Personenkontrollen in Zukunft vermehrt auf Smartphones. Nachdem mit diesen die maschinenlesbaren Zeilen von Pässen oder Ausweisen eingescannt wurden, erhalten die Polizisten vom Fahndungssystem eine Rückmeldung mit einem grünen oder roten Häkchen hinsichtlich der jeweiligen überprüften Person.²⁸³ Es wird davon ausgegangen, dass u.a. die Polizei einen Großteil ihrer Schreibtischarbeit durch die Nutzung mobiler Endgeräte vor Ort erledigen kann. Die Polizisten können die Aussagen der Beteiligten direkt vor Ort eingeben und z.B. gezielt Bildaufnahmen aus verschiedenen Perspektiven machen. Zugleich wird aber auch auf die Gefahr etwaiger Qualitätsverluste aufgrund der Kurztextung hingewiesen.²⁸⁴ Außerdem muss der Technikeinsatz datenschutz- und sicherheitsrechtlichen Anforderungen genügen, was insbesondere bei der Verwendung privater Smartphones durch die Amtswalter sehr

279 Nachweise bei *Martini*, Digitalisierung als Herausforderung, S. 74.

280 *Martini*, Digitalisierung als Herausforderung, S. 74 f.; ISPRAT Whitepaper, S. 3; dazu, dass Deutschland im internationalen Vergleich beim M-Government nicht sehr fortgeschritten ist, *Wirtz/Schmitt*, VM 2018, 33 (35 f.).

281 *Schwarz*, in: Seckelmann, Kap. 25 Rn. 4.

282 *Hoffmann*, MMR 2013, 631.

283 Z.B. „Bundespolizei fahndet künftig per Smartphone“, SR v. 29.10.2018, 11:25 Uhr, abrufbar unter: https://www.sr.de/sr/home/nachrichten/panorama/bundespolizei_setzt_kuenftig_auf_smartphones102.html, zuletzt abgerufen am 26.11.2018. Zu Apps, die zur Unterstützung der Polizei in Rheinland-Pfalz eingesetzt werden; s. auch den Artikel „Mobile Geräte für Polizisten, Apps sollen Polizeiarbeit in Rheinland-Pfalz erleichtern“, SWR Aktuell v. 27.11.2018, 13:29 Uhr, abrufbar unter: <https://www.swr.de/swraktuell/rheinland-pfalz/mainz/Mobile-Geraete-fuer-Polizisten-Polizei-in-Rheinland-Pfalz-wird-smart,polizei-wird-mobil-100.html>, zuletzt abgerufen am 3.12.2018.

284 *Kirchner*, VM 2017, 261 f.; s. auch ISPRAT Whitepaper, S. 2 f. Zur Ausrüstung der bayerischen Polizei zur „mobile police“, zu der auch der mobile Fingerabdruck-Scanner gehört, s. Artikel von *Truscheit*, „Voll vernetzt auf Streife“, FAZ v. 12.3.2019, Nr. 60, S. 7.

problematisch ist. Durch die Mobiltechnik könne u.a. die Kontroll- und Prüftätigkeit der Ordnungs-, Finanz- und Sozialverwaltung beschleunigt und qualitativ verbessert werden, indem sie dadurch nunmehr über alle notwendigen Sach- und Rechtsinformationen verfügen und in den elektronischen Workflow eingebunden sind.²⁸⁵ Überdies könnten dermaßen mobilisierte Behördenbedienstete Verwaltungsaufgaben außerhalb der Behörde u.a. in Bezug auf solche Personen erledigen, für welche das Aufsuchen der Behörde mit überdurchschnittlichen Schwierigkeiten verbunden ist und die auch nicht ausreichend elektronisch kommunizieren können.²⁸⁶ Smartphones mit ihren vielfältigen Verwendungsmöglichkeiten können zur Steigerung der Qualität und Effektivität der Verwaltung beitragen, aber auch dazu führen, dass man sich zu wenig selbst in die Angelegenheit eindenkt oder vorschnell andere anruft, um diese nach Rat zu fragen.²⁸⁷ *Vetter* betont deshalb, dass für ein qualitätsgerechtes Arbeiten eine angemessene Balance zwischen schnell verfügbarer Information und deren kritischen Hinterfragen notwendig sei.²⁸⁸

Zum anderen wird unter diesem Terminus jedoch vor allem das Anbieten von Verwaltungsdiensten für mobile Endgeräte behandelt,²⁸⁹ z.B. durch das Angebot von Apps der öffentlichen Verwaltung zum Download (sog. Government-Apps oder GovApps).²⁹⁰ Angesichts der erheblichen Verbreitung mobiler Endgeräte in der Bevölkerung erlangen derartige M-Government-Angebote immer größere Bedeutung.²⁹¹ Nach *Wirtz/Schmitt* lassen sich diese in die Segmente „Mobile Search“, „Mobile Information“, „Mobile Communication“, „Mobile Transaction“, „Mobile Payment“, „Mobile Advertising“ und „Mobile Participation“ unterteilen.²⁹² Als Beispiel für letzteres werden die sog. Mängelmelder genannt, mit denen Bürger schnell und unkompliziert die Behörden auf öffentliche Missstände samt Standortinformationen aufmerksam machen können.²⁹³ Bei mobilen Such-Angeboten bestünde die Möglichkeit, näher auf den Standort des Nutzers einzugehen

285 *Roßnagel/Knopp*, DÖV 2006, 982 (983).

286 *Roßnagel/Knopp*, DÖV 2006, 982 (983).

287 So *Vetter*, VBIBW 2018, 312 (313).

288 *Vetter*, VBIBW 2018, 312 (313).

289 *Hoffmann*, MMR 2013, 631 (632); *Wirtz/Schmitt*, VM 2018, 33 (34).

290 *Schwarz*, in: Seckelmann, Kap. 25 Rn. 3.

291 *Wirtz/Schmitt*, VM 2018, 33 (33 f.).

292 *Wirtz/Schmitt*, VM 2018, 33 (34).

293 *Wirtz/Schmitt*, VM 2018, 33 (35), die auf S. 36 f., 40 die zu einseitige Fokussierung auf das Anbieten und Bereitstellen von Informationen kritisieren.

und es ließen sich stärker ausgeprägte Personalisierungen nutzen.²⁹⁴ Weitere Beispiele für beliebte M-Government-Anwendungen sind mobil zugängliche Fahrplanauskünfte, Informationen über kommunale Freizeitangebote, über Behördenöffnungszeiten²⁹⁵ oder die Warn-App des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe NINA.²⁹⁶ Mobile Technologien, wie Smartphone-Apps, könnten die Interaktion zwischen öffentlicher Verwaltung und Privatrechtssubjekten verbessern und würden völlig neue Möglichkeiten der Kommunikation, Interaktion und Einbindung von Bürgern, Unternehmen und Behördenbediensteten eröffnen,²⁹⁷ indem sie standort- und zeitunabhängig den Zugriff auf Daten und Anwendungen ermöglichen.²⁹⁸ Andere Autoren betonen, nunmehr könne der Einzelne bei einem Spaziergang mit seinem Mobilgerät die Hundesteuer bezahlen, vom Urlaub aus seine Steuererklärung einreichen oder sein Auto ummelden.²⁹⁹ Ob die dabei unterstellte Motivation der Einzelnen, anlässlich eines Spaziergangs oder Urlaubs Verwaltungsgeschäfte erledigen zu wollen, realistisch ist, insbesondere wenn die Tätigkeiten eine gewisse Sorgfalt voraussetzen, sei hier dahingestellt. Der eGovernment Monitor 2018 stellte jedenfalls fest, dass M-Government-Angebote in der Regel nicht von unterwegs, sondern überwiegend von zu Hause aus in Anspruch genommen werden.³⁰⁰ Entscheidender dürfte für die Nutzer daher sein, Wege, Zeit und eventuell Kosten zu sparen.

- 58 Was das Verhältnis zwischen E-Government und M-Government anbelangt, stellt M-Government ein Teilsegment des E-Governments dar.³⁰¹ Bei ihm geht es um die Konzeption und Ausgestaltung von E-Government-Angeboten bzw. -Diensten für mobile Endgeräte.³⁰² Teilweise ist daher auch von mobilem E-Government oder mobilen E-Government-Lösungen die

294 *Wirtz/Schmitt*, VM 2018, 33 (34); zu den datenschutzrechtlichen Problemen *Schwarz*, in: Seckelmann, Kap. 25 Rn. 31 ff.

295 *Schwarz*, in: Seckelmann, Kap. 25 Rn. 4.

296 Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Warn-App NINA, abrufbar unter: https://www.bbk.bund.de/DE/NINA/Warn-App_NINA_node.html, zuletzt abgerufen am 10.12.2018. Zu derartigen Angeboten auch Deutscher Landkreistag, *Der digitale Landkreis*, S. 29; *Wirtz/Schmitt*, VM 2018, 33 (35).

297 ISPRAT Whitepaper, S. 4.

298 ISPRAT Whitepaper, S. 4; *Schwarz*, in: Seckelmann, Kap. 25 Rn. 3.

299 *Schwarz*, in: Seckelmann, Kap. 25 Rn. 3.

300 eGovernment Monitor 2018, S. 16.

301 *Hoffmann*, MMR 2013, 631.

302 *Kirchner*, VM 2017, 261.

Rede.³⁰³ Für die Begrifflichkeit des M-Governments besteht durchaus Bedarf. Auf diese Weise lassen sich die technischen und/oder rechtlichen Besonderheiten, die es bei der Implementierung mobilen E-Governments zu beachten gilt, besser betrachten. So wird etwa darauf hingewiesen, dass sich aus der Nutzung mobiler Apps angesichts ihrer spezifischen Charakteristika zahlreiche besondere Rechtsfragen auf tun.³⁰⁴ So wissen die Nutzer von Smartphones oftmals nicht, dass durch Tracking viel genauere Profile als bei der gewöhnlichen PC-Nutzung von ihnen erstellt werden und sie dieses Vorgehen insbesondere von Unternehmen der amerikanischen Tech-Branche bislang jedenfalls nicht auf einfachem Weg abstellen können.³⁰⁵

Die zunehmende Bedeutung des M-Governments zeigt sich auch anhand der Richtlinie (EU) 2016/2102 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen.³⁰⁶ Nach der Begriffsumschreibung in Art. 3 Nr. 2 wird dabei unter „mobile[r] Anwendung“ die Anwendungssoftware verstanden, die von öffentlichen Stellen oder in deren Auftrag zur Nutzung durch die breite Öffentlichkeit auf mobilen Geräten wie Smartphones oder Tablets konzipiert und entwickelt wurde. Während die Mitgliedstaaten diese Richtlinie auf Websites der öffentlichen Verwaltung je nach Website ab dem 23.9.2019 bzw. 23.9.2020 anzuwenden haben, wurde für mobile Anwendungen öffentlicher Stellen der 23.6.2021 als maßgeblicher Stichtag festgesetzt. Ausweislich des aktuellen Koalitionsvertrags soll für Bürger und Wirtschaft über ein digitales Portal zugleich der mobile Zugang zu allen Verwaltungsdienstleistungen ermöglicht werden.³⁰⁷

303 Fraunhofer-Institut (FOKUS), Mobiles E-Government, S. 2; *Martini*, Digitalisierung als Herausforderung, S. 74 f.

304 Näher dazu *Schwarz*, in: Seckelmann, Kap. 25 Rn. 9.

305 S. dazu *Kurz*, Der Spion, der mit dem Smartphone kam, FAZ v. 29.10.2018, Nr. 251, S. 13.

306 Richtlinie (EU) 2016/2102 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 26.10.2016 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen, ABl. EU, 2.12.2016, L 327, S. 1 ff.; s. auch *Klemm*, Barrierefreie Websites, S. 91 ff.; s. allgemein zum barrierefreien E-Government *Heinemann*, in: Seckelmann, Kap. 14.

307 Koalitionsvertrag, 2018, S. 45.

3. E-Government und Open Government

- 60 Das Leitbild des Open Governments beinhaltet einen (Sammel-)Begriff für diverse Konzepte und Visionen zur Öffnung von Staat und Verwaltung.³⁰⁸ Angesichts der Deutungsoffenheit von Leitbildern verwundert es nicht, dass sich in der Wissenschaft auch beim Open Government bislang keine allgemein akzeptierte Umschreibung durchgesetzt hat.³⁰⁹ Während anfangs diese Begrifflichkeit vornehmlich zur Umschreibung der Transparenz staatlichen Handelns verwendet wurde, wird sie seit dem Wahlsieg *Barack Obamas* vermehrt weiter, etwa im Lichte der Interaktionsfähigkeit, verstanden.³¹⁰ Denn seit der Entwicklung des Web 2.0 bzw. dem sog. Internet zum Mitmachen bieten sich für Regierung und Verwaltung neuartige Möglichkeiten für mehr Transparenz, Bürgerbeteiligung sowie eine intensivere Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft.³¹¹
- 61 Die OECD versteht unter Open Government eine Kultur der Regierungsführung, die angeleitet von den Grundsätzen der Transparenz, Rechenschaftspflicht und Teilhabe zu innovativem und nachhaltigem staatlichen Handeln führe sowie Demokratie und integratives Wachstum fördere.³¹² Deutschland erklärte mit der Überreichung der von der Bundeskanzlerin unterzeichneten Absichtserklärung durch den Bundesminister des Innern am 7.12.2016 seine Teilnahme an der Open Government Partnership (OGP).³¹³ Bei dieser Partnerschaft handelt es sich um eine 2011 gegründete Initiative, deren derzeit über 75 Teilnehmerstaaten sich für eine größere Offenheit staatlichen Handelns einsetzen und im Austausch mit der Zivilgesellschaft in einem Zwei-Jahres-Rhythmus nationale Aktionspläne für

308 S. den Artikel „Open Government“, abrufbar unter: https://de.wikipedia.org/wiki/Open_Government, zuletzt abgerufen am 3.5.2018; *Kirschner*, Open Government, S. 15; *Lederer*, Open Data, S. 38 ff.

309 Artikel „Open Government“, abrufbar unter: https://de.wikipedia.org/wiki/Open_Government, zuletzt abgerufen am 3.5.2018; s. auch *Kubicek*, VM 2017, 202, nach dessen auf S. 212 zum Ausdruck gebrachter Meinung die Wirkung von Open Government überschätzt wird; *Lederer*, Open Data, S. 38.

310 *Herzberg*, VM 2013, 40 (40 f.).

311 *Von Lucke*, in: Heuermann/Tomenendal/Bressem, Digitalisierung, S. 28 (36); *ders.*, VM 2016, 171 (175); nach *Heinemann*, in: Seckelmann, Kap. 5 Rn. 1, 57 ff. umfasst Open Government die drei Kernbereiche Transparenz, Partizipation und Kollaboration. Zum Mehrwert, aber auch den Nachteilen dieses Konzepts *Kirschner*, Open Government, S. 186 ff., 217 ff.

312 OECD, Open Government, S. 22; s. auch Die Bundesregierung, Erster Nationaler Aktionsplan 2017–2019, S. 4.

313 Die Bundesregierung, Erster Nationaler Aktionsplan 2017–2019, S. 3.

ein offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln ausarbeiten.³¹⁴ In einer Bundestagsdrucksache der letzten Legislaturperiode wird Open Government als ein junges, politisch motiviertes Leitbild beschrieben, „das durch mehr Transparenz zu Partizipation und Zusammenarbeit sowie zu Rechenschaftslegung und Innovationen anregen will“.³¹⁵

Deshalb verwundert es nicht, dass auf nationaler Ebene, teilweise mit unionsrechtlichem Hintergrund, die Öffnung staatlicher Datenschätze vorangetrieben wird. Beispielsweise wurde zur Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie³¹⁶ von Seiten des Bundes das Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten erlassen,³¹⁷ das dem Aufbau einer nationalen Geodateninfrastruktur dient und den rechtlichen Rahmen für den Zugang und die Nutzung dieser Daten schafft (§ 1 GeoZG). Gem. § 9 Abs. 1 GeoZG werden die Metadaten, Geodaten, Geodatendienste und Netzdienste als Bestandteile der nationalen Geodateninfrastruktur über ein elektronisches Netzwerk verknüpft. Parallel zum Bund haben die Länder eigene Umsetzungsgesetze erlassen.³¹⁸ Derartigen Daten wird eine Schlüsselstellung für die Modernisierung der Verwaltung durch E-Government beigemessen.³¹⁹ Da nach Schätzungen der EU-Kommission der Wert öffentlicher Daten in den nächsten 12 Jahren um über 140 Milliarden auf 194 Milliarden Euro steigen wird,³²⁰ präsentierte diese zwischenzeitlich einen Vorschlag für eine Neufassung der Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, die künftig auch bestimmte öffentliche Unternehmen, u.a. aus dem Wasser-, Energie-, Verkehrsversorgungsbereich und der

314 Die Bundesregierung, Erster Nationaler Aktionsplan 2017–2019, S. 3.

315 BT-Drucks. 18/11614, S. 11.

316 Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE), ABl. EU, 25.4.2007, L 108, S. 1 ff.; s. dazu auch *Neumann*, in: *Seckelmann*, Kap. 24 Rn. 20 ff.

317 BGBl. 2009 I S. 278, zuletzt geändert durch Gesetz zur Änderung des Geodatenzugangsgesetzes, vom 7.11.2012, BGBl. I S. 2289. Dazu *Neumann*, in: *Seckelmann*, Kap. 24 Rn. 36 ff.

318 Z.B. GeoZG BW, GBl. S. 802 v. 17.12.2009; BayGDIG, GVBl. S. 453 v. 22.7.2008; GeoZG Bln, GVBl. S. 682 v. 12.12.2009; BremGeoZG, GBl. S. 531 v. 24.11.2009; GeoVermG MV, GVBl. S. 713 v. 29.12.2010; NdsGDIG, GVBl. S. 624 v. 28.12.2010; GeoZG NRW, GVBl. S. 84 v. 17.2.2009; LGDIG RP, GVBl. S. 548 v. 23.12.2010; SächsGDIG, GVBl. S. 134 v. 19.5.2010; s. dazu *Neumann*, in: *Seckelmann*, Kap. 24 Rn. 53 f. und in Rn. 57 f. zur Kommunalebene.

319 *Neumann*, in: *Seckelmann*, Kap. 24 Rn. 66, s. auch Rn. 75 ff.

320 S. dazu den Artikel: Verkehrsbetriebe protestieren gegen EU-Datensauger, FAZ v. 8.12.2018, Nr. 286, S. 24.

Postdienste, inkludieren soll, weil deren Daten eine „wichtige Triebkraft für die Massendatenanalyse und die künstliche Intelligenz“ seien.³²¹ Geplant sind neben der Bereitstellung eines Echtzeitzugangs zu dynamischen Daten (= Dokumente in elektronischer Form, die häufig oder in Echtzeit aktualisiert werden, s. Art. 2 Nr. 6) die vermehrte Bereitstellung qualitativ hochwertiger Daten.³²² Um die Bedeutung der offenen Daten zu betonen, werden diese nunmehr in der Richtlinienüberschrift zusätzlich zur Weiterverwendung der Informationen des öffentlichen Sektors genannt.³²³

- 63 Am 13.7.2017 trat § 12 a EGovG Bund mit der Überschrift über die „Offene[n] Daten der Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung“ in Kraft. Nach Absatz 1 stellen die Behörden unbearbeitete Daten, die sie zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben erhoben haben oder durch Dritte in ihrem Auftrag erheben lassen, zum Datenabruf über öffentlich zugängliche Netze bereit. Aus Satz 2 geht jedoch hervor, dass kein Anspruch auf eine Bereitstellung solcher Daten begründet wird. In den Absätzen 2 und 3 wird konkretisiert, welche Daten (nicht) bereitzustellen sind. Gemäß Absatz 8 sind die Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung insbesondere nicht zur Prüfung der Daten auf ihre Richtigkeit, Vollständigkeit oder Plausibilität verpflichtet.
- 64 In den Gesetzesmaterialien wird diese Neuerung damit begründet, dass sich elektronisch verarbeitete Daten bei ihrer Öffnung als eine kontinuierlich potenzierende Ressource erweisen, die durch ihre breite Nutzung einen Mehrwert generieren.³²⁴ Weil sich aus ihnen Impulse für neue Geschäftsmodelle und Innovationen ergeben könnten, würde man heute in digitalisierten Daten den „Treibstoff der Zukunft“ sehen oder sie als „das

321 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (Neufassung), COM(2018) 234 final, S. 3, 11.

322 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (Neufassung), COM(2018) 234 final, S. 1 f.

323 S. Standpunkt des Europäischen Parlaments festgelegt in erster Lesung am 4. April 2019 im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie (EU) 2019/... des Europäischen Parlaments und des Rates über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (Neufassung), P8_TA-PROV(2019)0352.

324 BT-Drucks. 8/11614, S. 11; s. auch *Heinemann*, in: Seckelmann, Kap. 5 Rn. 51 f., 54, 88, der in Rn. 93 ff. zugleich auf Risiken und Nachteile eingeht; zu den Möglichkeiten offener Daten für eine quantitative Rechtswissenschaft *Coupette/Fleckner*, JZ 2018, 379 ff.

neue Öl“ charakterisieren.³²⁵ Darüber hinaus verbessere sich mit offenen Daten eine Chance zur größeren Teilhabe der Zivilgesellschaft, etwa an politisch-administrativen Entscheidungsprozessen, oder im Zuge einer intensiveren Zusammenarbeit mit den Behörden bei der Lösung konkreter Fragen.³²⁶ Dazu bedürfe es eines Kulturwandels der Behörden im Umgang mit ihren im Rahmen ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgabenerfüllung erlangten Daten hin zu mehr Öffentlichkeit und einer Weiterverwendung durch jedermann, der durch die gesetzliche Regelung vorangetrieben werde.³²⁷

Nach alledem stellen Open Government Data, bei denen begrifflich an die Offenheit (open) und den Gegenstand der Öffnung (Government Data) angeknüpft wird,³²⁸ einen zentralen Baustein im Rahmen des Leitbilds des Open Governments dar.³²⁹ Weil die Realisierung von Open Government Data eine Bestandsaufnahme der vorhandenen Daten voraussetzt, erlangen manche Behörden dadurch erstmals seit langem einen Überblick über ihre internen Datenbestände (und deren mögliche Inwertsetzung für Datenanalysen).³³⁰ Gem. § 12 a Abs. 5 S. 3 EGovG Bund werden die Metadaten der offenen Daten im nationalen Metadatenportal GovData eingestellt. Grundlage für den Betrieb dieses Portals ist eine gemeinsame Verwaltungsvereinbarung des Bundes und der Länder.³³¹ Das Portal wurde Anfang 2013 gestartet und zunächst mit viel Skepsis betrachtet.³³² Heute können dort über 20 000 Datensätze abgerufen werden, davon zwischenzeitlich annähernd 90% mit sog. freier Lizenz.³³³ Während zu Beginn lediglich acht Bundesländer dieses Portal unterstützten, hat sich deren Zahl mittlerweile

325 BT-Drucks. 18/11614, S. 1; s. auch *Richter*, NVwZ 2017, 1408 (1408); *Schnieders*, DÖV 2018, 175 (176); kritisch gegenüber dieser Sichtweise *Wiegerling*, in: Breidenbach/Glatz, Rechtshandbuch Legal Tech, S. 20 (22 f.).

326 BT-Drucks. 18/11614, S. 1, 11; s. auch *Heinemann*, in: Seckelmann, Kap. 5 Rn. 53, 59 ff.

327 BT-Drucks. 18/11614, S. 11; s. auch *Schnieders*, DÖV 2018, 175 (176).

328 *Leisterer*, Internetsicherheit, S. 306.

329 *Kirschner*, Open Government, S. 70; s. auch *von Lucke*, in: Heuermann/Tomenendal/Bressem, Digitalisierung, S. 28 (37); *Lederer*, Open Data, S. 39.

330 *Thapa/Parycek*, in: Mohabbat Kar/Thapa/Parycek, (Un)Berechenbar?, S. 40 (46).

331 Zu letzterem BT-Drucks. 19/4026, S. 13. Näher zum Datenportal GovData auch *Heinemann*, in: Seckelmann, Kap. 5 Rn. 83.

332 <https://www.govdata.de/neues/-/blogs/5-jahre-govdata->, zuletzt abgerufen am 3.5.2018; dazu auch *Schnieders*, DÖV 2018, 175 (181).

333 <https://www.govdata.de/neues/-/blogs/5-jahre-govdata->, zuletzt abgerufen am 3.5.2018.

auf zehn erhöht.³³⁴ Zur möglichst weitgehenden Erreichung der Ziele des Open Government wird in der Wissenschaft gefordert, alle nicht personenbezogenen Daten in standardisierten Formaten bereitzustellen, um für datenbasierte Geschäftsmodelle skalierbar zu sein.³³⁵

- 66 Alles in allem lässt sich in Deutschland die (Rechts-)Lage hinsichtlich diverser Maßnahmen zur Verwirklichung des Leitbilds von Open Government eher schwer erschließen, was der Struktur Deutschlands als Bundesstaat geschuldet ist.³³⁶ Während zwischenzeitlich viele Bundesländer dem Anliegen des Open Governments aufgeschlossen gegenüberstehen, gibt es immer noch einzelne Bundesländer ohne Informationsfreiheitsgesetze.³³⁷ Auch innerhalb des eigenen Kompetenzbereichs des Bundes werden bislang nur selten Anstrengungen unternommen, die verschiedenen Auskunfts-, Zugangs- und Weiterverwendungsansprüche in einem Rechtsakt zusammenzuführen, sodass sich einem außenstehenden Betrachter ein fragmentiertes Bild ergibt.³³⁸
- 67 Im November 2018 verabschiedete die Bundesregierung den ersten Zwischenbericht zur Umsetzung des Ersten Nationalen Aktionsplanes 2017–2019 im Rahmen der Teilnahme Deutschlands an der OGP.³³⁹ In diesem Bericht werden als drei bedeutsame Veränderungen die Unterstreichung

334 BT-Drucks. 19/4026, S. 13: Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Freie und Hansestadt Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Freistaat Sachsen, Schleswig-Holstein, Freistaat Thüringen. Bremen ist der Vereinbarung noch nicht beigetreten, beteiligt sich aber an der Finanzierung.

335 *Krcmar/Krimmer*, in: Bertelsmann Stiftung, Digitale Transformation, S. 32 (33).

336 Dazu auch *Schmieders*, DÖV 2018, 175 (181). Dazu, dass sich aus der Informationsfreiheit eine objektive Verpflichtung zur Herstellung von Öffentlichkeit als Verfassungsdirektive und möglicherweise aus dem Demokratieprinzip ein Anspruch auf einen Mindeststandard an Informationen, aber keine Schaffung einer umfassenden Zugänglichkeit amtlicher Informationen ergibt, VerFGH RP, DVBl 2018, 51 (52).

337 Bayern, Niedersachsen und Sachsen haben keine eigenen Informationsfreiheitsgesetze.

338 *Schmieders*, DÖV 2018, 175 (183); zur Vereinigung des Zugangs zu Umweltinformationen und anderen amtlichen Informationen, etwa in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, *Guckelberger*, NuR 2018, 378 (379).

339 Bundesregierung, Zwischenbericht der Bundesregierung zur Umsetzung des Ersten Nationalen Aktionsplans 2017–2019 im Rahmen der Teilnahme Deutschlands an der Open Government Partnership (OGP). S. aber auch den Antrag von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zum weiteren Vorantreiben von Open Government und Open Data BT-Drucks. 19/7589, S. 4 f.