

2765 E

An die
Vorsitzende des Hauptausschusses
über
den Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin
über
Senatskanzlei – G Sen –

Auswertung von zu erhebenden Daten und Erstellung eines Berichts für das Land Berlin im Rahmen der „Evaluation des EGovG Bln“ –Schlussbericht

rote Nummer/n: 2765, 2765 A, 2765 B, 2765 C, 2765 D

Vorgang: 92. Sitzung des Hauptausschusses vom 9. Juni 2021

Ansätze: Entfällt.

Der Hauptausschuss hat in seiner Sitzung am 22. April 2020 Folgendes beschlossen:
„SenInnDS wird gebeten, dem Hauptausschuss das Ergebnis der Evaluation nach der Sommerpause mitzuteilen.“

Der Hauptausschuss hat bei seiner letzten diesbezüglichen Befassung gemäß Konsensliste am 9. Juni 2021 der erneuten Fristverlängerung mit folgender Maßgabe zugestimmt:
„Fristverlängerung bis zum 11.08.2021“.

Beschlussvorschlag:

Der Hauptausschuss nimmt das Ergebnis der Evaluation in Form des „Rechtswissenschaftlichen Gutachtens und empirische Studie mit Handlungsempfehlungen zur Fortentwicklung des Rechts der Digitalen Verwaltung“ vom 21. Mai 2021 zur Kenntnis.

Hierzu wird berichtet:

Aufgrund des Beschlusses des Hauptausschusses in seiner 73. Sitzung vom 22. April 2020 teilt die Senatsverwaltung für Inneres und Sport das Ergebnis der Evaluation in Form des der Anlage zu entnehmenden Gutachtens mit.

Die diesbezügliche Berichtspflicht möge somit als erledigt gelten.

Berlin, 18. Juni 2021
In Vertretung

Sabine Smentek
Senatsverwaltung für Inneres und Sport

Evaluation des Berliner E-Government-Gesetzes

Rechtswissenschaftliches Gutachten
und empirische Studie mit Handlungsempfehlungen
zur Fortentwicklung des Rechts der Digitalen Verwaltung

Vorgelegt am 21. Mai 2021



Inhaltsübersicht

| | |
|--|------------|
| A. Vorwort | 1 |
| B. Executive Summary..... | 2 |
| C. Untersuchungsgegenstand und methodisches Vorgehen | 8 |
| I. Untersuchungsgegenstand | 8 |
| II. Methodisches Vorgehen | 9 |
| III. Einzelheiten zur Online-Befragung..... | 11 |
| D. Evaluationsbericht..... | 14 |
| I. Anwendungsbereich, Zweck und Ziele..... | 14 |
| II. E-Government und Datenschutz | 36 |
| III. Elektronische Kommunikation | 53 |
| IV. E-Government auf dem Weg zur Volldigitalisierung..... | 73 |
| V. Kontexte einer (voll-)digitalisierten Verwaltung | 96 |
| VI. Open Data, Publizität und Informationszugang..... | 116 |
| VII. IKT-Steuerung und ITDZ | 129 |
| E. Handlungsempfehlungen zu Recht und Praxis des EGovG Bln im Kontext der Evaluationskriterien..... | 173 |
| I. Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht | 173 |
| II. Konsistenz der Regelungen | 175 |
| III. Wirksamkeit/Effizienz/Praktikabilität der Regelungen..... | 178 |
| IV. Akzeptanz der Regelungen..... | 184 |
| Literaturverzeichnis..... | 186 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| A. Vorwort | 1 |
| B. Executive Summary | 2 |
| C. Untersuchungsgegenstand und methodisches Vorgehen | 8 |
| I. Untersuchungsgegenstand | 8 |
| II. Methodisches Vorgehen | 9 |
| III. Einzelheiten zur Online-Befragung | 11 |
| D. Evaluationsbericht | 14 |
| I. Anwendungsbereich, Zweck und Ziele | 14 |
| 1. Anwendungsbereich des EGovG Bln | 14 |
| 2. „E-Government“ als Rechtsbegriff..... | 15 |
| a. § 2 Abs. 1 Satz 1 EGovG Bln | 15 |
| b. Normative Einordnung | 16 |
| c. Schlussfolgerungen | 17 |
| 3. Ziele des E-Government | 18 |
| a. § 2 Abs. 1 Satz 2 und § 2 Abs. 2 EGovG Bln..... | 18 |
| b. Normative Einordnung und Bewertung..... | 19 |
| aa. Sachdienlichkeit der Gesetzesziele | 20 |
| bb. Konsistenz der Gesetzesziele | 26 |
| c. Schlussfolgerungen | 28 |
| 4. Prinzipien des E-Governments | 28 |
| a. § 2 Abs. 3 und 4 EGovG Bln..... | 28 |
| b. Normative und empirische Einordnung | 29 |
| aa. Medienbruchfreiheit..... | 29 |
| bb. Kompetenz | 32 |
| cc. Berücksichtigung der Beschäftigteninteressen und Barrierefreiheit..... | 33 |
| c. Schlussfolgerungen | 34 |
| II. E-Government und Datenschutz | 36 |
| 1. Datenschutzrechtliche Regelungen des EGovG Bln..... | 36 |
| a. § 3 EGovG Bln..... | 36 |
| b. § 6 EGovG..... | 37 |
| c. § 7 EGovG Bln..... | 38 |
| d. § 13 EGovG Bln..... | 38 |
| e. § 17 EGovG Bln..... | 38 |
| f.§ 21 Abs. 2 Satz 2 Nr. 6 EGovG Bln | 38 |
| g. § 23 Abs. 3 bis 6 EGovG Bln | 38 |
| 2. Normative Einordnung..... | 39 |

| | | |
|----|--|----|
| a. | § 3 EGovG Bln..... | 39 |
| b. | § 6 Abs. 2 EGovG Bln..... | 40 |
| c. | § 6 Abs. 3 EGovG Bln..... | 43 |
| d. | § 7 EGovG Bln..... | 45 |
| e. | § 17 EGovG Bln..... | 45 |
| f. | Open Data , §§ 13, 21 EGovG Bln..... | 45 |
| g. | IKT-Sicherheit, § 23 Abs. 2 bis 6 EGovG Bln..... | 46 |
| 3. | Rückmeldungen aus der Verwaltungspraxis..... | 48 |
| a. | Rückmeldung aus der Verwaltungspraxis zum Datenschutz allgemein und zu Open Data..... | 48 |
| b. | § 6 EGovG..... | 49 |
| c. | Rückmeldung aus der Verwaltungspraxis zur IKT-Sicherheit..... | 50 |
| 4. | Schlussfolgerungen..... | 50 |
| a. | Lösungsvorschlag zu § 6 Abs. 2 Satz 1 EGovG Bln..... | 50 |
| b. | Lösungsvorschlag zu § 6 Abs. 2 Satz 2 EGovG Bln..... | 51 |
| c. | Lösungsvorschlag zu § 6 Abs. 3 EGovG Bln..... | 51 |
| d. | Ergänzungsvorschläge zu § 23 Abs. 2 bis 6 EGovG Bln..... | 52 |

III. Elektronische Kommunikation 53

| | | |
|-----|--|----|
| 1. | Elektronische Kommunikation als Baustein des E-Governments..... | 53 |
| 2. | Zugangseröffnung..... | 53 |
| a. | Regelungsgehalt des § 4 Abs. 1 bis 4 EGovG Bln..... | 53 |
| b. | Normative Einordnung..... | 54 |
| aa. | Qualifizierte elektronische Signatur..... | 54 |
| bb. | De-Mail..... | 56 |
| cc. | E-Mail-Zugang mit einer gängigen Ende-zu-Ende-Verschlüsselung..... | 57 |
| dd. | Zugang durch bereitgestelltes elektronisches Formular..... | 59 |
| ee. | Zugang durch sonstige sichere Verfahren..... | 60 |
| c. | Rückmeldungen aus der Verwaltungspraxis..... | 60 |
| d. | Schlussfolgerungen..... | 61 |
| 3. | Sicherer Identitätsnachweis..... | 63 |
| a. | Regelungsgehalt des § 4 Abs. 5 EGovG Bln..... | 63 |
| b. | Normative Einordnung..... | 63 |
| c. | Rückmeldungen aus der Verwaltungspraxis..... | 66 |
| d. | Schlussfolgerungen..... | 66 |
| 4. | Abwicklung in elektronischer Form..... | 67 |
| a. | Regelungsgehalt des § 4 Abs. 6 EGovG Bln..... | 67 |
| b. | Normative Einordnung..... | 67 |
| c. | Schlussfolgerungen..... | 68 |
| 5. | Nicht elektronische Kommunikation, § 4 Abs. 7 EGovG Bln..... | 68 |
| a. | Regelungsgehalt..... | 68 |
| b. | Normative Einordnung..... | 69 |
| c. | Rückmeldungen aus der Verwaltungspraxis..... | 71 |

| | |
|---|-----------|
| d. Schlussfolgerungen | 72 |
| IV. E-Government auf dem Weg zur Volldigitalisierung..... | 73 |
| 1. Optimierung von Verwaltungsabläufen und Verfahrensstand, § 10 EGovG Bln..... | 73 |
| a. Regelungsgehalt und normative Einordnung | 73 |
| b. Rückmeldungen aus der Verwaltungspraxis..... | 76 |
| c. Schlussfolgerungen | 78 |
| 2. Elektronische Aktenführung als zentraler Baustein einer volldigitalisierten Verwaltung..... | 79 |
| a. Elektronische Akten, § 7 EGovG Bln | 80 |
| aa. Regelungsgehalt | 80 |
| bb. Normative Einordnung | 81 |
| b. § 8 EGovG Bln..... | 85 |
| aa. Regelungsgehalt | 85 |
| bb. Normative Einordnung | 85 |
| c. Rückmeldungen aus der Verwaltungspraxis..... | 90 |
| d. Schlussfolgerungen | 92 |
| 3. Portallösung des Onlinezugangsgesetzes | 94 |
| a. Pflicht zum Angebot elektronischer Verwaltungsdienste über ein Verwaltungsportal..... | 94 |
| b. Regelungen des Onlinezugangsgesetz Berlin | 94 |
| c. Schlussfolgerungen | 95 |
| V. Kontexte einer (voll-)digitalisierten Verwaltung | 96 |
| 1. Vorbemerkung | 96 |
| 2. Information zu Behörden/Verfahren in öffentlich zugänglichen Netzen, § 11 EGovG Bln..... | 96 |
| a. Regelungsgehalt | 96 |
| b. Rückmeldung aus der Verwaltungspraxis..... | 97 |
| c. Schlussfolgerungen | 99 |
| 3. Elektronische Formulare, § 12 EGovG Bln | 100 |
| a. Regelungsgehalt | 100 |
| b. Normative Einordnung | 100 |
| c. Rückmeldungen aus der Verwaltungspraxis..... | 101 |
| d. Schlussfolgerungen | 102 |
| 4. Elektronische Nachweise, § 6 Abs. 1 und 2 EGovG Bln | 102 |
| a. Regelungsgehalt | 102 |
| b. Normative Einordnung | 103 |
| c. Schlussfolgerungen | 104 |
| 5. Elektronische Akteneinsicht, § 9 EGovG Bln | 105 |
| a. Regelungsgehalt | 105 |

| | | |
|-------------|--|------------|
| b. | Normative Einordnung | 105 |
| c. | Rückmeldung aus der Verwaltungspraxis..... | 106 |
| d. | Schlussfolgerungen | 106 |
| 6. | Elektronische Bezahlung, § 5 EGovG Bln..... | 107 |
| a. | Regelungsgehalt | 107 |
| b. | Normative Einordnung | 107 |
| c. | Schlussfolgerungen | 110 |
| 7. | Elektronische Archivierung, § 7 Abs. 3 EGovG Bln..... | 110 |
| a. | Regelungsgehalt | 110 |
| b. | Normative Einordnung | 111 |
| c. | Rückmeldungen aus der Verwaltungspraxis..... | 111 |
| d. | Schlussfolgerungen | 112 |
| 8. | Elektronische Beteiligungsverfahren, § 14 EGovG Bln..... | 113 |
| a. | Regelungsgehalt | 113 |
| b. | Rückmeldung aus der Verwaltungspraxis..... | 113 |
| c. | Schlussfolgerungen | 114 |
| 9. | Fazit..... | 114 |
| VI. | Open Data, Publizität und Informationszugang..... | 116 |
| 1. | Open Data, § 13 EGovG Bln | 116 |
| a. | Regelungsgehalt | 116 |
| b. | Normative Einordnung | 119 |
| c. | Rückmeldungen aus der Verwaltungspraxis..... | 121 |
| d. | Schlussfolgerungen | 122 |
| 2. | Publizitätsvorschriften | 122 |
| a. | Regelungsgehalt der §§ 15-19 EGovG Bln..... | 122 |
| b. | Rückmeldungen aus der Verwaltungspraxis..... | 125 |
| c. | Schlussfolgerungen | 128 |
| VII. | IKT-Steuerung und ITDZ | 129 |
| 1. | Gesetzliche Regelungen zur IKT-Steuerung, Abschnitt 3 EGovG Bln | 129 |
| a. | Begriffsdefinition Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) | 129 |
| b. | Die Zentrale IKT-Steuerung..... | 129 |
| c. | Die IKT-Staatssekretärin/der IKT-Staatssekretär | 131 |
| aa. | Funktion..... | 131 |
| bb. | Zuständigkeit..... | 131 |
| cc. | Finanzierung..... | 133 |
| dd. | Beteiligung bei weiteren Vorhaben | 133 |
| d. | Der IKT-Lenkungsrat..... | 133 |
| aa. | Funktion..... | 133 |
| bb. | Zusammensetzung..... | 133 |
| cc. | Arbeitsweise | 134 |
| e. | Der Senat..... | 135 |

| | |
|---|------------|
| f. Das ITDZ..... | 135 |
| g. IKT-Sicherheit..... | 137 |
| aa. Pflicht zur Erstellung und Pflege behördlicher Informationssicherheitsmanagementsysteme (ISMS)..... | 137 |
| bb. Behördenübergreifendes Computersicherheits-Ereignis- und Reaktionsteam (Berlin-CERT)..... | 138 |
| 2. Normative Einordnung..... | 139 |
| a. Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht..... | 139 |
| b. Konsistenz der gesetzlichen Regelungen..... | 141 |
| aa. Konsistenz mit den übergeordneten Gesetzeszielen..... | 141 |
| bb. Konsistenz zwischen § 20 EGovG Bln und den §§ 21 bis 25 EGovG Bln..... | 142 |
| cc. Aufgaben, Rechte und Pflichten des IKT-Staatssekretärs/der IKT- Staatssekretärin | 144 |
| dd. Rolle des IKT-Lenkungsrats | 146 |
| c. Wirksamkeit, Akzeptanz, Praktikabilität und Effizienz aus normativer Sicht..... | 146 |
| 3. Rückmeldungen aus der Verwaltungspraxis..... | 147 |
| a. IKT-Steuerung und Arbeit des IKT-Lenkungsrates..... | 148 |
| b. Die IKT-Staatssekretärin/der IKT-Staatssekretär | 152 |
| c. ITDZ..... | 156 |
| d. IT-Sicherheit..... | 161 |
| e. Zusammenfassung..... | 162 |
| 4. Digitale Gewaltenteilung..... | 163 |
| 5. Möglichkeiten der IKT-Steuerung im Vergleich..... | 165 |
| a. Dezentrale IKT-Steuerung | 165 |
| b. Zentrale Steuerung durch ein Fachministerium | 167 |
| c. Zentrale Steuerung durch die Staatskanzlei | 168 |
| d. Digitalministerium | 168 |
| e. Politisch besetztes Gremium..... | 169 |
| f. Expertengremium..... | 170 |
| g. Das Zukunftsministerium | 171 |
| h. Zusammenfassung..... | 171 |
| E. Handlungsempfehlungen zu Recht und Praxis des EGovG Bln im Kontext der Evaluationskriterien | 173 |
| I. Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht | 173 |
| II. Konsistenz der Regelungen | 175 |
| III. Wirksamkeit/Effizienz/Praktikabilität der Regelungen | 178 |
| IV. Akzeptanz der Regelungen | 184 |
| Literaturverzeichnis..... | 186 |

A. Vorwort

Die Evaluation eines Gesetzes gehört zu den interessantesten, anspruchsvollsten und wirkungsvollsten Forschungsprojekten für rechtswissenschaftliche Einrichtungen. So haben wir uns mit unserem Team auch sehr gefreut, gemeinsam mit unserem Kooperationspartner in Bietergemeinschaft, der Unternehmensberatung Kienbaum, den Zuschlag zur Evaluation des Berliner E-Government-Gesetzes erhalten zu haben. Vom Projektauftritt Mitte Februar 2021 bis zur Abgabe des Evaluationsberichts am 21. Mai 2021 haben wir in gut drei Monaten sowohl aus normativer als auch aus empirischer Sicht das Regelwerk mit all seinen Einzelgesetzen, die Gesetzesmaterialien, die rechtswissenschaftlichen Forschungserkenntnisse, die Berichte und Erfahrungen aus der Verwaltungspraxis sowie die persönlichen Einschätzungen zahlreicher Expertinnen und Experten in Interviews ausgewertet und unserer Stellungnahme zugrunde gelegt.

Das Ergebnis liegt vor Ihnen. Es soll auf rund 200 Seiten Grundlage sein für rechtspolitische Überlegungen zur Weiterentwicklung einer rechtskonformen und gemeinwohlorientierten, d. h. für alle Akteure – Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft – hilfreichen Verwaltungsdigitalisierung. Unsere Expertise möchte überzeugen. Welche Rückschlüsse daraus gezogen werden und welche der vielen Handlungsempfehlungen wann und wie umgesetzt werden, entzieht sich unserem Einfluss. Der Diskurs ist aber eröffnet und dauert über dieses zeitlich begrenzte Projekt hinaus an.

Die Projektleitung lag bei Prof. Dr. Dirk Heckmann, Inhaber des Lehrstuhls für Recht und Sicherheit der Digitalisierung an der TU München und Direktor des TUM Center for Digital Public Services CDPS sowie Ass. jur. Sarah Rachut, Geschäftsführerin des CDPS.

Im Team des CDPS mitgewirkt haben Jakob Auer, Alexander Besner, Thimo Brand, Michael Bressler, Fay Carathanassis, Jonas Hacker, Katharina Köhler, Dr. Lorenz Marx, Dr. Anne Paschke, Lisa Schütz und Valentin Vogel.

Auf Seiten des Kooperationspartners Kienbaum hatte Charlyn Gaedckens die Federführung.

Wir wünschen dem Land Berlin, stellvertretend der Senatsverwaltung für Inneres und Sport mit Staatssekretärin Sabine Smentek, viel Erfolg bei der politischen Diskussion und Umsetzung der Erkenntnisse und Anregungen dieses Evaluationsberichts.

München, am 21. Mai 2021

Prof. Dr. Dirk Heckmann | Sarah Rachut

B. Executive Summary

1. Mit der **Evaluation des Berliner E-Government-Gesetzes** (dies betrifft im Wesentlichen das E-Government-Gesetz [EGovG Bln] sowie weitere Gesetze und Verordnungen, die im Kontext der Verwaltungsdigitalisierung im Land Berlin erlassen wurden) wurde das TUM Center for Digital Public Services (CDPS) an der Technischen Universität München in Kooperation mit der Unternehmensberatung Kienbaum im Januar 2021 beauftragt. Rechtsgrundlage für die Evaluation ist § 26 EGovG Bln. Nach Klärung der Formalia wurde der Projektbeginn auf den 11. Februar 2021 festgelegt und ein genauer Zeitplan vereinbart. Die Fertigstellung und Abgabe des Evaluationsberichts erfolgten am 21. Mai 2021. Während das CDPS als Konsortialführer für die rechtswissenschaftliche Begutachtung zuständig war, erfolgte die empirische Erhebung durch Online-Befragung unter der Federführung von Kienbaum.

2. Bei der rechtswissenschaftlichen Begutachtung eines Gesetzes gilt es kenntlich zu machen, ob einzelne Vorschriften als ggf. unvereinbar mit höherrangigem Recht (besonders Verfassungsrecht) oder als lediglich inkonsistent im systematischen Kontext bzw. sprachlich verbesserungswürdig angesehen werden, was den Regelungsinhalt im Wesentlichen unberührt lässt. **Ziel der Evaluation** ist daher zu prüfen, ob der Gesetzgeber die selbst gesteckten (politischen) Ziele erreicht hat bzw. überhaupt (mit diesem Gesetz) erreichen konnte – und, wenn nein: was die Gründe hierfür waren oder gewesen sein könnten. Der Sachverständige einer Gesetzesevaluation ist kein Ersatzgesetzgeber, sondern unabhängiger Berater des Gesetzgebers.

3. Vor diesem Hintergrund kann insbesondere dem EGovG Bln bescheinigt werden, dass es in großen Teilen seiner Regulierung nicht nur mit höherrangigem Recht vereinbar, sondern sich auch im digitalpolitischen Kontext **auf der Höhe der Zeit** befindet, von den Beschäftigten der betroffenen bzw. zuständigen Verwaltungsstellen als hilfreich und förderlich eingestuft wird und viele Impulse zu setzen vermag, die den selbstgesetzten, anspruchsvollen Zielen gerecht werden. Im Detail wird an der einen oder anderen Stelle Kritik geäußert, die im Folgenden zusammengefasst wird. Insgesamt ergeben sich aus dieser Betrachtung Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen, für die der Evaluationsbericht den politischen Diskurs eröffnet. Im Folgenden werden aufgrund der Fülle an (Teil-) Ergebnissen nur die wesentlichen Erkenntnisse zusammengefasst.

4. Die **Legaldefinition von „E-Government“** in § 2 Abs. 2 Satz 1 EGovG Bln (Einsatz von IKT in der Verwaltung) beruht auf einem überkommenen Begriffsverständnis und passt weniger gut zu der ansonsten modernen Ausrichtung des Berliner E-Government-Gesetzes. Eine Ausrichtung des Begriffs auf qualitative Merkmale der

Verwaltungsmodernisierung, wie sie auch in der Vielfalt der Gesetzesziele in § 2 Abs. 2 EGovG Bln zum Ausdruck kommt, sollte in Betracht gezogen werden.

5. Die in § 2 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 EGovG Bln genannten **Gesetzesziele** sind durchgehend sachdienlich und klug gewählt. Es gibt kein anderes Bundesland, das eine so ambitionierte Zielsetzung im E-Government hat. Dabei sind die Gesetzesziele, die sich besonders an den Adressaten orientieren (Nutzerfreundlichkeit, Bürgerfreundlichkeit etc.) und als Metaziele alle wesentlichen Verwaltungszwecke widerspiegeln, konsistent. Sie finden ihre Entsprechung in vielen Einzelregelungen des gesamten Gesetzes. Die Rückmeldungen aus der Verwaltungspraxis belegen, dass die Ziele richtig gewählt wurden und im Großen und Ganzen auch erreichbar sind.

6. Die in § 2 Abs. 3 EGovG Bln manifestierten **Prinzipien** sind aufgrund ihrer ganzheitlichen Betrachtung unter besonderer Berücksichtigung der Interessen der Beschäftigten und der Barrierefreiheit ebenfalls positiv zu würdigen. Hier fällt aber auf, dass von **Medienbruchfreiheit** bei den Verwaltungsprozessen nach den Erkenntnissen der Online-Umfrage nur teilweise die Rede sein kann. So begrüßenswert es auch ist, dass den Beschäftigten Möglichkeiten zum **Kompetenzerwerb** einzuräumen ist, so wurde auch berichtet, dass dies in der Praxis bislang zu wenig umgesetzt wird. Dies liegt unterdessen nicht an den gesetzlichen Vorgaben.

7. Dass das EGovG Bln die Bedeutung des **Datenschutzes** hervorhebt, dabei aber vielfach auf bestehende Rechtsgrundlagen verweist (§ 3 EGovG Bln), ist grundsätzlich zu begrüßen und in sich konsistent. Einzelne Regelungen sind aber rechtsdogmatischer Kritik ausgesetzt. So soll § 6 Abs. 2 EGovG Bln gegen das europarechtliche **Normwiederholungsverbot** verstoßen, was mit den von den Gutachtern entwickelten Argumenten aber auch bestritten werden kann. Anders bei § 6 Abs. 3 EGovG Bln: Hier wiegen die Vorwürfe so schwer, dass eine ersatzlose Aufhebung dieser Vorschrift empfohlen wird. Die datenschutzrechtlichen Regelungen in § 23 EGovG Bln (**IKT-Sicherheit**) sind wiederum europarechtskonform und systematisch konsistent. Gleichwohl bietet es sich an, in Anlehnung an Parallelvorschriften des BayEGovG Regelungen zur Datenspeicherung in der Europäischen Union und zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung aufzunehmen.

8. Das Regelungsregime zur **elektronischen Kommunikation** (§ 4 EGovG) ist im Wesentlichen „state of the art“, könnte aber an manchen Stellen modifiziert werden: So ist fraglich, ob noch länger an der **De-Mail** als rechtssichere und schriftformersetzende Kommunikationsform festgehalten werden soll. In der Praxis dürfte die De-Mail nach dem Ausstieg der Deutsche Telekom AG kaum noch ausreichende Verbreitung finden, zumal die eIDAS-Verordnung hierzu einen europäischen Ansatz verfolgt, mit dem sich nationale

Insellösungen kaum vertragen. Die Pflicht zur **Ende-zu-Ende-Verschlüsselung** ist dagegen sehr wichtig und müsste lediglich in der Verwaltungspraxis stärker umgesetzt werden. Darüber hinaus wird angeregt, einen Zugang für die Übermittlung von Dokumenten, die mit einem **qualifizierten elektronischen Siegel** (Art. 3 Nr. 25 eIDAS-VO) versehen sind, zu eröffnen. Ebenso besteht ein Anpassungsbedarf für das EGovG Bln im Hinblick auf das mittlerweile durch den Bund erlassene **eID-Karte-Gesetz** sowie das künftige **Smart-eID-Gesetz**, das sich derzeit im Gesetzgebungsverfahren befindet. Der Evaluationsbericht unterbreitet hierzu Formulierungsvorschläge. Dessen ungeachtet sind elektronische Identitätsnachweise in der Verwaltungspraxis bislang noch kaum etabliert. Schließlich könnte § 4 Abs. 7 EGovG Bln in § 4 Abs. 1 EGovG Bln integriert werden, was zu einer konsistenteren Regelungsstruktur führen würde.

9. § 10 EGovG Bln bildet (zusammen mit § 4 Abs. 6 EGovG Bln) wichtige Maßnahmen der Verwaltungsdigitalisierung ab. Diese Regelungen sind vorbildlich und bundesweit derzeit fast konkurrenzlos. Denn die fortschreitende Digitalisierung und Vernetzung der Verwaltung bietet große Chancen, die bestehenden Strukturen und Abläufe nicht nur von der analogen Bearbeitung in eine technisch gestützte digitale Bearbeitung zu übertragen, sondern viel mehr **Optimierungsprozesse** durch verbesserte digital unterstützte Abläufe anzustoßen. Die Vorgabe des § 10 Abs. 2 Satz 1 EGovG Bln, nämlich eine Dokumentation, Analyse und Optimierung der Abläufe vor der Einführung elektronischer Systeme ist unerlässlich, um vor allem die Erfahrung der ausführenden Behörden in eine Optimierung einfließen zu lassen. Dass die sich bietenden Chancen tatsächlich genutzt werden, zeigt der vergleichsweise fortgeschrittene Umsetzungsstand der Verpflichtungen aus § 10 Abs. 2 Satz 1 EGovG Bln. Um das Potential der Verwaltungsdigitalisierung voll auszuschöpfen, besteht allerdings noch Nachbesserungsbedarf bei der Umsetzung der Verpflichtung aus § 10 Abs. 2 Satz 2 und Satz 3 EGovG Bln.

10. Die §§ 7, 8 EGovG Bln bilden grundsätzlich ein überzeugendes regulatorisches Fundament für die **Umsetzung der elektronischen Aktenführung**. Positiv hervorzuheben sind die ausdrückliche Aufnahme der Barrierefreiheit sowie das Absehen von einem Wirtschaftlichkeitsvorbehalt. Ferner ist positiv zu bewerten, dass die gesamte Berliner Verwaltung, mithin alle Verwaltungsebenen gem. § 2 des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes (AZG), ohne Ausnahme zur elektronischen Aktenführung verpflichtet wird. Eine solche horizontale Erstreckung trägt im Ergebnis stark dazu bei, alle Vorteile der E-Akte, insbesondere den behördenübergreifenden medienbruchfreien Aktenaustausch, nutzbar zu machen. Vor dem Hintergrund, dass die Einführung der elektronischen Aktenführung in Berlin voraussichtlich nicht bis 2023 erreicht wird, ist über eine Anpassung von § 7 Abs. 1 EGovG Bln nachzudenken. Die Regelungswirkung der Normen könnte zudem durch

das Umformulieren von Soll- auf zwingende Vorschriften noch verstärkt werden. Außerdem ist zu empfehlen, weitere Standards in die Verpflichtungen des § 7 Abs. 1 Satz 2 EGovG Bln mit aufzunehmen. Dabei sollte eine technikoffene Formulierung verwendet werden; ein Formulierungsvorschlag wird gegeben. Die §§ 2 Abs. 4 und 7 Abs. 4 EGovG Bln sind inkonsistent und sollten angeglichen werden. Rückmeldungen aus der Verwaltungspraxis zeigen schließlich deutlich, dass im Hinblick auf das **ersetzende Scannen** noch große Rechtsunsicherheit herrscht. Dem sollte begegnet werden. Zudem könnte § 8 Abs. 2 EGovG Bln präzisiert werden.

11. Die Überprüfung der Vorschriften zum **Ablauf eines (voll-) digitalisierten Verwaltungsverfahrens** (von der Information über die elektronische Akteneinsicht und Bezahlung bis zur Archivierung) hat gezeigt, dass das EGovG Bln die wesentlichen Verfahrensschritte gut abbildet und damit weitgehend jene normativen Voraussetzungen schafft, die einer gemeinwohlorientierten Digitalisierung der Berliner Landesverwaltung den Weg ebnen. Die vorgeschlagenen kleineren Verbesserungen dienen der Optimierung. Darüber hinaus ist zu überlegen, ob die Struktur im Gesetz dem Verfahrensablauf angepasst werden könnte, was lediglich kleinere Umstellungen in der Reihenfolge erfordern würde.

12. Der mit § 13 EGovG Bln verfolgte **Open Data-Ansatz** ist zentral für die Verwirklichung der in § 2 Abs. 2 EGovG festgelegten Gesetzeszwecke, insbesondere der Förderung von Transparenz und Partizipation. Die empirische Befragung zeigt ein grundsätzliches Bewusstsein für die Wichtigkeit des Themas Open Data seitens der Befragten, offenbart jedoch gleichzeitig weiteren Umsetzungsbedarf. Gerade im Hinblick auf die konkrete Umsetzung und das tägliche „Gelebtwerden“ der angestrebten Open Data-Kultur zeigen sich verbleibende Umsetzungspotentiale. Ein Grund hierfür könnte in der Tatsache liegen, dass die OpenDataV, die Voraussetzungen, Verfahren und auch Kultur des § 13 EGovG Bln (Stichwort Open-by-Default, Open-Data-Beauftragte/r) ausformuliert, erst zum 1. Januar 2021 und damit rund viereinhalb Jahre nach dem EGovG Bln in Kraft getreten ist.

13. Das EGovG Bln hat in den Augen der befragten Teilnehmenden einen Einfluss auf die Erhöhung der Sicherheit, Transparenz, Effektivität und insbesondere auf den barrierefreien Zugang und die Nutzung von Verwaltungsprozessen. Diese Grundsätze finden sich auch in den **Vorschriften zur Publizität** (§§ 15 ff. EGovG Bln) wieder, die sicherstellen, dass informationstechnische Angebote unabhängig von vorhandenen Endgeräten allgemein und barrierefrei für jedermann zugänglich sind. Zu spezifischen Nachfragen über die Regelungen der §§ 15 ff. EGovG Bln machten die meisten Befragten keine Angaben. Als mögliche Ursache dafür kommt ein fehlendes Bewusstsein für die Regelungen des Gesetzes in Betracht, das noch nicht bei allen Beschäftigten vorhanden ist und durch

Schulungen gefördert werden könnte. Verbesserungspotential besteht im Ausbau von Computer-Terminals, die einen Zugriff auf informationstechnische Systeme in den Verwaltungen ohne eigene Ein- und Ausgabegeräte ermöglichen und so den allgemeinen barrierefreien Zugriff fördern.

14. Die **Regelungen zur IKT-Steuerung** (§§ 20 ff. EGovG Bln) bilden neben der elektronischen Kommunikation sowie der Optimierung von Verwaltungsabläufen im Kontext elektronischer Aktenführung hin zur Volldigitalisierung der Verwaltung das Herzstück im E-Government-Recht des Landes Berlin. Während die Regelungen und die Rolle der IT-Staatssekretärin weitgehend und jene des IT-Lenkungsrates im Großen und Ganzen positiv gewürdigt werden, gibt es erhebliche Kritik im Hinblick auf das IT-Dienstleistungszentrum (ITDZ).

Die Befragten befürworten eine zentrale IKT-Steuerung und halten das aktuelle Steuerungsmodell überwiegend für geeignet und unabdingbar für eine Digitalisierung der Berliner Verwaltung. Auch die **tatsächliche Implementierung und Umsetzung** in den Behörden ist in großen Teilen fortgeschritten oder angelaufen und im Bewusstsein der Befragten. So diene die IKT-Steuerung gerade in der Corona-Pandemie als zentraler Ermöglicher, auch weil klare Strukturen mit klaren Zielen im Bereich der IKT-Steuerung geschaffen wurden. Der Wille zur Zentralisierung statt der Verteilung auf viele verschiedene Bezirks-IT-Ämter und eine Zentralisierung der Finanzierung wird dabei als positiver Effekt angesehen. Auch die generelle Implementierung bewerten die Befragten positiv. Die Frage, ob in ihrem Wirkungsbereich bereits verbindliche Grundsätze, Standards und Regelungen für die IKT Steuerung (§ 20 Abs. 2 EGovG Bln) festgesetzt wurden, bejahten zwei Drittel. Dabei wurden konkret Regelungen zu IKT-Architektur, Bewirtschaftung, IT-Sicherheit. Interne IT-Organisationsgrundsätze, Arbeitsplatz-ausstattung genannt, die bereits eingeführt wurden.

Die **Rolle der IKT-Staatssekretärin** wird überwiegend als geeignet angesehen, um den Aufgabenkatalog effektiv zu bearbeiten. Problematisch wird teilweise gesehen, dass die IKT-Staatssekretärin gleichzeitig Aufsicht über das ITDZ führt und so Interessenskonflikte bestehen können, was von einer knappen Mehrheit aber nicht als Gefahr angesehen wird. Gleichwohl sollte die Besorgnis ernst genommen werden, weshalb hier Vorschläge zur Abmilderung unterbreitet werden.

Die Einschätzung der Befragten zum **ITDZ** führte hingegen zu durchweg negativen Ergebnissen mit vergebenen Schulnoten von durchschnittlich 3,7 bis 4,5 je nach Umfrage. Kritisiert wird hierbei besonders die fehlende Leistungsfähigkeit und mangelnde Umsetzung des ITDZ sowie mangelnde Auseinandersetzung mit Fachverfahren. Gleichzeitig sei der

Preis für die angebotenen Leistungen hoch und stehe nicht immer im Verhältnis zur Umsetzung in kleineren Fachbehörden. Hier sollte weiter untersucht werden, ob das ITDZ alle erforderlichen Leistungen anbieten kann und auch für Fachverfahren genügend Differenzierung bieten kann, sodass eine zentrale einheitliche Umsetzung möglich ist und die Zufriedenheit steigt.

Die Rechte und Pflichten des IKT-Staatssekretärs/der IKT-Staatssekretärin sollten hierbei genauer definiert und ausgestaltet werden. Aktuell besteht aufgrund der Vielzahl von unbestimmten Rechtsbegriffen großer Auslegungsbedarf und es können sich Schwierigkeiten in der Abgrenzung der Zuständigkeiten sowie den jeweiligen konkreten Aufgaben ergeben.

15. Vergleicht man das EGovG Bln mit den entsprechenden Gesetzen im Bund und in den anderen Bundesländern, so erweist sich das E-Government-Recht im Land Berlin als bereits sehr fortschrittlich, durchweg ambitioniert und zukunftsgerichtet. Das Gesamturteil, so man ein solches überhaupt bilden kann, fällt positiv aus. Es bleibt aber auch angesichts der sehr dynamischen Rechtsmaterie nicht aus, das Gesetz sowohl aus normativen als auch aus rechtstatsächlichen Gründen regelmäßig **auf den Prüfstand zu stellen** (und dies eher in 2-Jahres-Abständen): Sowohl die zahlreichen Neuregelungen auf EU- und Bundesebene als auch die rasante technologische Entwicklung erfordern eine regelmäßige Anpassung von Regelwerk und politischer Strategie. Die Vielzahl der in diesem Evaluationsbericht vorgeschlagenen Änderungen und Ergänzungen vermag eine rechts- und digitalpolitische Debatte zu unterstützen, die auch in eine Gesetzesnovelle münden kann, wofür die nächste Legislaturperiode sicher Gelegenheit bietet.

C. Untersuchungsgegenstand und methodisches Vorgehen

I. Untersuchungsgegenstand

Das Berliner E-Government-Gesetz vom 30. Mai 2016, in dem als Artikelgesetz mehrere Ergänzungen und Änderungen des Berliner Landesrechts in Bezug auf die elektronische Verwaltung vorgenommen wurden, schuf in Artikel 1 auch das Gesetz zur Förderung des E-Government (E-Government-Gesetz Berlin – EGovG Bln). In der aktuell geltenden Fassung heißt es dort in § 26:

„Der Senat evaluiert dieses Gesetz und legt dem Abgeordnetenhaus vier Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes einen Erfahrungsbericht vor.“

Der Auftrag zur Evaluation umfasst das Berliner E-Government-Gesetz (Artikelgesetz), dessen Kern und somit auch Schwerpunkt der durchgeführten Evaluation das EGovG Bln ist. Weitere Regelungen wurden im Zusammenspiel mit den Normierungen des EGovG Bln berücksichtigt und in diesem Zusammenhang evaluiert.

Die Evaluation eines Gesetzes unterliegt einigen Besonderheiten, die sie von anderen Evaluationsgegenständen unterscheidet und die im vorliegenden Kontext zu berücksichtigen sind. Gesetze sind demokratisch legitimierte Willensakte, die einerseits rechtsdogmatisch und andererseits rechtspolitisch betrachtet werden können und müssen. Sie unterliegen einem parlamentarischen Gestaltungsspielraum, den auch ein zur Evaluation bestellter Sachverständiger zu achten hat. Es ist deshalb besonders wichtig, kenntlich zu machen, ob einzelne Vorschriften als ggf. unvereinbar mit höherrangigem Recht (besonders Verfassungsrecht) oder als lediglich inkonsistent im systematischen Kontext bzw. sprachlich verbesserungswürdig angesehen werden, was den Regelungsinhalt im Wesentlichen unberührt lässt. Ziel der Evaluation ist daher zu prüfen, ob der Gesetzgeber die selbst gesteckten (politischen) Ziele erreicht hat bzw. überhaupt (mit diesem Gesetz) erreichen konnte – und, wenn nein: was die Gründe hierfür waren oder gewesen sein könnten. Der Sachverständige einer Gesetzesevaluation ist kein Ersatzgesetzgeber, sondern unabhängiger Berater des Gesetzgebers.

II. Methodisches Vorgehen

Die Evaluation wurde entsprechend der Ausschreibung und basierend auf den durch die Gutachter vorgelegten Konzepten im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens schwerpunktmäßig rechtswissenschaftlich durchgeführt und durch eine empirische Untersuchung ergänzt.

Hierbei wurde zunächst ein rechtswissenschaftliches Fundament der Evaluation erarbeitet. Dieses basiert auf einem mit der Staatssekretärin für Informations- & Kommunikationstechnik (IKT-Staatssekretärin) geführten Auftaktgespräch, drei explorativen Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern des IKT-Lenkungsrates und einer umfassenden Literatur- und Datenanalyse. Hierbei wurden die bestehende Gesetzgebung auf Bundesebene (EGovG Bund, Onlinezugangsgesetz, Registermodernisierungsgesetz), Gesetzesmaterialien zum Berliner EGovG, bereits durchgeführte Evaluationen anderer E-Government-Gesetze (EGovG Bund, EGovG NRW, EGovG BW und SächsEGovG) sowie die dazu bestehende rechtswissenschaftliche Fachliteratur ausgewertet.

Aufgrund dieser rechtswissenschaftlichen Analyse wurden sodann konkrete Fragestellungen für die empirische Befragung formuliert.

Empirisch wurde das Gesetz im Rahmen einer Online-Befragung von ausgewählten Bediensteten des Landes Berlin untersucht. Die Adressaten der Online-Befragung wurden hierbei vom Auftraggeber ausgewählt und entstammten den Gruppen „Nutzer und Nutzerinnen von IKT“, „IKT-Verwaltungsanbieter“ und „Alltagsnutzerinnen und -nutzer in der Verwaltung“.

Ein entsprechender Fragebogen, der sowohl das Gesetz als Ganzes, als auch bestimmte Vorschriften im Einzelnen zum Gegenstand hatte, wurde insgesamt 74 Bediensteten zur Verfügung gestellt. Da der Schwerpunkt der Evaluation ausdrücklich auf die rechtswissenschaftliche Bewertung gelegt werden sollte, erfolgte hierbei eine stichprobenartige Abfrage eines ausgewählten Adressatenkreises.

Die online durchgeführte Befragung wurde durch fünf qualitative Interviews ergänzt. Hierfür wurden Expertinnen und Experten ausgewählt, um einerseits vertiefte Einblicke in einzelne Themenbereiche (Open Data, IKT-Steuerung, Beschäftigtenperspektive) zu erhalten und andererseits die Auswirkungen des EGovG Bln auf Senats- und Bezirksebene abzufragen.

Die durch die Befragungen erhaltenen Ergebnisse wurden anonymisiert ausgewertet und aufbereitet und schließlich mit den Ergebnissen der rechtswissenschaftlichen

Untersuchung trianguliert, worauf letztlich die Ableitung von Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen basieren.

III. Einzelheiten zur Online-Befragung

Die im Rahmen der Evaluation durchgeführte Online-Befragung richtete sich an einen breiten, vom Auftraggeber vorgegebenen, Adressatenkreis.

Auf die vom 6. April 2021 bis 16. April 2021 durchgeführte Online-Befragung antworteten 29 von den 74 angeschriebenen Personen. Dies entspricht einer – für Online-Befragungen durchaus üblichen – Rücklaufquote von 38,7 %. Neben der Einladung zur Online-Befragung durch die Gutachter am 6. April 2021 wurden am 13. April 2021 und 15. April 2021 jeweils Erinnerungen verschickt, um die Rücklaufquote zu erhöhen.

Der Fragebogen selbst war mit Filterfunktionen versehen, sodass die Befragten zu Beginn selbst angeben konnten, zu welchen Themen bzw. Paragrafen des EGovG Bln sie auskunftsfähig sind und im Verlauf der Befragung nur die entsprechenden Fragen angezeigt wurden. Je nach Expertise wurden die Befragten daher unterschiedlich umfassend befragt.

Um einen fehlerfreien Ablauf garantieren zu können, wurde die konkrete Ausgestaltung und Programmierung der Online-Fragebögen im Rahmen eines Pre-Tests validiert und die durchschnittliche Befragungsdauer ermittelt. Nach Abschluss der Befragung wurden die Daten mit bi- und univariaten Methoden analysiert. Die Daten wurden anhand von Verfahren der beschreibenden Statistik (Häufigkeiten, Prozente, Mittelwerte etc.) untersucht. Zudem wurde teils auf bivariate Auswertungsmethoden, beispielweise den Einsatz von Kreuztabellen zurückgegriffen. Alle Ergebnisse wurden interpretiert und ausgewählte Ergebnisse graphisch aufbereitet.

Angeschrieben wurden Personen, bei denen es sich um von der Senatsverwaltung für Inneres und Sport ausgewählte Behördenvertreterinnen und -vertreter der gesamten Berliner Verwaltung handelte. Dies spiegelt sich auch in den Angaben der Befragten wider: So stammten sie aus allen Verwaltungsebenen (Senatsverwaltung, Bezirksverwaltung, der Senatsverwaltung nachgeordnete Behörde oder Sonstig/andere), wobei der Großteil jedoch der Senatsverwaltung (ca. 52 %) und Bezirksverwaltung (ca. 34 %) zugehörig war. Teilgenommen haben außerdem Personen aus allen Institutionengrößen mit einer Beschäftigtenanzahl von unter 100 bis zu einer Institutionsgröße von bis zu 5.000 Beschäftigten. Über die Hälfte der Befragten (ca. 55 %) ist der größten Institutionsgruppe (1.001-5.000 Beschäftigte) zuzuordnen.

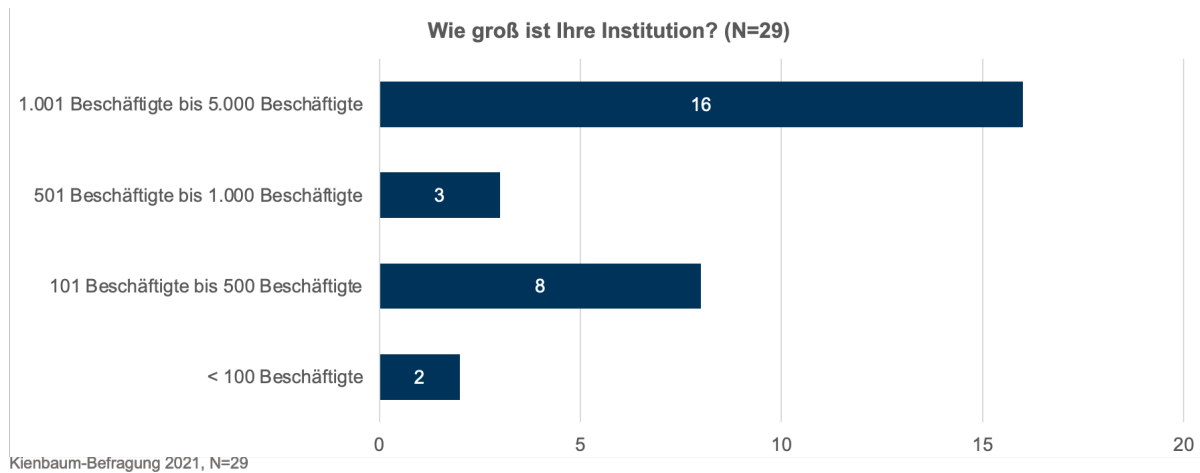


Abbildung 1

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Online-Befragung übten überwiegend Funktionen im Bereich IT, Digitalisierung und E-Government aus, es wurden aber ebenso Be- dienstete verschiedenster Ebenen befragt (Behördenleitung, Sachbearbeiterin oder Sach- bearbeiter).

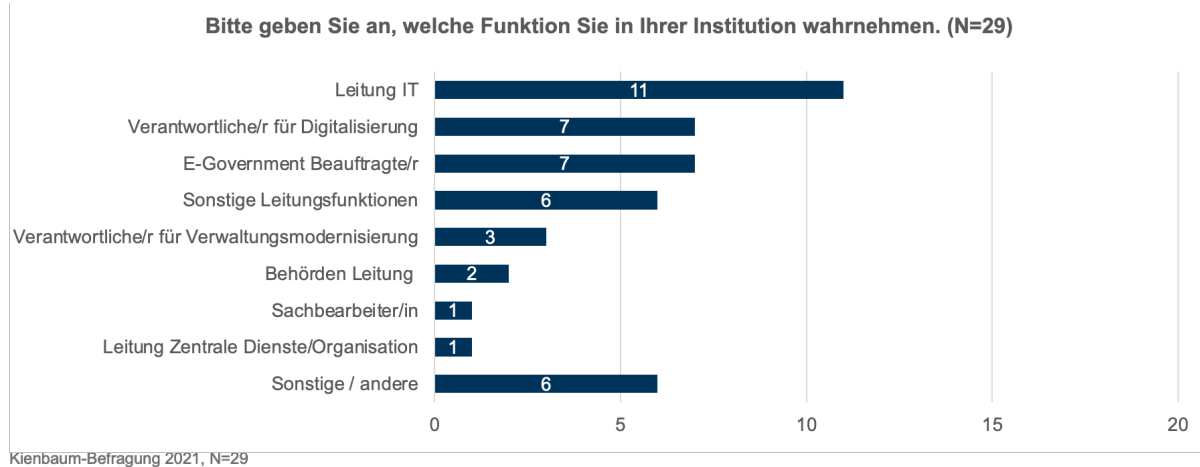


Abbildung 2

Geantwortet haben Personen aus allen Zielgruppen (Prozessmanagement Verwaltungs- verfahren, IT-Verbindungsstellen Nutzerverhalten und Anwender, Verwaltungsleistun- gen allgemein). Größtenteils gehörten die befragten Personen der Zielgruppe Prozessma- nagement Verwaltungsverfahren (ca. 45 %) oder IT-Verbindungsstellen Nutzerverhalten (ca. 41 %) an.

Zudem unterlagen nach Angaben der Befragten (N=29) nahezu alle Institutionen der Befragten (93 %) selbst dem Geltungsbereich des EGovG Bln.

D. Evaluationsbericht

I. Anwendungsbereich, Zweck und Ziele

1. Anwendungsbereich des EGovG Bln

Das Gesetz zur Förderung des E-Government (E-Government-Gesetz Berlin - EGovG Bln) vom 30. Mai 2016 (GVBl. 2016, S. 282) befasst sich mit jenen Aspekten des Verwaltungsverfahrens und der Verwaltungsorganisation, für die es wegen des Einsatzes elektronischer Medien oder digitaler Anwendungen einen besonderen Regelungsbedarf gibt. Nachdem bereits der Bund im Jahr 2013 ein E-Government-Gesetz erlassen hat¹ und Jahr für Jahr immer mehr ähnliche Gesetze in den Bundesländern folgten², hat 2016 das Land Berlin den normativen Rahmen für die Digitalisierung seiner Verwaltung geschaffen.

Das EGovG Bln gilt für die **öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Berliner Verwaltung** (§ 2 des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes), soweit nicht Rechtsvorschriften des Landes Berlin inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen enthalten, § 1 Abs. 1 EGovG Bln. Der Anwendungsbereich wird damit ähnlich wie im E-Government-Recht des Bundes und anderer Bundesländer so gezogen, dass das EGovG Bln gegenüber anderen Rechtsvorschriften zurücktritt, also subsidiär ist. Für die Tätigkeit der **Gerichtsverwaltungen** und der **Behörden der Justizverwaltung** gilt das EGovG Bln nur, soweit die Tätigkeit der Nachprüfung durch die Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit oder der Nachprüfung durch die in verwaltungsrechtlichen Anwalts-, Patentanwalts- und Notarsachen zuständigen Gerichte unterliegt, § 1 Abs. 2 EGovG Bln. Damit grenzt das Land Berlin – nicht anders als die anderen Bundesländer und der Bund³ – E-Government von E-Justice ab und vermeidet damit zugleich verfassungsrechtliche Risiken im Hinblick auf den Grundsatz der Gewaltenteilung.⁴ Eine Ausnahme gilt insoweit für verwaltungsrechtliche Streitigkeiten etwa der Justizverwaltung, die gerade nicht in den Bereich der (unabhängigen) Rechtsprechung fallen.

¹ Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz - EGovG) vom 25. Juli 2013 (BGBl. I 2013, S. 2749), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes zur Digitalisierung von Verwaltungsverfahren bei der Gewährung von Familienleistungen vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I 2020, S. 2668).

² Vgl. den Überblick bei *Heckmann* in: Heckmann/Paschke, JurisPK Internetrecht, Kap. 5 Rn. 279 ff.

³ Vgl. beispielhaft § 1 Abs. 3 EGovG Bund, § 1 Abs. 4 EGovG Baden-Württemberg.

⁴ Hierzu VerfGH NRW, Urt. vom 9.2.1999, VerfGH 11/98; *Heckmann/Paschke* in: *Veit/Reichard/Wewer*, Elektronischer Rechtsverkehr.

Eine weitere Grenze im Anwendungsbereich des Berliner E-Government-Recht wird für die **Steuerverwaltung** gezogen. Für deren Tätigkeit gilt das EGovG Bln nur, soweit nicht § 20 des Finanzverwaltungsgesetzes entgegensteht. Danach bestimmten die für die Finanzverwaltung zuständigen obersten Landesbehörden „Art, Umfang und Organisation des Einsatzes der automatischen Einrichtungen für die Festsetzung und Erhebung von Steuern, die von den Landesfinanzbehörden verwaltet werden“. Nachdem das Finanzwesen ohnehin im allgemeinen Verwaltungsrecht einen Sonderstatus etwa gegenüber dem Verwaltungsverfahrensgesetz genießt, ist es plausibel, die elektronische Finanzverwaltung nicht ohne weiteres dem Regime des E-Government-Gesetzes zu unterstellen.

Das EGovG Bln gilt dabei auch für Landesbetriebe. Insoweit könnte der durchgängig im Gesetz genutzte Begriff der Behörde missverständlich sein. Hierfür haben sich durch die durchgeführten Befragungen jedoch keinerlei Anhaltspunkte ergeben.

Insgesamt ist gegen die Bestimmung des Anwendungsbereichs (§ 1 EGovG Bln) nichts einzuwenden.

2. „E-Government“ als Rechtsbegriff

Das EGovG Bln verwendet bereits im Titel den vielfach verwendeten Begriff „E-Government“ und damit einen Anglizismus, der erklärungsbedürftig ist. Dabei geht es um mehr als nur eine „Kurzformel“ zur Beschreibung eines elektronischen Verwaltungsverfahrens oder – weitergehend – der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. Es geht auch um das (Selbst-) Verständnis jener Verwaltungsmodernisierung, die durch dieses Gesetz abgebildet und gefördert werden soll.

a. § 2 Abs. 1 Satz 1 EGovG Bln

§ 2 Abs. 1 Satz 1 EGovG Bln bietet dem Wortlaut nach zwar keine Legaldefinition, wohl aber eine begriffliche Annäherung an „E-Government“. Wenn E-Government danach „alle geschäftlichen Prozesse“ umfasst, „die im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe der Informations- und Kommunikationstechniken (IT) über elektronische Medien abgewickelt werden“, dann lehnt sich der Gesetzgeber offensichtlich an die sog. „**Speyerer Definition**“⁵ von E-Government an.

⁵ von Lucke/Reinermann in: Speyerer Forschungsberichte 226, S. 1. Hierzu ausführlich Heckmann in: Heckmann/Paschke, JurisPK Internetrecht, Kap. 5 Rn. 1 ff.

b. Normative Einordnung

Während die meisten E-Government-Gesetze in Bund und Ländern auf eine vergleichbare Definition oder Begriffsnäherung verzichten, wirkt § 2 Abs. 1 Satz 1 EGovG Bln etwas „aus der Zeit gefallen“. Als von *Lucke* und *Reinermann* ihren E-Government-Begriff an der Deutschen Hochschule für Verwaltung Speyer (deshalber „Speyerer Definition“) 2002 entwickelten, stand die Digitalisierung der Verwaltung noch ganz am Anfang. 2003 traten die ersten kleinen Ergänzungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes (insb. mit § 3a VwVfG) zur elektronischen Kommunikation in Kraft. Damals war es noch ein Novum, die Geschäftsprozesse der öffentlichen Verwaltung auf den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechniken umzustellen, etwa über E-Mail zu kommunizieren oder ein bislang in Papierform vorhandenes Formular in einem elektronischen Format über das Internet zum Download bereitzustellen.

Mittlerweile ist aber nicht nur die **technologische Entwicklung vorangeschritten**, was etwa den Grad an Vernetzung und Automatisierung von Geschäftsprozessen, auch in der öffentlichen Verwaltung, betrifft; längst spricht man schon von Cloud Computing, Open Data und Big Data, vom Einsatz Künstlicher Intelligenz oder Blockchain in der Verwaltung.⁶ Vor allem gibt es das Verständnis einer Verwaltungsmodernisierung, die über den IT-Einsatz als solches weit hinausgeht. E-Government oder Verwaltungsdigitalisierung bringt die Digitale Transformation auch in das Staat-Bürger-Verhältnis, eröffnet zum Beispiel neue Möglichkeiten der Transparenz und Partizipation, der Beschleunigung von Verwaltungsvorgängen, der Etablierung von Servicestrukturen und neuen Verwaltungsprodukten. Schon bald wurde E-Government als Motor der Verwaltungsmodernisierung begriffen und ein **neues Begriffsverständnis von E-Government** entwickelt. So heißt es im juris Praxiskommentar Internetrecht:⁷

*„Nach mittlerweile herrschender Ansicht müssen ... die qualitativen und dynamischen Aspekte, die dem „elektronischen Verwalten“ innewohnen, mit in Betracht gezogen werden; E-Government muss insoweit stets auch als **Bestandteil einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung** gesehen werden.⁸ Von einem derartigen Verständnis wird auch auf europäischer Ebene ausgegangen. Nach einer Mitteilung der Kommission ist unter E-Government „der Einsatz der Informations- und*

⁶ Näher hierzu *Heckmann* in: Heckmann/Paschke, JurisPK Internetrecht, Kap. 5 Rn. 94 ff.

⁷ *Heckmann* in: Heckmann/Paschke, JurisPK Internetrecht, Kap. 5 Rn. 2 f.

⁸ Ausführlich *Heckmann*, K&R 2003, 425 ff.; *Heckmann*, Unverzichtbares E-Government. Dezidiert auch *Hill*, BayVBl 2003, 737, 743: „Verknüpfung mit der laufenden Verwaltungsreform“ und ebenso *Schliesky*, LKV 2005, 89, 92.

Kommunikationstechnologien in öffentlichen Verwaltungen in Verbindung mit organisatorischen Änderungen [...], um öffentliche Dienste [...] zu verbessern und die Gestaltung und Durchführung staatlicher Politik zu erleichtern“, zu verstehen.⁹ ...

*E-Government muss richtig als ganzheitlicher Modernisierungsprozess verstanden werden. Denn Technik- und Medieneinsatz alleine machen die Verwaltung nicht „modern“, lösen nicht automatisch Effizienz-, Akzeptanz- und Kapazitätsprobleme. Die Entwicklung technischer Lösungen kann Probleme aber sichtbar machen, besonders wenn es um komplexe Zusammenhänge geht. Dann ist E-Government ein Motor der Verwaltungsmodernisierung¹⁰, mag der vermeintliche Zwang zur multimedialen Hochrüstung der Verwaltung Impulse auch und gerade für die konventionelle Verwaltungsreform geben. Technische und administrative Innovation können sich gegenseitig befruchten. ... Darüber hinausgehend geht es um die Entwicklung des Gesamtkonzeptes eines **interaktiven, service- und bürgerorientierten Dienstleistungsstaates**, in dem der Bürger als Adressat der Verwaltung optimal bedient wird.¹¹ Einem solchen zeitgemäßen Staats- und Verwaltungsverständnis dient die Etablierung einer wirksamen (voll-) digitalen Verwaltung.“*

Nun mag man dies in Bezug auf die Begriffsbildung auch nur als eine rechtswissenschaftliche Stellungnahme ansehen, die für einen Gesetzgeber nicht verbindlich ist. Auffällig ist aber, dass der Gesetzgeber in Berlin der Sache nach sehr viele **Aspekte des „neueren“, auf qualitative Aspekte abstellenden, dynamische Entwicklungen aufgreifenden E-Government-Begriffs** (wie insbesondere die Service- und Bürgerorientierung und den Dienstleistungsgedanken, aber auch die Optimierung von Verwaltungsabläufen) in das Gesetz geschrieben hat, was überhaupt nicht zu der „Legaldefinition“ eines überkommenen, eher statischen E-Government-Begriffs passt.

c. Schlussfolgerungen

Zunächst liegt es im Gestaltungsermessen des Gesetzgebers, ob er Legaldefinitionen, begriffliche Annäherungen oder Ähnliches verwenden möchte. Soweit er das tut, sollte dies allerdings mit dem weiteren gesetzlichen Regelwerk im Einklang stehen. Das EGovG Bln ist unterdessen „moderner“ als es der verwendete Begriff zum Ausdruck bringt.

⁹ Mitteilung der Kommission „Die Rolle elektronischer Behördendienste (eGovernment) für die Zukunft Europas“, KOM (2003) 567 endg. v. 29.09.2003, S. 8.

¹⁰ Heckmann, Verw 2013, 1, 4 ff.

¹¹ Zu diesem Modell eingehend Heckmann, K&R 2003, 425 ff.

Der Begriff des E-Governments sollte daher entweder gestrichen oder überarbeitet und an die aktuellen Entwicklungen angepasst werden. In seiner jetzigen Fassung ist § 2 Abs. 1 Satz 1 EGovG Bln nicht konsistent.

3. Ziele des E-Government

a. § 2 Abs. 1 Satz 2 und § 2 Abs. 2 EGovG Bln

§ 2 Abs. 1 Satz 2 EGovG Bln formuliert als Ziel des Gesetzes, „die **Verwaltungsverfahren** und -strukturen aller Verwaltungsebenen und -bereiche der Berliner Verwaltung unter Nutzung der Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnik auf E-Government umzustellen.“ Insgesamt geht es um die **Umstellung konventioneller Verwaltungsverfahren** (in mündlicher und papierschriftlicher Form) **auf „IT-Verfahren“** (Abwicklung mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken). Damit ist gewissermaßen das unmittelbare Ziel einer „Digitalisierung“ der Verwaltungsverfahren und Verwaltungsstrukturen im Land Berlin beschrieben.

Das Gesetz geht aber weit darüber hinaus. Es sieht den Einsatz von IT – bzw. IKT¹² – (selbstverständlich) nicht als Selbstzweck an, sondern als Mittel zur Erreichung weiterer Ziele im Rahmen der allgemeinen Verwaltungszwecke. Man kann diese Ziele auch als **„Metaziele“** bezeichnen. Diese werden in § 2 Abs. 2 EGovG Bln ausdrücklich benannt und umfassen die Gewährleistung von

- » Transparenz
- » Wirtschaftlichkeit
- » Sicherheit
- » Bürgerfreundlichkeit
- » Unternehmensfreundlichkeit und
- » Benutzerfreundlichkeit einschließlich
- » der barrierefreien Zugänglichkeit und
- » Nutzbarkeit der Verwaltungsprozesse sowie
- » die Verbesserung der allgemeinen Partizipationsmöglichkeiten und
- » die Förderung des Standorts Berlin.

¹² Das EGovG Bln ist insofern inkonsequent als es die Informations- und Kommunikationstechnologien in § 2 Abs. 1 mit IT und in § 20, 23 ff. mit IKT abkürzt. Dies sollte vereinheitlicht werden.

b. Normative Einordnung und Bewertung

Schon die Auflistung der (Meta-) Ziele zeigt, wie anspruchsvoll das EGovG Bln ist. Seine Zielsetzungen vereinen fast alle Zwecke, die mit öffentlicher Verwaltung verbunden sind. Diese können in drei Gruppen eingeteilt werden:

Die erste Gruppe fasst alle Ziele zusammen, welche die anwenderfreundliche Gestaltung der Verwaltungsorganisation und der Verwaltungsverfahren – und damit eine spezifische **Adressatenorientierung** – betrifft, insbesondere die Nutzerfreundlichkeit (auch als Bürger- und Unternehmensfreundlichkeit) und die Barrierefreiheit.

Die zweite Gruppe umfasst die typischen Forderungen nach einer zeitgemäßen, modernen Verwaltung – nämlich **Transparenz und Partizipation**. Diese schließen direkt an die Adressatenorientierung an und geben dieser ein inhaltliches Gewicht.

Die dritte Gruppe – **Wirtschaftlichkeit und Sicherheit** – enthält weitergehende Ziele, die genauso für die Verwaltung außerhalb der Digitalisierung gelten, im Kontext mit der Digitalisierung aber eine eigene Bedeutung erlangen. Bei der Wirtschaftlichkeit und der Standortförderung geht es um die ökonomische Seite der Digitalisierung. Es sollen die notwendigen Mittel (aber auch nicht mehr) investiert und insgesamt eine Situation geschaffen werden, in der die Attraktivität Berlin als (Wirtschafts-) Standort gesteigert wird, was sich wiederum finanziell positiv auswirken kann. Die Sicherheit bezieht sich sowohl auf die Resilienz der IT-Systeme und ihrer Komponenten als auch die Verlässlichkeit der auf ihnen beruhenden Verwaltungsvorgänge.

Damit geht das Land Berlin **weiter als die Zielsetzungen in den E-Government-Gesetzen der anderen Länder**. So sind es gerade einmal vier weitere Bundesländer (Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen), die überhaupt Zielsetzungen in ihren E-Government-Gesetzen verankern; alle anderen Bundesländer verweisen allenfalls in ihren Gesetzesbegründungen auf implizite Gesetzeszwecke und -ziele, in der Regel anhand einzelner Vorschriften wie etwa jenen zur Optimierung der Verwaltungsabläufe.¹³

Die genannten Bundesländer beschränken sich auf wenige Ziele wie die Erleichterung der elektronischen Kommunikation oder die Förderung der elektronischen, medienbruchfreien Abwicklung von Verwaltungsabläufen.

¹³ Vgl. exemplarisch Baden-Württemberg: BW LDr. 15/7724, S. 61.

Betrachtet man nun die konkrete Formulierung der (Meta-) Ziele in § 2 EGovG Bln, so sind mit Blick auf die normative Evaluation folgende Fragen relevant:

- » Passen bestimmte dort formulierte Ziele nicht in den Gesamtkontext eines Gesetzes zur Etablierung und Förderung einer digitalen Verwaltung?
- » Wie spiegeln sich die Ziele im Gesamtkontext des EGovG Bln wider? Dienen die übrigen Vorschriften des Gesetzes der Erreichung dieser Ziele oder gibt es Verbesserungsbedarf?
- » Gibt es – umgekehrt – trotz der Fülle an Zielsetzungen noch weitere Ziele, deren Aufnahme rechtspolitisch erwogen werden könnte?

aa. Sachdienlichkeit der Gesetzesziele

Die Gesetzesziele in § 2 EGovG sind **durchgehend sachdienlich und zum Teil besonders klug gewählt**:

Dass das Gesetz zunächst in § 2 Abs. 1 Satz 2 EGovG Bln die Überführung der „Papier-Verwaltung“ in eine „digitale Verwaltung“ als Ziel vorgibt, liegt in der Natur der Sache.

Dieses originäre Ziel wird gleichzeitig durch die Erkenntnisse aus der empirischen Untersuchung bestätigt und unterfüttert. Danach gaben 89 % der Befragten an, dass das EGovG Bln voll und ganz oder eher (davon 26 % voll und ganz) dazu beitrage, die die Verwaltungsstrukturen aller Berliner Verwaltungsebenen unter Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnik auf E-Government umzustellen (N=27).

Wichtiger sind gleichwohl die dann in § 2 Abs. 2 EGovG Bln fortgesetzten „Meta-Ziele“.

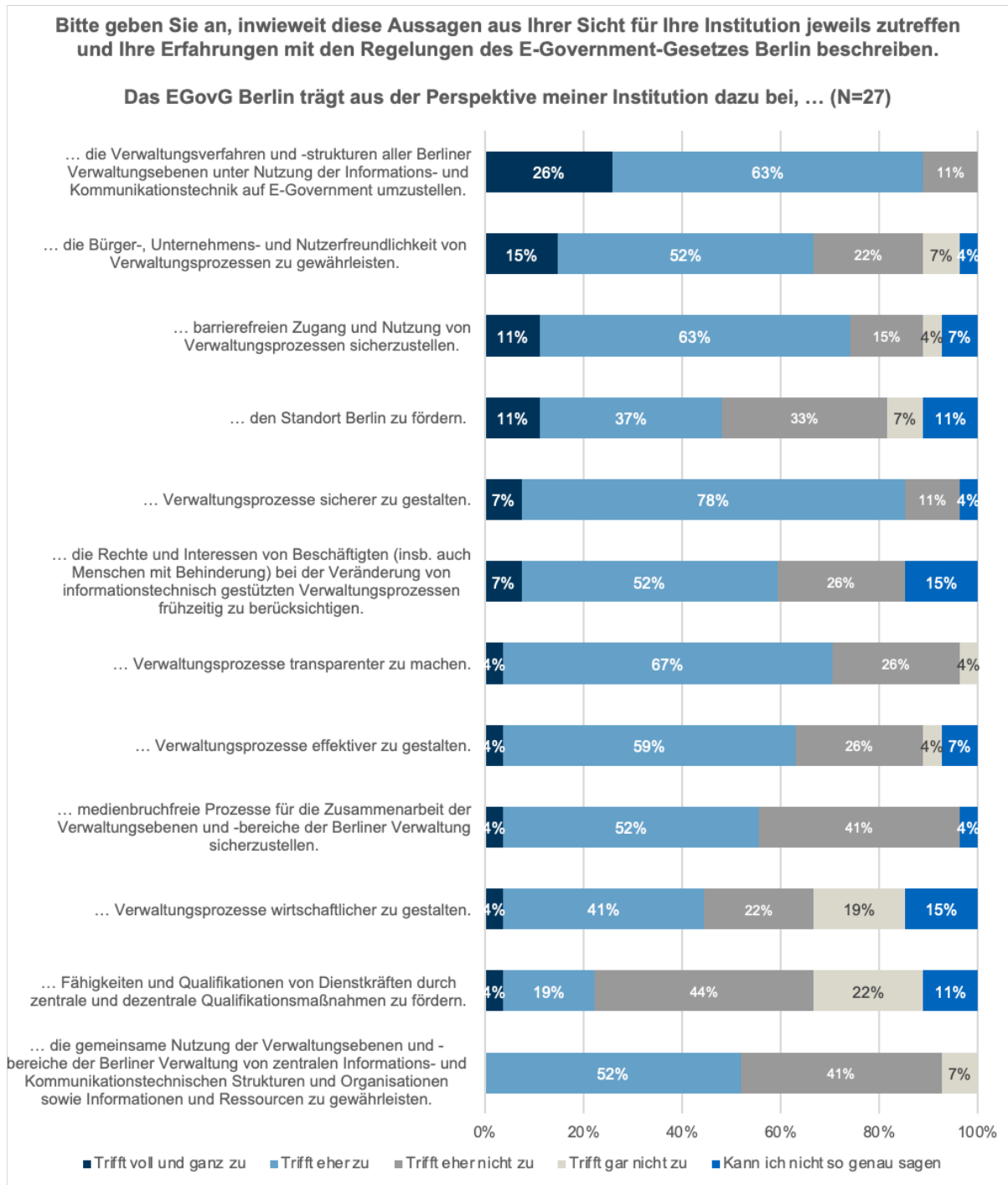
Insoweit sticht hervor, dass sich in einer ersten Gruppe gleich mehrere Ziele mit einer klaren „**Adressatenorientierung**“ befassen, dies unter den Attributen „Nutzen“, „Nützlichkeit“ und „Freundlichkeit“. So haben die Ziele

- » Bürgerfreundlichkeit
- » Unternehmensfreundlichkeit
- » Benutzerfreundlichkeit
- » barrierefreie Zugänglichkeit und
- » Nutzbarkeit der Verwaltungsprozesse

eines gemeinsam: Es geht darum, die Verwaltungsvorgänge mit Hilfe von IT so zu gestalten, dass die Adressaten dieser Prozesse – die Bürgerinnen und Bürger, die Unternehmen sowie die Bediensteten – einen einfachen Zugang in die Systeme finden, ihre Angelegenheiten dort einfach, schnell und wirksam erledigen können und bei allem Rücksicht auf

die tatsächlichen Möglichkeiten der IKT-Nutzung bei den einzelnen Adressaten (deshalb auch die ausdrückliche Erwähnung der Barrierefreiheit) genommen wird. Insgesamt gibt es bei dieser Gruppe von (Meta-) Zielen **zwei Stoßrichtungen**: Zum einen geht es um den Umgang mit IKT als solchen und zum anderen um die Unterstützung der Verwaltungsziele der hierdurch neu organisierten Fachverfahren mittels IKT.

Dies alles ist **sehr plausibel und begrüßenswert**, wie auch die Erkenntnisse aus der empirischen Untersuchung bestätigen:



Kienbaum-Befragung 2021, N=27

Abbildung 3

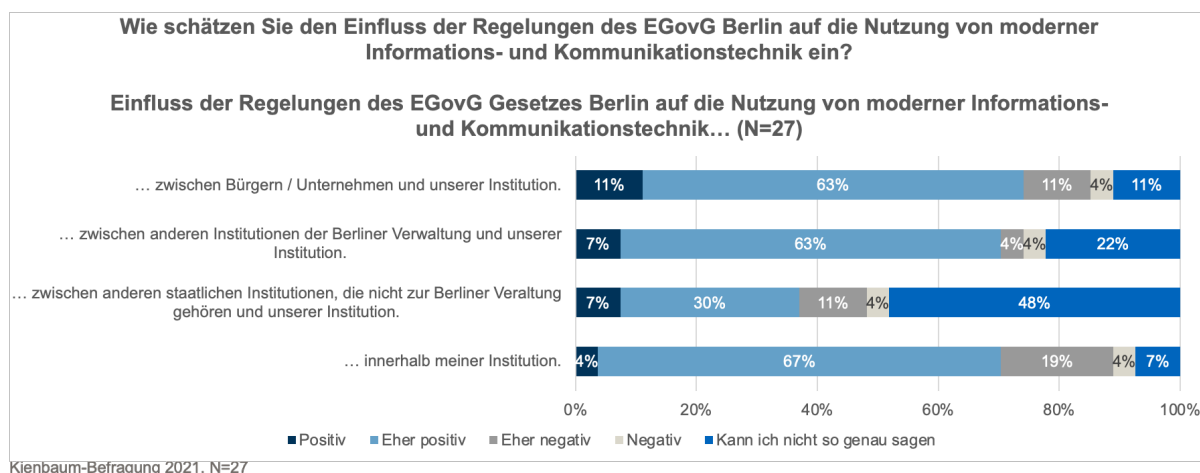


Abbildung 4

Danach trägt das EGovG Bln aus Sicht von 67 % der Befragten voll und ganz oder eher dazu bei (davon 15 % voll und ganz), die **Bürger-, Unternehmens- und Nutzerfreundlichkeit von Verwaltungsprozessen** zu gewährleisten.

Aus Sicht von 74 % der Befragten trägt das EGovG Bln zudem voll und ganz oder eher (davon 11 % voll und ganz) dazu bei, den **barrierefreien Zugang und Nutzung von Verwaltungsprozessen** sicherzustellen.

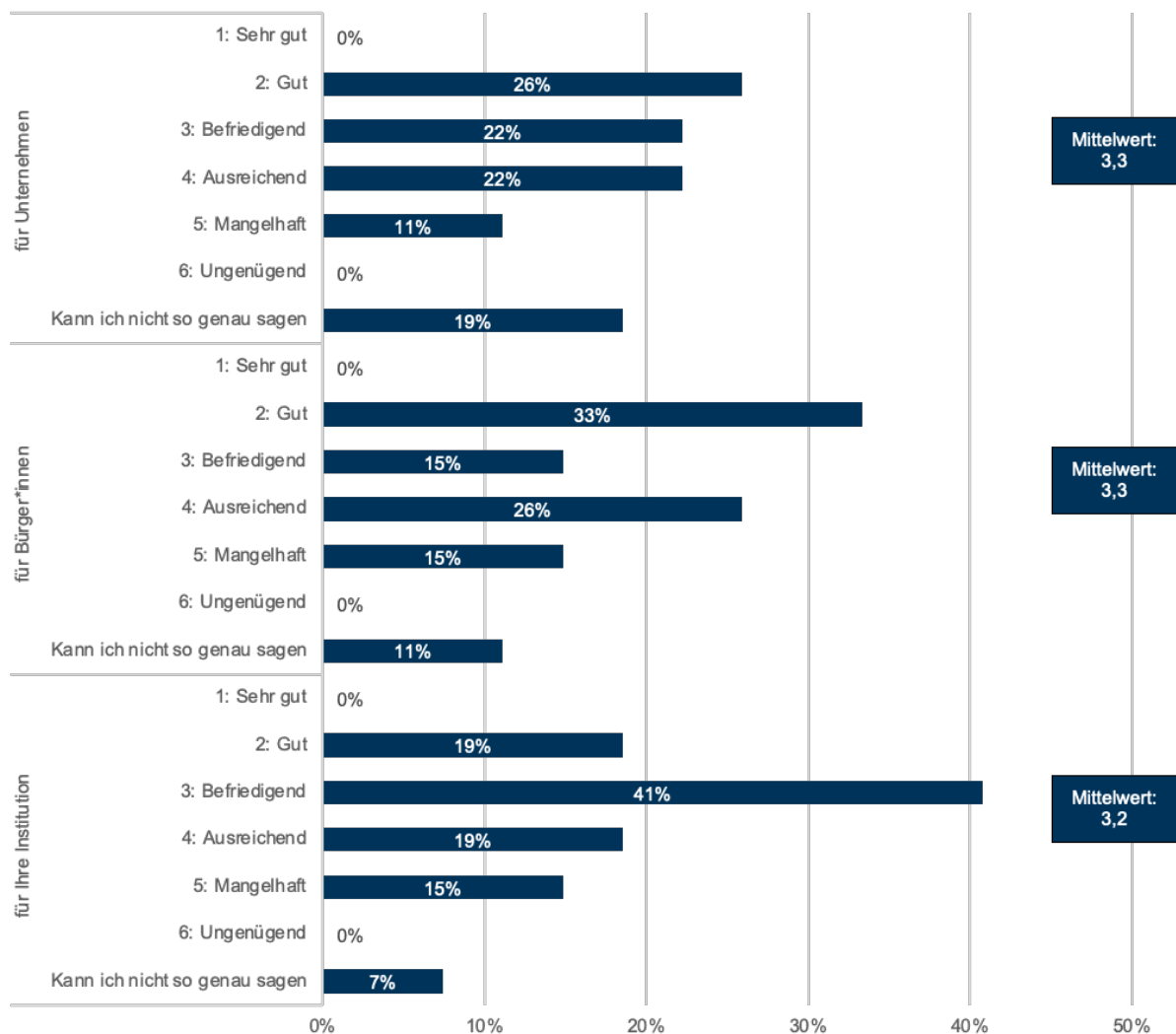
Auch in der **Innenansicht auf die (Verwaltungs-) Bediensteten** gaben 57 % der Befragten an, dass das EGovG Bln voll und ganz oder eher (davon 7 % voll und ganz) dazu beitrage, die Rechte und Interessen von Beschäftigten bei der Veränderung von informationstechnische gestützten Verwaltungsprozessen frühzeitig zu berücksichtigen.

Zudem schätzen 74 % der Befragten den **Einfluss des EGovG Bln auf die Nutzung von IKT** zwischen Bürgern/Unternehmen und den betreffenden Institutionen als positiv oder eher positiv (davon 11 % positiv) ein.

Auch im Hinblick auf die **Nutzung von IKT innerhalb der verschiedenen Institutionen** der Berliner Verwaltung gehen 70 % der Befragten von einem positiven oder eher positiven (davon 7 % positiv) Einfluss der Regelungen des EGovG Bln auf die Nutzung von IKT aus. Innerhalb der jeweiligen Institution gehen 71 % der Befragten von positiven oder eher positiven (davon 4 % positiv) Einfluss der Regelungen des EGovG Bln aus.

Zudem beurteilen die Befragten den **Gesamtnutzen des EGovG Bln** im Hinblick auf das Meta-Ziel der Adressatenorientierung überwiegend positiv, und zwar hinsichtlich sämtlicher Adressatenkategorien. So bewerten 70 % der Befragten den Gesamtnutzen für Unternehmen als gut bis ausreichend (Skala sehr gut bis ungenügend). Für Bürger*innen liegt der Wert bei 74 %, für die eigene Institution bei 79 %.

Wie beurteilen Sie den Gesamtnutzen des EGovG Berlin auf einer Skala von sehr gut (1) bis ungenügend (6)? (N=27)



Kienbaum-Befragung 2021, N=27

Abbildung 5

Auch die zweite Gruppe von (Meta-) Zielen – **Transparenz und Partizipation** – hat eine hohe Affinität zu E-Government und Digitalisierung und greift staatspolitische Konzepte zur Verwaltungsmodernisierung¹⁴ auf, was zu begrüßen ist. So ermöglichen Instrumente der Digitalisierung, wie insbesondere Open-Data-Portale oder Beteiligungsplattformen¹⁵,

¹⁴ Vgl. zu Transparenz und Partizipation als Aspekte der Verwaltungsdigitalisierung Heckmann in: Heckmann/Paschke, JurisPK Internetrecht, Kap. 5 Rn. 43.; Kneuer in: Staatslexikon, E-Government.

¹⁵ Zu Web based planning schon früh Heckmann in: Ziekow, S. 267 ff.

einen bequemen Zugang zu Verwaltungsinformationen und die Beteiligung der Adressaten öffentlicher Verwaltung (Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen) an den sie in besonderer Weise interessierenden Verwaltungsentscheidungen. Das geht über bisherige Auskunftsansprüche oder Bürgerversammlungen weit hinaus und hat eine sowohl akzeptanzstiftende als auch demokratiefördernde Funktion.¹⁶ Schon deshalb ist die Aufnahme dieser beiden Ziele in den Katalog des § 2 Abs. 2 EGovG Bln **sehr plausibel**.

Auch dies bestätigen die Erkenntnisse aus der empirischen Untersuchung:

So gaben 71 % der Befragten an, dass das EGovG Bln voll und ganz oder eher (davon 4 % voll und ganz) dazu beitrage, **Verwaltungsprozesse transparenter** zu machen (s. S. 21, Abbildung 3).

Auch in den Freitextantworten zu den **positiven Nebeneffekten des EGovG Bln** wird Transparenz explizit genannt.

Die dritte Gruppe – **Sicherheit und Wirtschaftlichkeit** – ist demgegenüber abstrakter und kennzeichnet allgemeine Zielvorgaben für staatliches Handeln. Bei genauerem Hinsehen wird aber klar, dass auch diese Aspekte einen signifikanten Bezug zur Digitalisierung der Verwaltung haben. Zum einen gehört die IT-Sicherheit zu den überragend wichtigen Voraussetzungen für das Funktionieren jeglicher IKT-Systeme. Zum anderen gehören wirtschaftliche Vorbehalte zu den am meisten genannten Hindernissen für die Etablierung von IKT. Auch hier gibt es zwei Seiten der Medaille: Sicherheit und Wirtschaftlichkeit sind bereits „an sich“ Aspekte der Verwaltungsdigitalisierung. Es sind aber darüber hinaus auch Ziele einer erfolgreichen Verwaltung, die mit Hilfe von IKT für sicherere und wirtschaftlichere Verwaltungsverfahren sorgen können. Das wird derzeit etwa in der Gesundheitsverwaltung während der Pandemie deutlich.

Vor diesem Hintergrund ist die Aufnahme der Ziele Sicherheit und Wirtschaftlichkeit in den Katalog des § 2 Abs. 2 EGovG Bln ebenso **plausibel und begrüßenswert**.

Das bestätigen auch Angaben in der empirischen Untersuchung:

¹⁶ Vgl. hierzu *Hartmann*, MMR 2017, 383.

Aus Sicht von 85 % der Befragten trägt das EGovG Bln voll und ganz oder eher (davon 7 % voll und ganz) dazu bei, **Verwaltungsprozesse sicherer zu gestalten**.

Zudem gehen 63 % der Befragten davon aus, dass das EGovG Bln voll und ganz oder eher (davon 4 % voll und ganz) dazu beiträgt, **Verwaltungsprozesse effektiver zu gestalten** (s. S. 21, Abbildung 3).

Immerhin 45 % der Befragten sind zudem der Ansicht, dass das EGovG Bln voll und ganz oder eher (davon 4 % voll und ganz) dazu beiträgt, **Verwaltungsprozesse wirtschaftlicher zu gestalten** (s. S. 21, Abbildung 3). Das (Meta-)Ziel der Wirtschaftlichkeit wird danach grundsätzlich auch von den Befragten anerkannt. Optimierungspotential wird von Einzelpersonen nicht im Hinblick auf die Zielsetzung, sondern eher auf die konkrete Umsetzung angemahnt:

„Die Wirtschaftlichkeit der bislang zentral zur Verfügung gestellten IKT ist fragwürdig“

„Prozesse wirtschaftlicher zu gestalten ist oft aufgrund der hohen Kosten zur Digitalisierung erst einmal nicht möglich. Eine Kosten-Nutzen -Analyse ist immer schwierig bzw. zeigt keinen echten wirtschaftlichen Effekt.“

Im Hinblick auf das Meta-Ziel der Wirtschaftlichkeit zeigt die empirische Untersuchung zudem, dass das EGovG Bln nach überwiegender Auffassung der Befragten **keine unnötigen regulatorischen Hürden** („red tape“) aufstellt. So geben 56 % der Befragten an, das EGovG Bln regule keine Bereiche, in denen kein Regulierungsbedarf bestehe (N=27).

bb. Konsistenz der Gesetzesziele

Es ist freilich nicht nur wichtig, dass die Gesetzesziele als solche plausibel und sachdienlich sind. Sie müssen auch in den Gesamtkontext des Gesetzes passen, also durch die übrigen Vorschriften bestenfalls unterstützt werden; auf jeden Fall dürfen sie nicht konterkariert werden. Schaut man nun in das EGovG Bln, so zeigen sich mehrere weitere Vorschriften, die das eine oder andere Ziel flankieren.

Innerhalb der ersten Gruppe wird die **Bürgerfreundlichkeit** umfassend der Sache nach (wenn auch nicht wortwörtlich) adressiert, etwa durch die Beibehaltung der analogen Kommunikation (§ 4 Abs. 7 EGovG Bln), eine elektronische Zahlungs- (§ 5 EGovG Bln) Identifikations- (§ 4 Abs. 5 EGovG Bln) und Nachweismöglichkeit (§ 6 Abs. 1, 2 EGovG Bln) sowie öffentliche IT-Zugänge (§ 16 EGovG Bln) und angemessenen Zugang zu amtlichen Mitteilungen und Verkündungen (§ 18 Abs. 1, 2 EGovG Bln).

Dies schließt im Wesentlichen auch die **Unternehmensfreundlichkeit** ein.

Das Ziel der **Benutzerfreundlichkeit** findet sich ebenso in einigen Vorschriften wieder: Auf Seiten der Verwaltung wird insbesondere der **barrierefreien Zugänglichkeit** umfassend Rechnung getragen (§§ 2 Abs. 4 Satz 3, 7 Abs. 4 EGovG Bln). Auf Seiten des Bürgers wird eine Vielzahl an **Zugangsmöglichkeiten** (elektronische Signatur, § 4 Abs. 1 EGovG Bln, De-Mail, § 4 Abs. 2 Alt. 1 EGovG Bln, einfache E-Mail, mit Ende-zu-Ende Verschlüsselung, § 4 Abs. 2 Alt. 2 EGovG Bln, etc.) eröffnet, die Behörde muss in öffentlich zugänglichen Netzen in allgemein verständlicher Sprache Informationen über aktuelle Aufgaben, Organigramme, ihre Anschrift und Geschäftszeiten sowie ihre postalische, telefonische und elektronische Erreichbarkeit zur Verfügung stellen (§ 11 Abs. 1 EGovG Bln) und hat die Barrierefreiheit umfassend sicherzustellen (siehe nur §§ 12 Abs. 3, 15 Satz 1, 16, 18 Abs. 2 Satz 4 EGovG Bln) sowie erforderliche Formulare elektronisch bereitzustellen (§ 11 Abs. 2 Satz 1 a. E. EGovG Bln).

Für die zweite Gruppe wird der **Transparenz** bspw. dadurch Rechnung getragen, dass die Einwilligung des Betroffenen für die Einholung erforderlicher Nachweise durch eine von einer anderen deutschen öffentlichen Stelle nötig ist und dieser den Einwilligungsinhalt jederzeit abrufen kann, § 6 Abs. 2, 3 EGovG Bln. Auch muss die Behörde Informationen über ihre nach außen wirkende Tätigkeit, dafür anfallende Gebühren, beizubringende Unterlagen und die zuständige Ansprechstelle sowie Erreichbarkeit in öffentlich zugänglichen Netzen zur Verfügung stellen (§ 11 Abs. 2 Satz 1 EGovG Bln).

Die **allgemeine Partizipationsmöglichkeit** wird zwar nicht ausdrücklich adressiert, mittelbar aber durch die Ziele der Transparenz, der Bürgerfreundlichkeit, der Benutzerfreundlichkeit, der barrierefreien Zugänglichkeit und der Nutzbarkeit der Verwaltungsprozesse verbessert.

Schließlich innerhalb der dritten Gruppe findet sich das **Wirtschaftlichkeitspostulat** in zahlreichen Vorschriften, insbesondere zur Verhinderung eines unverhältnismäßigen (§ 8 Abs. 1 Satz 3 EGovG Bln) oder nicht vertretbaren (§ 10 Abs. 3 Satz 1 EGovG Bln) wirtschaftlichen Aufwands. Auch die zu schaffenden IT-Zugänge müssen angemessen ausgestattet sein (§ 16 EGovG Bln).

Der **Standort Berlin** wird insb. durch die Festschreibung einheitlicher Kriterien für das Stadtinformationssystem für das Land Berlin (§§ 13, 14 Abs. 2, 15 Satz 2, 18 Abs. 1 Satz 3, 19 EGovG Bln), ein austariertes System der IKT-Steuerung (§§ 20 bis 24 EGovG Bln) sowie Weiterbildungsmaßnahmen (§ 2 Abs. 4 Satz 1 EGovG Bln) gefördert.

Im Hinblick auf die **Sicherheit** sind geeignete technisch-organisatorische Maßnahmen nach dem Stand der Technik zu treffen (bspw. im Rahmen der Aktenführung, § 7 Abs. 1 Satz 2 EGovG Bln, oder im Hinblick auf eine Datenübermittlung, § 7 Abs. 2 Satz 1 bis 3

EGovG Bln; ganz allgemein auch in Form des Informations-Sicherheits-Management-Systems, § 23 Abs. 1 EGovG Bln, sowie des Berlin-CERT, § 23 Abs. 2 EGovG Bln), die Integrität der elektronischen Dokumente (vgl. § 8 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 EGovG Bln) und amtlichen Mitteilungen und Verkündungen (§ 18 Abs. 2 Satz 4 EGovG Bln) ist sicherzustellen.

Die benannten Ziele werden grundsätzlich durch die **IKT-Steuerung** gewährleistet (vgl. § 20 Abs. 2 EGovG Bln) und sind zusätzlich als Aufgabe der IKT-Staatssekretärin normiert (vgl. § 21 Abs. 2 Satz 1 EGovG Bln).

Zusammenfassend lässt sich demnach eine Vielzahl an Vorschriften finden, die der Erreichung der in § 2 Abs. 2 EGovG Bln festgeschriebenen Ziele dienen. **Vorschriften, die in offensichtlichem Widerspruch zu den statuierten Zielen stehen, sind hingegen nicht identifizierbar.**

c. Schlussfolgerungen

Die in § 2 Abs. 2 EGovG Bln formulierten Gesetzesziele sind **ambitioniert, aber auch sachdienlich und konsistent**. Sie finden ihre Entsprechung in vielen Einzelregelungen des gesamten Gesetzes. Die Rückmeldungen aus der Verwaltungspraxis belegen, dass die Ziele richtig gewählt wurden und im Großen und Ganzen auch erreichbar sind.

Es gibt daher keinen Anlass, Änderungen an § 2 Abs. 2 EGovG Bln vorzunehmen.

4. Prinzipien des E-Governments

a. § 2 Abs. 3 und 4 EGovG Bln

§ 2 Abs. 3 und 4 EGovG Bln benennen grundlegende Prinzipien, die bei der Einführung und Etablierung von E-Government in Berlin beachtet werden sollen. Hierzu normiert § 2 Abs. 3 EGovG Bln, dass die **Zusammenarbeit sämtlicher Verwaltungsebenen und -bereiche der Berliner Verwaltung** durch medienbruchfreie Prozesse und die gemeinsame Nutzung von zentralen informations- und kommunikationstechnischen Strukturen und Organisationen sowie von Informationen und Ressourcen sicherzustellen ist.

§ 2 Abs. 4 EGovG Bln regelt, dass dabei Fähigkeiten und Kompetenzen der Dienstkräfte, die der Zielerreichung – mithin der obigen E-Government-Ziele – förderlich sind, durch besondere **Qualifikationsmaßnahmen** zentral und dezentral zu fördern sind.

Des Weiteren werden die **Rechte und Interessen der Beschäftigten** ausdrücklich benannt. Diese sind bei Einführung und wesentlicher Veränderung informationstechnisch gestützter Verwaltungsverfahren frühzeitig zu beachten. Dies umfasst unter anderem die

Beachtung der Arbeits- und Gesundheitsschutzgrundsätze bei Gestaltung und Einführung von IT-Prozessen und Arbeitsmethoden. Gesteigerte Bedeutung kommt außerdem der Barrierefreiheit – auch verwaltungsintern – zu: Ausdrücklich erwähnt wird das **Verfahren zur Einführung der elektronischen Vorgangsbearbeitung und Aktenführung**. Dabei ist so zu planen und zu entwickeln, dass die Anwendungen auch von Menschen mit Behinderungen grundsätzlich uneingeschränkt genutzt werden können.

b. Normative und empirische Einordnung

Die in § 2 Abs. 3 und 4 EGovG Bln niedergelegten Prinzipien wurden im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens umgestaltet. Im Vergleich zum Gesetzentwurf vom 27. Oktober 2015¹⁷ wurden in der Beschlussempfehlung¹⁸ die **Beschäftigteninteressen** inklusive der gesetzlich vorgeschriebenen Kompetenzförderung und der Barrierefreiheit näher ausformuliert und das Prinzip der Medienbruchfreiheit erstmalig in das Gesetz aufgenommen.

aa. Medienbruchfreiheit

Die Herstellung medienbruchfreier Prozesse ist Voraussetzung für die vollumfängliche Nutzung der Vorteile und Chancen einer digitalen Verwaltung. So wird die Nutzerfreundlichkeit in Form einer effizienten, niederschweligen und unkomplizierten Verwaltung regelmäßig dadurch **konterkariert**, dass Prozesse nicht medienbruchfrei ausgestaltet sind bzw. werden können. Wer als Adressat der öffentlichen Verwaltung sowohl mit Papier als auch elektronischen Dokumenten zu tun hat, wird im Zweifel eher die Nachteile und zusätzlichen Aufwände wahrnehmen, statt die bereits im Kleinen existierenden Annehmlichkeiten. Auf Seiten der Bediensteten der Behörden führen Medienbrüche zu **Mehrarbeit**, da die Daten des einen Formats meist händisch in das andere Medienformat übertragen werden müssen. Dies ist nicht nur fehleranfällig, sondern läuft den vielfältigen Bestrebungen für Akzeptanz und Vertrauen im Bezug digitaler Verwaltungsleistungen entgegen.

Medienbruchfreiheit wird dabei auch durch **andere E-Government-Gesetze** angestrebt. So finden sich Erwähnungen hierzu in den Materialien des EGovG Bund¹⁹ und weiterer

¹⁷ Abgh. Bln Drs. 17/2513.

¹⁸ Abgh. Bln Drs. 17/2902.

¹⁹ BT-Drs. 17/11473, S. 2.

Bundesländer²⁰. Nur wenige Gesetzgeber haben sich bisher entschieden Medienbruchfreiheit ausdrücklich in die jeweiligen E-Government-Gesetze aufzunehmen.²¹

Im Rahmen der **Evaluation des EGovG Bund** – das Medienbruchfreiheit nicht ausdrücklich normiert hat – hat sich gezeigt, dass Regelungen von Prozessen, die eine medienbruchfreie Arbeitsweise erlauben, allein nicht dazu führen, dieses Ziel zu erreichen. Das **Sächsische E-Government-Gesetz** gibt Medienbruchfreiheit nicht nur als allgemeines, übergeordnetes Ziel aus, sondern enthält den Begriff „medienbruchfrei“ auch in Normen, die sich auch an die Behörden selbst richten. Dies führte dazu, dass auch im Rahmen der Evaluation dieses Gesetzes dem Prinzip der Medienbruchfreiheit größeres Gewicht eingeräumt wurde und eine konkretere Abfrage erfolgen konnte.

Es ist denkbar, dass die Vorgabe der Medienbruchfreiheit in konkreten Kontexten („medienbruchfreies elektronisches Verwaltungsverfahren“ in § 2a Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 SächsEGovG) zumindest mittelbar zu einem höheren Bewusstsein und einer Aufnahme dieser Vorgabe in die Umsetzung konkreter Digitalisierungsprojekte führen kann.

Im Rahmen des EGovG Bln, dass die Medienbruchfreiheit der Prozesse nicht nur ausdrücklich regelt, sondern darüber hinaus auch nicht in das Ermessen der Behörde stellt („ist [...] sicherzustellen“), haben die Ergebnisse der Online-Befragung gezeigt, dass **Medienbruchfreiheit durch die gesetzliche Regelung bisher größtenteils nicht erreicht** wurde. So gaben 41 % der Befragten (N=27) an, dass Prozesse durch das EGovG Bln eher nicht bzw. 7 % sogar gar nicht medienbruchfrei ausgestaltet wurden. Nur 37 % der Befragten gaben an („Trifft eher zu“), dass sich seit 2016 Verbesserungen im Bereich der Medienbruchfreiheit ergeben hätten.

²⁰ Z. B. MV LDrs. 6/4636, S. 16.

²¹ Z. B. NRW (§ 1 Abs. 1 Satz 1 EGovG NRW), Sachsen (§ 2a Abs. 3 Satz 1 Nr. 1, § 9 SächsEGovG) und Rheinland-Pfalz (§ 2 EGovGRP).

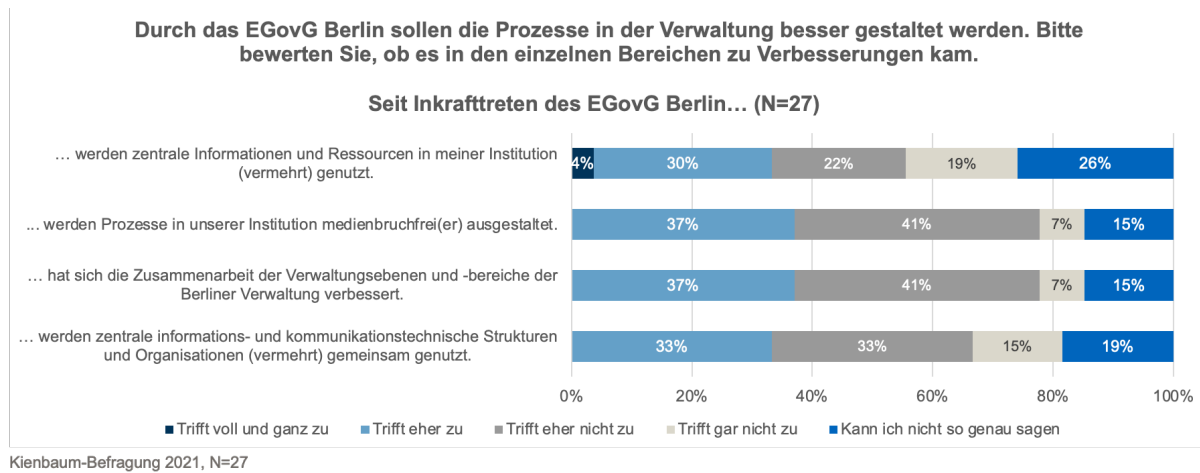


Abbildung 6

Gefragt nach den Prozessen in der eigenen Institution gaben 33 % der Befragten (N=27) an, dass diese in Ihrer Institution oft medienbruchfrei gestaltet seien. 59 % gaben an, dass dies selten der Fall ist.

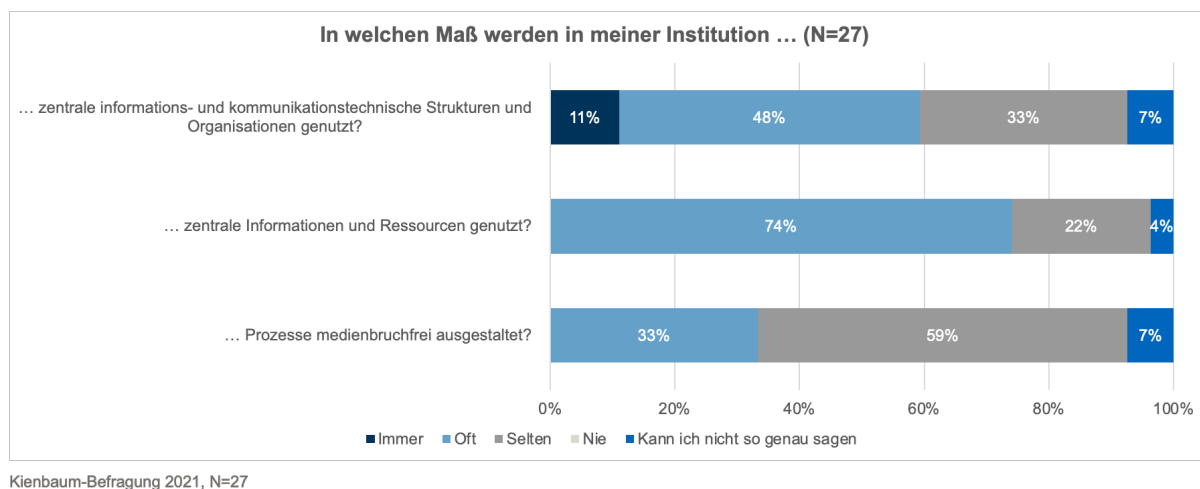


Abbildung 7

Als Gründe für mangelnde Medienbruchfreiheit wurden fehlende technische Voraussetzungen (nicht ausreichende Entwicklung der IKT-Basisdienste, fehlende Schnittstelle bei der digitalen Akte zu anderen Basisdiensten oder IT-Fachverfahren) und mangelnde Personal- und Sachressourcen. Der **Mehrbedarf** sei hier in den auf die Verabschiedung des EGovG Bln folgenden Haushalten nicht ausreichend berücksichtigt worden.

bb. Kompetenz

Mit dem Wandel der öffentlichen Verwaltung in Richtung Volldigitalisierung ändert sich auch das **Anforderungsprofil der Dienstkräfte**.²² In diesem Zusammenhang wurde bereits bei Einführung des EGovG Bln die Notwendigkeit einer entsprechenden Kompetenzförderung gesetzlich niedergeschrieben. Technischer Fortschritt und die kontinuierliche Digitalisierung der Verwaltungsleistungen stellen die öffentliche Verwaltung vor die permanente Herausforderung einen entsprechenden **Weiterbildungs- und Qualifizierungsprozess** aufrechtzuerhalten. Teil dieses Fähigkeiten- und Kompetenzerwerbs ist nicht nur der Umgang mit der genutzten IT-Hard- und Software, sondern ebenfalls der mit der Digitalisierung einhergehende Arbeits- und Kulturwandel. Um das Potential des E-Government in seiner Breite und Tiefe nutzen zu können, bedarf es auf Seiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entsprechender Grundlagenkompetenzen – vor allem hinsichtlich der Datennutzung. Hierfür sieht § 2 Abs. 4 EGovG Bln bisher zentrale und dezentrale Förderangebote vor.

Die Notwendigkeit entsprechende Kompetenzen in den Behörden zu schaffen wurde auch auf nationaler Ebene erkannt. So widmet sich die **Datenstrategie der Bundesregierung** in einem der vier Kapitel nicht nur der Frage wie der Staat zum Vorreiter im Bereich der Datennutzung aufsteigen kann, sondern sieht hierzu als konkrete Maßnahme u. a. die **Etablierung sog. Chief Data Scientists** vor. Diese sollen einerseits als Ansprechperson innerhalb der Behörde dienen und andererseits aufgrund ihrer besonderen Qualität Potentiale für (innovative) Datennutzung in der Verwaltung aufdecken und vorantreiben.

In der Berliner Verwaltung hat sich ein ähnliches Modell mit den **Open-Data-Beauftragten** (s. hierzu S. 123) als praxistauglich und erfolgversprechend erwiesen. Ähnliche Ansätze, etwa der verschiedenen politischen und fachlichen Verantwortung für die Digitalisierung der Verwaltung finden sich bereits im IKT-Rollenkonzept des Landes Berlin.

²² Vgl. hierzu *Heckmann* in: Heckmann/Paschke, JurisPK Internetrecht, Kap. 5 Rn. 974 ff.

Im Rahmen der durchgeführten Befragungen zeigte sich, dass sowohl zentrale als auch dezentrale **Förderangebote zum Kompetenzerwerb** bestehen (11 % von 27 Befragten gaben an, dass in ihrer Institution keine Qualifikationsmaßnahmen angeboten werden), gleichzeitig jedoch immer wieder auch noch Defizite im Bereich der IT-Kompetenz auf allen Ebenen angesprochen wurden, es diesbezüglich somit in der Umsetzung noch Verbesserungspotentiale gibt. Bei den Qualifizierungsangeboten an sich (zentral und dezentral) zeigt sich in der Befragung, dass ein sehr vielfältiges Angebot auf beiden Ebenen besteht.

cc. Berücksichtigung der Beschäftigteninteressen und Barrierefreiheit

Die ausdrückliche Einbeziehung der Dienstkräfte an prominenter Stelle des Gesetzes entspricht einem fortschrittlichen Verständnis von E-Government, bei dem zentraler Erfolgsfaktor u. a. der **Aspekt der Nutzerzentriertheit** ist.²³ Hierbei sind als Nutzerinnen und Nutzer nicht nur die Adressaten der Verwaltungsleistungen, somit Bürgerinnen und Bürger oder Unternehmen anzusehen, sondern ebenso die Personen, die auf Seiten der öffentlichen Verwaltung mit diesen Angeboten in Berührung kommen. Der Einbezug der Bediensteten ist gerade deshalb so wichtig, da Akzeptanz und Vertrauen auf ihrer Seite Voraussetzung für Akzeptanz und Vertrauen durch die Bürgerinnen und Bürger und somit den Erfolg der angebotenen E-Government-Leistungen sind.²⁴ Durch das EGovG Bln werden die Interessen der Beschäftigten u. a. dadurch berücksichtigt, dass ein Mitglied des Hauptpersonalrates beratend an den Sitzungen des IKT-Lenkungsrats teilnimmt und der **Hauptpersonalrat** zudem gem. § 22 Abs. 5 EGovG Bln zu beteiligen ist.

Des Weiteren bestehen mehrere **Dienstvereinbarungen des Hauptpersonalrates**, die die Interessen der Beschäftigten (auch) bei Tätigkeiten regeln, die in den Anwendungsbereich des EGovG Bln fallen.²⁵

In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass auch das Merkmal der Barrierefreiheit bundesweit in keinem E-Government-Gesetz in vergleichbarer Weise geregelt ist.

Die Nennung in § 2 Abs. 4 EGovG Bln sowie an zahlreichen weiteren Einzelvorschriften und die Verantwortlichkeit der IKT-Staatssekretärin (§ 21 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 und 5 EGovG

²³ Heckmann in: Heckmann/Paschke, JurisPK Internetrecht, Kap. 5 Rn. 952 ff; 2010 bereits Schmid in: Wirtz, S. 581 f.

²⁴ Heckmann in: Heckmann/Paschke, JurisPK Internetrecht, Kap. 5 Rn. 952.

²⁵ Z. B. Dienstvereinbarung eGovernment@School (<https://www.berlin.de/hpr/wissenswertes/dienstvereinbarungen/dienstvereinbarung-egovernment-et-school-298132.php>; sämtliche – auch die folgenden – Internetquellen wurden abgerufen am 17.05.2021).

Bln) verdeutlichen, dass Berlin eine **inklusive Verwaltung auf allen Ebenen** anstrebt. Dies ist vor dem Hintergrund der nationalen und internationalen vielfältigen Inklusionsvorschriften begrüßenswert. Konflikte oder Unstimmigkeiten zu bereits bestehenden Vorschriften im Bereich der Barrierefreiheit konnten dabei nicht festgestellt werden.

Sowohl die Auswertung der gesetzgeberischen Materialien, die Beschäftigtenbefragung und die Adressierung dieser Thematik in den persönlich geführten Interviews haben ergeben, dass die **Beschäftigteninteressen und der Aspekt der Barrierefreiheit überwiegend entsprechend der rechtlichen Vorgaben beachtet und eingehalten** werden.

Kritik wurde in **Einzelfällen** geübt. Hierbei wurde bemängelt, dass einzelne Stellen die Wichtigkeit dieser Aspekte trotz der gesetzlichen Regelung noch nicht beachten würden. In Zeiten der Sars-CoV-2-Pandemie sei der Fokus zunächst darauf gerichtet worden, bestimmte Projekte schnellstmöglich umzusetzen, so dass die Bediensteteninteressen bzw. die Barrierefreiheit dahinter zurücktreten müssten.

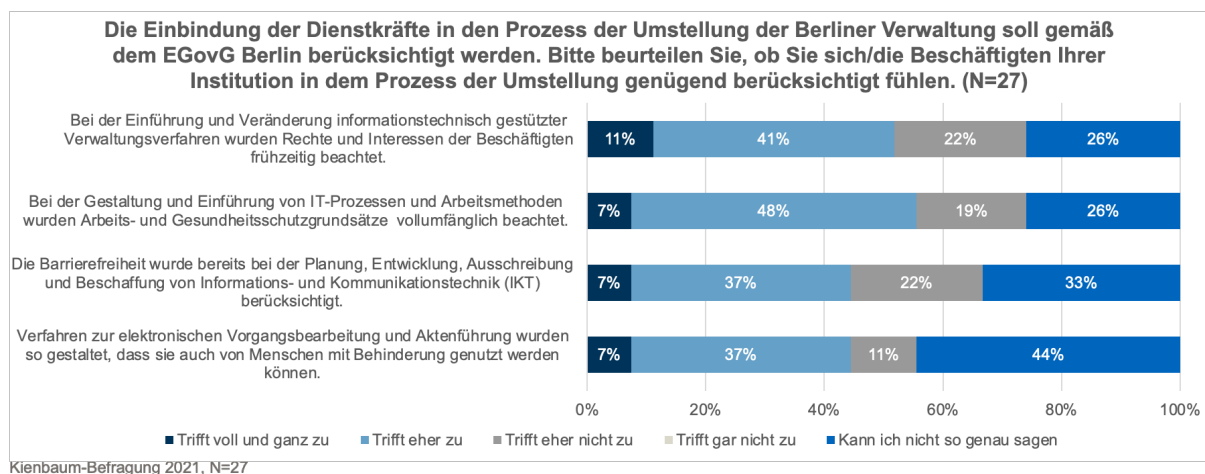


Abbildung 8

c. Schlussfolgerungen

Die modernen Prinzipien und im Vergleich zu anderen E-Government-Gesetzen **überdurchschnittliche ganzheitliche Betrachtung** unter besonderer Berücksichtigung der Bediensteteninteressen und der Barrierefreiheit stehen im Kontrast zu der eher rückständigen Definition des E-Government-Begriffs.

Die Ausrichtung des Gesetzes an einem modernen E-Government-17Begriff (s. S. 17 ff.) ist Voraussetzung für das durch § 2 Abs. 3 und 4 EGovG Bln vermittelte Verständnis einer digitalen Verwaltung.

Mögliche Gründe für die bisher weitgehend nicht medienbruchfreie Verwaltung könnten normativ darin liegen, dass § 2 Abs. 3 EGovG Bln nachträglich eingefügt wurde und sich somit diese Bestrebung allein im Bereich der IKT-Steuerung (§§ 20 Abs. 2 Nr. 3, 21 Abs. 2 Nr. 2 und 3, Abs. 3 EGovG Bln) nicht jedoch in den weiteren Regelungen des EGovG Bln wiederfindet.

Durch Ergänzungen z. B. der §§ 4, 7, 10 und 12 EGovG Bln würde das Prinzip der Medienbruchfreiheit auch in den Normen, die die Verwaltung direkt adressieren, verankert und könnte so zu einer Verwirklichung medienbruchfreier Prozesse beitragen.

Um den **Kompetenzerwerb** weiter voranzutreiben, könnten entsprechende Expertinnen und Experten in den Behörden etabliert werden. Hier könnte eine Orientierung am Modell der Open-Data-Beauftragten in Berlin und den Chief Data Scientists der Bundesregierung erfolgen.

Der weite Fokus der Abätze, das **Einbeziehen aller Beteiligten** (auch der Verwaltungsbediensteten) ist fortschrittlich und sollte beibehalten werden. Diese Ausrichtung kann als Vorbild für andere Bundesländer dienen und trägt dem Ansatz einer zukunftsorientierten volldigitalisierten öffentlichen Verwaltung Rechnung.

Die **Anwenderfreundlichkeit des EGovG Bln** könnte bei einer Überarbeitung des Minikommentars zum Berliner EGovG²⁶ in diesem Bereich durch zwischenzeitlich bestehende rechtliche und technische Vorgaben zur Gewährung der Barrierefreiheit sowie einen Hinweis auf die Berliner Landesbeauftragte für digitale Barrierefreiheit noch gesteigert werden.

²⁶ Abrufbar unter <https://www.berlin.de/moderne-verwaltung/e-government/e-government-gesetz/artikel.965432.php>.

II. E-Government und Datenschutz

1. Datenschutzrechtliche Regelungen des EGovG Bln

Das EGovG Bln äußert sich an verschiedenen Stellen zu den datenschutzrechtlichen Implikationen der Verwaltungsdigitalisierung. So heißt es ganz explizit in **§ 3 EGovG Bln**:

„Die Regelungen des Berliner Datenschutzgesetzes und spezialgesetzlich bestehende Bestimmungen zum Datenschutz bleiben durch dieses Gesetz unberührt.“

Eine elektronische Verwaltung, also die behördliche Organisation und Aufgabenerledigung mit Hilfe von IKT ist gar nicht denkbar ohne die Verarbeitung personenbezogener Daten. Hierfür stellt die auch im Land Berlin geltende DSGVO zahlreiche Anforderungen auf, auf die hier nicht näher einzugehen ist. Das EGovG Bln regelt ergänzend die Datenverarbeitung in den folgenden Kontexten:

- » § 6 Abs. 2, 3 (Elektronische Nachweise)
- » § 7 Abs. 1 (Elektronische Aktenführung)
- » § 13 („Open Data“-Grundnorm)
- » § 17 Abs. 2 (Definition von Registern)
- » § 21 Abs. 2 Satz 2 Nr. 6 („Open-Data“ Zuständigkeit)
- » § 23 Abs. 2 bis 6 (IKT-Sicherheit)

a. § 3 EGovG Bln

§ 3 EGovG Bln bestimmt, dass die Regelungen des Berliner Datenschutzgesetzes (BlnDSG) und spezialgesetzlich bestehende Bestimmungen zum Datenschutz durch das EGovG Bln unberührt bleiben.²⁷ Seit ihrem Inkrafttreten zum 25.05.2018 gilt dies auch für die Verordnung (EU) 2016/679, die **Datenschutzgrundverordnung** (DSGVO).²⁸ Die Vorschrift hat eine rein deklaratorische Funktion, die Anwendbarkeit der entsprechenden Bestimmungen zum Datenschutz ergibt sich nämlich bereits direkt aus den jeweiligen Gesetzen. Die **Anwendbarkeit des BlnDSG** für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Behörden und sonstige öffentliche Stellen des Landes Berlin ergibt sich aus § 2 Abs. 1 BlnDSG, Die Anwendbarkeit der DSGVO aus Art. 2 Abs. 2, Art. 3 Abs. 1 DSGVO. Mit der deklaratorischen Feststellung der Anwendbarkeit der Bestimmungen des Datenschutzrechts stellt die Vorschrift auch klar, dass das EGovG Bln kein E-Government-spezifisches

²⁷ Vgl. auch Abgh. Bln Drs. 17/2513, S. 28.

²⁸ Denkhaus/Richter/Bostelmann, § 3 EGovG Bln.

Datenschutzregime aufstellt. Außerdem dürfte der Vorschrift auch eine gewisse Hinweisfunktion hinsichtlich der Bedeutung des Datenschutzes zukommen, auch wenn das in der Gesetzesbegründung so nicht ausdrücklich genannt wird.²⁹

b. § 6 EGovG

Nach § 6 EGovG Bln können die vorzulegenden **Nachweise elektronisch eingereicht** werden, wenn ein Verwaltungsverfahren elektronisch durchgeführt wird. Solche Nachweise enthalten im Regelfall personenbezogene Daten. Soweit diese unmittelbar von einem Antragsteller übermittelt werden, ist dies unproblematisch. Eine effiziente Gestaltung elektronischer Verwaltungsverfahren ermöglicht aber auch den Datenaustausch zwischen zwei Behörden, wenn die notwendigen Nachweise bei anderen Behörden vorliegen und man die Daten unmittelbar dort abrufen, was den Antragsteller wiederum entlastet (das ist auch das Prinzip der Registermodernisierung mit der entsprechenden Vernetzung und Automatisierung, hierzu unten -S. 42, 94).

Weil ein solcher Datenabruf denjenigen, um deren personenbezogene Daten es geht, nicht immer so klar sein mag wie bei eigener Datenübermittlung, enthalten § 6 Abs. 2 und Abs. 3 EGovG Bln ergänzend zu den Regelungen der DSGVO **Verfahrensvorkehrungen** zur Absicherung. So erlaubt § 6 Abs. 2 EGovG Bln den Datenabruf, soweit Betroffene hierin eingewilligt haben. Inhalt und Reichweite dieser Einwilligung sollen sie jederzeit abrufen können. Die IT-Systeme sind entsprechend auszugestalten, was etwa durch eine automatisch generierte Informationsmail erfolgen kann (ähnlich wie bei der Belehrung zum Verbraucherwiderruf bei Fernabsatzgeschäften nach § 312i BGB). § 6 Abs. 3 Satz 1 EGovG Bln bestimmt, dass die Einwilligung nach Absatz 2 auch elektronisch erklärt werden kann, sofern gesetzlich nichts anderes bestimmt ist.³⁰ Diese Regelung erübrigt sich seit dem Inkrafttreten der DSGVO. Denn die DSGVO sieht ohnehin keine Schriftform für die Erteilung der Einwilligung vor.³¹ Es gilt der Grundsatz der Formfreiheit, was vor allem

²⁹ Abgh. Bln Drs. 17/2513, S. 28.

³⁰ Hinweis: § 6 Abs. 3 Satz 1 EGovG Bln wird mit dem genannten Inhalt nicht mehr in der Online-Ausgabe des EGovG Bln in der Berliner Vorschriften- und Rechtsprechungsdatenbank aufgeführt, sodass der Eindruck entsteht, der Satz sei mit dem Gesetz zur Anpassung datenschutzrechtlicher Bestimmungen in Berliner Gesetzen an die Verordnung (EU) 2016/679 (Berliner Datenschutz-Anpassungsgesetz EU – BlnDSAnpG-EU) aufgehoben worden. Das ist nicht der Fall, durch das Berliner Datenschutz-Anpassungsgesetz EU wurde lediglich § 6 Abs. 3 Satz 2 EGovG Bln neu gefasst, vgl. Art. 16 Abs. Nr. 1 lit. b des Berliner Datenschutz-Anpassungsgesetzes EU, GVBl. 2020, S. 807, S. 813. Es ist zu empfehlen, die Berliner Vorschriften- und Rechtsprechungsdatenbank insoweit zu berichtigen.

³¹ *Buchner/Kühling* in: Kühling/Buchner, Art. 7 DSGVO Rn. 27.

Erwägungsgrund 32 Satz 1 der DSGVO zum Ausdruck bringt, sodass Einwilligungen grundsätzlich, ohne gesonderte gesetzliche Anordnung, elektronisch erklärt werden können.

§ 6 Abs. 3 Satz 2 EGovG Bln bestimmt, dass bei der Einholung von Nachweisen i.S.d. Abs. 2 die Behörde sicherstellen muss, dass die betroffene Person über die Anforderungen nach Art. 7 DSGVO hinaus den **Inhalt der Einwilligung jederzeit abrufen** kann. Nach § 6 Abs. 3 Satz 3 EGovG Bln ist die Einwilligung zu protokollieren.

c. § 7 EGovG Bln

§ 7 Abs. 1 EGovG Bln fordert die Einhaltung der für die Berliner Verwaltung geltenden Standards im Hinblick auf **Datenschutz und Datensicherheit**.

d. § 13 EGovG Bln

Nach § 13 EGovG Bln haben die Behörden in einem **zentralen Datenportal** diejenigen Informationen bereitzustellen, die sie im Rahmen ihrer Zuständigkeit erstellt haben und die in einem maschinenlesbaren Format darstellbar sind. Bei § 13 EGovG handelt es sich also um die Open Data Grundnorm (hierzu näher S. 118 ff.).

e. § 17 EGovG Bln

§ 17 EGovG Bln verpflichtet die Behörden zur Verwendung bundeseinheitlicher Koordinaten bei der Schaffung oder Überarbeitung von Registern, die einen Bezug zu inländischen Grundstücken haben. Damit soll eine genaue Zuordnung der Objekte gewährleistet werden. In ihrem zweiten Absatz definiert die Norm den **Begriff Register**. Danach sind Register im Sinne dieses Gesetzes solche, in denen Daten aufgrund von Rechtsvorschriften des Bundes oder des Landes Berlin erhoben oder gespeichert wurden.

f. § 21 Abs. 2 Satz 2 Nr. 6 EGovG Bln

Nach § 21 Abs. 2 Satz 2 Nr. 6 EGovG Bln hat die IKT-Staatssekretärin oder der IKT-Staatssekretär darauf hinzuwirken, dass die Behörden die durch sie erstellten Informationen, insbesondere solche im Sinne des § 13 EGovG Bln, auch wirklich **bereitstellen**.

g. § 23 Abs. 3 bis 6 EGovG Bln

§ 23 EGovG Bln ist die zentrale Norm zur Regelung der **IKT-Sicherheit**. Die Norm regelt dabei verschiedene Aspekte der IKT-Sicherheit. Im Mittelpunkt steht der Betrieb eines

Computersicherheits-, -Ereignis- und Reaktionsteams (Berlin-CERT) zur Unterstützung und Beratung der Behörden der Berliner Verwaltung bei sicherheitsrelevanten Vorfällen.

23 Abs. 3 bis 6 EGovG Bln gestaltet die **Befugnisse von Berlin-CERT** näher aus und regelt die insoweit relevanten datenschutzrechtlichen Belange. So werden hier auch die gegebenenfalls erforderlichen Rechtsgrundlagen für die notwendigen Datenverarbeitungen geschaffen.

2. Normative Einordnung

Das EGovG Bln ist ein subsidiäres Regelwerk, das in bestimmten rechtlichen Kontexten spezielleren Normen den Vortritt lässt. So ist es selbstverständlich, dass die Datenschutzgrundverordnung, die ohnehin europaweit – und damit auch in etwaigen Untergliederungen föderaler Mitgliedstaaten – gilt, ebenso Geltung für die Verarbeitung personenbezogener Daten in der Berliner Landesverwaltung beansprucht. Aber auch das Berliner Datenschutzgesetz sowie andere Spezialvorschriften, von denen es tatsächlich trotz der Harmonisierungsbemühungen der DSGVO noch zahlreiche gibt³², genießen nach dem Grundsatz „**lex specialis derogat legi generali**“ Vorrang.

Dessen ungeachtet enthält das EGovG Bln an einigen Stellen datenschutzrechtliche Regelungen, wie oben aufgelistet. Die dortigen Regelungen betreffen das E-Government-Recht im engeren Sinne (§§ 6, 7 und 17), den Sonderbereich „Open Data“ (§§ 13, 21 EGovG Bln) sowie das übergeordnete Thema „IKT-Sicherheit“.

a. § 3 EGovG Bln

Zu § 3 EGovG Bln vergleichbare Regelungen finden sich in § 5 Abs. 2 des Sächsischen E-Government-Gesetzes und in § 4 des E-Government-Gesetzes Schleswig-Holstein. In diesen beiden Vorschriften wird aber anders als in § 3 EGovG Bln direkt auf die Geltung der DSGVO hingewiesen. Auch hier kommt diesem Hinweis zwar rein deklaratorische Funktion zu³³, die Geltung der DSGVO wird damit aber bewusst herausgestellt und dem Rechtsanwender „auf den ersten Blick“ verdeutlicht.

³² Die Datenstrategie der Bundesregierung, S. 16 f., spricht von einer hohen Anzahl an Datenschutzregeln und einer Zersplitterung des Datenschutzrechts.

³³ Vgl. dazu auch: Landtag Schleswig-Holstein, Drs. 16/2437, S. 23.

Vor diesem Hintergrund wird nahegelegt, in ähnlicher Weise die Geltung der DSGVO ausdrücklich in § 3 EGovG Bln mit aufzunehmen. Der derzeitige Wortlaut, der das BlnDSG und spezialgesetzliche Datenschutzbestimmungen nennt, aber die DSGVO unerwähnt lässt, könnte letzten Endes sogar Verwirrung über den Stellenwert der DSGVO stiften. Dies gilt umso mehr, als man unter der amtlichen Überschrift „Datenschutz“ geradezu mit der Erwähnung der DSGVO rechnet.

Der Bund und die anderen Länder verzichten auf vergleichbare Regelungen in ihren jeweiligen E-Government-Gesetzen. Aber auch ohne eine solche ausdrückliche Erklärung sind der Bund und die anderen Länder auch bei E-Government an die DSGVO, BDSG bzw. die landesrechtlichen Datenschutzgesetze und spezialgesetzliche Datenschutzgesetze gebunden.

b. § 6 Abs. 2 EGovG Bln

§ 6 Abs. 2 EGovG Bln lehnt sich im Wortlaut an § 5 Abs. 2 Satz 1 und 2 EGovG Bund an.

Gegenüber § 5 Abs. 2 EGovG Bund wirft vorgebracht, dieser würde gegen das unionsrechtliche **Normwiederholungsverbot** verstoßen. Danach dürfen die Mitgliedstaaten keine Vorschriften erlassen, die deckungsgleich mit bereits bestehenden Normen der Europäischen Union sind.³⁴

Hintergrund für dieses Normwiederholungsverbot ist vor allem, dass die Kompetenz der Europäischen Gerichtsbarkeit zur Auslegung von Unionsrecht und zur Bestimmung der Gültigkeit von Unionsrechtsakten nicht durch den Erlass gleichlautender Vorschriften im nationalen Recht, die dann durch nationale Gerichte ausgelegt werden, umgangen wird und die Adressaten nicht über den unionsrechtlichen Charakter der einschlägigen Norm getäuscht werden.³⁵ Wiederholungen im Wortlaut von Teilen einer Verordnung sind daher aufgrund der unmittelbaren Anwendbarkeit von Verordnungen gem. Art. 288 Abs. 2 Satz 1 AEUV unzulässig.³⁶

Das Normwiederholungsverbot gilt auch insbesondere für die Bestimmungen der DSGVO. Der Unionsgesetzgeber wählte für die DSGVO ganz bewusst die Form der Verordnung, um durch die unmittelbare Geltung im gesamten Binnenmarkt „Rechtssicherheit und Transparenz“ zu schaffen.³⁷ Die DSGVO verfolgt somit auch das Anliegen, selbst als die für den

³⁴ Gola/Heckmann in: Gola/Heckmann, Einleitung Rn. 30 m.w.N.

³⁵ EuGH, Urt. Vom 10.10.1973, Rs. 34/73, Slg. 1973, S. 981 Rn. 9 ff.

³⁶ Denkhäus/Richter/Bostelmann, § 5 EGovG Rn. 21.

³⁷ Ambrock in: Jandt/Seidle, A. Technische und rechtliche Grundlagen, II. Rechtliche Grundlagen Rn. 55; DSGVO ErwG. 13.

Datenschutz im Binnenmarkt maßgebliche Regelung wahrgenommen zu werden.³⁸ Von dem Verbot erkennt der EuGH jedoch eine Ausnahme an. Mitgliedsstaaten dürfen im Rahmen von **Öffnungs- oder Spezifizierungsklauseln** ausnahmsweise Teile des betroffenen Verordnungstextes wiederholen, wenn dies der Verständlichkeit der nationalen Norm dient.³⁹ Gerade im Zusammenhang mit der DSGVO spielt diese Ausnahme eine wichtige Rolle⁴⁰, die dahinterstehenden Überlegungen wurden in Erwägungsgrund 8 der DSGVO aufgenommen. Demzufolge können die Mitgliedstaaten, wenn in der DSGVO Präzisierungen oder Einschränkungen ihrer Vorschriften durch das Recht der Mitgliedstaaten vorgesehen sind, Teile der DSGVO in ihr nationales Recht aufnehmen, soweit dies erforderlich ist, um die Kohärenz zu wahren und die nationalen Rechtsvorschriften für die Personen, für die sie gelten, verständlicher zu machen.

Vor diesem Hintergrund soll nach einer **Ansicht in der juristischen Literatur** § 6 Abs. 2 Satz 1 EGovG Bln gegen das Normwiederholungsverbot verstoßen, weil er den Regelungsgehalt des Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. a DSGVO wiederhole. Art. 6 Abs. 1 DSGVO bestimmt, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten nur in den genannten Fällen zulässig ist. Jede Verarbeitung personenbezogener Daten ist damit verboten, außer sie ist ausdrücklich erlaubt.⁴¹ Es gilt demnach das Verbotsprinzip bzw. das Prinzip des Verbots mit Erlaubnisvorbehalt.⁴² Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. a DSGVO normiert die Einwilligung als einen tauglichen Erlaubnistatbestand. Eben dieses Verbotsprinzip mit dem Erlaubnistatbestand der Einwilligung gibt § 5 Abs. 2 Satz 1 EGovG Bln wieder. Insoweit liegt auch keine Ausnahme vom Normwiederholungsverbot vor. Die DSGVO enthält keine Öffnungsklausel, die eine Wiederholung des Wortlauts von Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. a DSGVO zum Zwecke der Klarstellung oder dem Verständnis der nationalen Norm zulässt. Art. 6 Abs. 2 DSGVO enthält zwar eine Öffnungsklausel im Sinne des Erwägungsgrunds 8 der DSGVO, die es den Mitgliedstaaten erlaubt, spezifischere Bestimmungen zur Anpassung der Anwendung der Vorschriften der DSGVO zu treffen, indem sie spezifische Anforderungen für die Verarbeitung sowie sonstige Maßnahmen präziser bestimmen, dies gilt allerdings nur in Bezug auf die Verarbeitung aufgrund von Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. c und e DSGVO. Eine Anpassung des Erlaubnistatbestands der Einwilligung gem. Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. a DSGVO ist nicht von der Öffnungsklausel umfasst.

³⁸ Kühling/Martini et al., S. 313 f.

³⁹ Lauber-Rönsberg in: Specht/Mantz, § 4 BDSG Rn. 16.

⁴⁰ Ambrock in: Jandt/Seidle, A. Technische und rechtliche Grundlagen, II. Rechtliche Grundlagen Rn. 57.

⁴¹ Ingold in: HK-DSGVO, Art. 7 Rn. 8.

⁴² Heckmann/Scheurer in: Heckmann/Paschke, JurisPK Internetrecht, Kap. 9 Rn. 183.

Der Verstoß gegen das Normwiederholungsverbot soll auch nicht aus Gründen der **systematischen Klarstellung** gerechtfertigt sein.⁴³ Eine solche systematische Klarstellung könne zwar wünschenswert sein, um den Normadressaten das Verhältnis der unterschiedlichen Erlaubnistatbestände zu verdeutlichen, diese Klarstellungsfunktion erfülle aber wiederum Art. 6 Abs. 1 DSGVO selbst.⁴⁴

Folgt man dieser Ansicht, führte das zur **Unanwendbarkeit von § 6 Abs. 2 Satz 1 EGovG Bln**.⁴⁵ Denn aus der unmittelbaren Geltung von Verordnungen gem. Art. 288 Abs. 2 Satz 2 AEUV ergibt sich auch ein uneingeschränkter **Anwendungsvorrang vor nationalem Recht**.⁴⁶ Für die datenschutzrechtliche Rechtmäßigkeit der Erhebung von Nachweisen bei einer anderen öffentlichen Stelle, also einer Verarbeitung von personenbezogenen Daten gem. Art. 4 Nr. 1 und 2 DSGVO, ist somit allein Art. 6 Abs. 1 DSGVO maßgeblich.

Auch **§ 6 Abs. 2 Satz 2 EGovG Bln** würde mit ähnlicher Begründung gegen das Normwiederholungsverbot verstoßen. Die Vorschrift bestimmt, dass die anfordernde Behörde und die abgebende öffentliche Stelle die erforderlichen Daten zum Zwecke der Nachweiserhebung verarbeiten dürfen. Damit normiert die Vorschrift den **Grundsatz der Zweckbindung**, der sich so ohnehin direkt aus Art. 5 Abs. 1 lit. b DSGVO ergebe. Eine weitere Normierung des Zweckbindungsgrundsatzes im nationalen Recht sei daher überflüssig,⁴⁷ die Bestimmung verstoße somit gegen das Normwiederholungsverbot. Der Anwendungsbereich der Öffnungsklausel gem. Art. 6 Abs. 4 i.V.m. Art. 23 Abs. 1 DSGVO sei vorliegend nicht eröffnet. Selbiges gelte für die Öffnungsklausel in Art. 5 Abs. 2 DSGVO, sodass auch keine Ausnahme vom Normwiederholungsverbot einschlägig wäre. Nach dieser Literaturmeinung wäre auch Art. 6 Abs. 2 Satz 2 EGovG Bln aufgrund des Anwendungsvorrangs des Art. 5 Abs. 1 lit. b DSGVO unanwendbar.⁴⁸

Die geschilderte Rechtsauffassung ist gut vertretbar, aber nicht zwingend. Man kann § 6 Abs. 2 EGovG auch **so auslegen, dass er nicht gegen das Normwiederholungsverbot verstößt**: Was § 6 Abs. 2 Satz 1 EGovG Bln betrifft, lässt sich argumentieren, dass es nicht einfach um die Wiederholung des datenschutzrechtlichen Rechtfertigungsgrundes der

⁴³ Vgl. dazu die Ausführungen zur wortlautgleichen Norm des EGovG Bund in: *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, § 5 EGovG Rn. 23.

⁴⁴ *Kühling/Martini et al.*, S. 314.

⁴⁵ Vgl. dazu die Ausführungen zur wortlautgleichen Norm des EGovG Bund in *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, § 5 EGovG Rn. 24.

⁴⁶ *Schröder* in: *Streinz*, Art. 288 AEUV Rn. 44.

⁴⁷ Vgl. dazu die Ausführungen zur wortlautgleichen Norm des EGovG Bund in *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, § 5 EGovG Rn. 25.

⁴⁸ So auch *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, § 5 EGovG Rn. 25 zur Unanwendbarkeit der wortlautgleichen Norm des EGovG Bund.

Einwilligung geht. Vielmehr enthält diese Vorschrift eine **Regelung zum behördeninternen Datenabruf** – eine Konstellation, die nunmehr über das Registermodernisierungsgesetz neugestaltet werden wird. Pointiert formuliert geht es weniger um einen Eingriff in Rechte des Betroffenen, sondern um eine Erleichterung im Verwaltungsverfahren. Statt dass ein Antragsteller sich um die Nachweise kümmern muss, erledigt die Verwaltung dies quasi „unter sich“. Sobald entsprechende Register vernetzt sind, geht das noch effizienter, weil der Registerabruf in einem automatisierten Verfahrensgang jegliche Mitwirkung erspart. So regelt auch das „Gesetz zur Digitalisierung von Verwaltungsverfahren bei der Gewährung von Familienleistungen“⁴⁹ in mehreren Vorschriften einen solchen Datenabruf, etwa bei den Entgeltbescheinigungsdaten. Gleiches gilt für § 6 Abs. 2 Satz 2 EGovG Bln, bei dem es nicht unbedingt um die Wiederholung des datenschutzrechtlichen Grundsatzes der Zweckbindung, sondern mehr um das Zusammenwirken von anfordernder und abgebender öffentlicher Stelle im Rahmen einer vernetzten, digitalen Verwaltung geht.

Eine **digitale Verwaltung**, die zu regulieren der Hauptzweck eines E-Government-Gesetzes ist, beruht zu einem großen Teil auf der Verarbeitung von Daten. Auch wenn sich das Datenschutzregime in diesem Kontext aus der DSGVO und weiteren Spezialgesetzen ergibt (worauf § 3 EGovG Bln auch explizit hinweist), ist es zulässig und geboten, Regelungen zur Datennutzung oder zum Datenabruf in das E-Government-Recht zu integrieren. Anderenfalls besteht die Gefahr einer Fragmentierung und einer damit verbundenen Rechtsunsicherheit über die zugelassenen oder erforderlichen Geschäftsprozesse innerhalb der digitalen Verwaltung.

c. § 6 Abs. 3 EGovG Bln

Neben den ohnehin unmittelbar geltenden Anforderungen des Art. 7 DSGVO verlangt Art. 6 Abs. 3 EGovG Bln darüber hinaus, dass die betroffene Person den Inhalt der Einwilligung jederzeit abrufen kann. Das wird nach einer **Ansicht in der Literatur** als problematisch angesehen.⁵⁰ Die Anforderungen an die Einwilligung seien abschließend in Art. 7 DSGVO geregelt. Eine Öffnungsklausel, die Abweichungen von Art. 7 DSGVO zulässt, sei nicht einschlägig. Dem lässt sich vielleicht entgegenhalten, dass es hier gar nicht um die

⁴⁹ Z. B. Art. 6 des Gesetzes zur Digitalisierung von Verwaltungsverfahren bei der Gewährung von Familienleistungen abrufbar unter:
https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl120s2668.pdf%27%5D_1621242224691.

⁵⁰ Vgl. dazu die Ausführungen zur Norm des EGovG Bund in *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, § 5 EGovG Rn. 30.

Voraussetzungen an die Wirksamkeit einer Einwilligung, sondern um eine bestimmte Information zur Reichweite der Einwilligung geht. Zu bedenken ist aber, dass § 6 Abs. 3 EGovG selbst von „über die Anforderungen nach Artikel 7 ... hinaus“ spricht. Insgesamt ist diese Vorschrift schon aufgrund des sehr sperrigen Wortlauts verunglückt.

Problematisch ist außerdem, dass die Anforderung zur **jederzeitigen Abrufbarkeit des Inhalts der Einwilligung** gem. § 13 Abs. 2 Nr. 3 Telemediengesetz (TMG) ausweislich der Gesetzesbegründung nur für die elektronische Einwilligung vorgesehen war.⁵¹ Diese Anforderung fand sich schon in der ersten Fassung des EGovG Bln vom 30.05.2016 und war zu diesem Zeitpunkt sinnvoll. Vor Inkrafttreten der DSGVO wurde nämlich zwischen der schriftlichen und elektronischen Einwilligung differenziert. Für die elektronische Einwilligung enthielt § 13 Abs. 2 TMG weitergehende Anforderungen, die mit dem Recht auf jederzeitige Abrufbarkeit auch in § 6 Abs. 3 EGovG Bln aufgenommen wurden. Der Wortlaut von § 6 Abs. 3 Satz 2 EGovG Bln aF knüpfte auch direkt an die elektronische Einwilligung gem. § 6 Abs. 3 Satz 1 EGovG Bln aF an. Dieser unmittelbare Bezug der Anforderung der jederzeitigen Abrufbarkeit zur elektronischen Einwilligung ist seit der ersatzlosen Streichung des § 6 Abs. 3 Satz 1 EGovG Bln aF nicht mehr herstellbar. Dass das Recht der betroffenen Personen, jederzeit den Inhalt ihrer Einwilligung abzurufen, nur für die elektronische Einwilligung gelten soll, lässt seither weder der Wortlaut des § 6 Abs. 3 EGovG erkennen, noch lässt eine Auslegung diesen Schluss zu. Daraus ergibt sich, dass nach dem derzeitigen Wortlaut auch im Falle einer schriftlichen Einwilligung die betroffene Person den Inhalt ihrer Einwilligung jederzeit abrufen können muss. Das könnte insoweit problematisch sein, als eine schriftliche Einwilligung dann digitalisiert und zum jederzeitigen Abruf von der Behörde bereitgestellt werden müsste.

Mit Art. 7 DSGVO wurde die **rechtliche Differenzierung von schriftlicher und elektronischer Einwilligung** überholt. Es gelten insofern die gleichen Anforderungen. Für die Anwendung des bereichsspezifischen Datenschutzrechts des § 13 Abs. 2 TMG ist unter der Geltung der DSGVO kein Platz mehr.⁵² Eine Öffnungsklausel auf die sich eine bereichsspezifische Regelung der elektronischen Einwilligung nach den Vorgaben des § 13 Abs. 2 TMG stützen ließe, enthält die DSGVO nicht.⁵³ Die Notwendigkeit, die Anforderungen an die elektronische Einwilligung im nationalen Recht gesondert zu regeln, ist mit Inkrafttreten der DSGVO entfallen. Aus diesem Grund⁵⁴ hat auch der Bund die inhaltlich

⁵¹ Abgh. Bln Drs. 17/2513, S. 25.

⁵² Buchner/Kühling in: Kühling/Buchner, Art. 7 DSGVO Rn. 75.

⁵³ Keppeler, MMR 2015, 779, 780 f.

⁵⁴ BT-Drs. 19/4674, S. 220.

weitestgehend vergleichbare Regelung des § 5 Abs. 3 EGovG Bund mit Art. 15 Nr. 1 lit. b des Zweiten Gesetzes zur Anpassung des Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 (Zweites Datenschutz-Anpassungs- und Umsetzungsgesetz EU-2. DSAnpUG-EU)⁵⁵ aufgehoben.

Es wird daher angeregt, in Anlehnung an den Bund auch § 6 Abs. 3 EGovG Bln aufzuheben.

d. § 7 EGovG Bln

Dass die Norm die Einhaltung der geltenden **Standards für Datenschutz und Datensicherheit** fordert, ist im Prinzip selbstverständlich, vielleicht sogar redundant. Dennoch ist die Erwähnung im Gesetzestext aufgrund des appellativen Charakters vertretbar.

e. § 17 EGovG Bln

§ 17 Abs. 2 EGovG Bln erwähnt Daten im Zusammenhang mit der Definition von „Registern“. Dies liegt in der Natur der Sache, denn Register werden immer Daten enthalten. Dabei dürfte es jedoch kaum datenschutzrechtliche Implikationen geben, da sich § 17 EGovG Bln vor allem auf Geodaten bezieht, die in den meisten Fällen nicht personenbezogen sein dürften.⁵⁶

f. Open Data , §§ 13, 21 EGovG Bln

So sehr „Open Data“ als E-Government-Thema gesetzt ist, so anspruchsvoll ist die Verbindung zum Datenschutzrecht: Grundsätzlich bezieht sich der Bereich offener Verwaltungsdaten gerade nicht auf personenbezogene Daten, sondern auf **Sachdaten** (so wie auch die Informationsfreiheitsgesetze gerade personenbezogene Daten aussparen). Allerdings können sich hier Probleme ergeben, wenn etwa anonymisierte Daten als „Open Data“ bereitgestellt werden, deren Re-Identifizierung nicht ausgeschlossen werden kann (zum Themenbereich Open Data und damit zu §§ 13, 21 Abs. 2 Satz 2 Nr. 6 EGovG Bln näher s. S. 118 ff. Es ist freilich nicht Aufgabe des Gesetzgebers, die Datenschutzfragen an dieser Stelle regulatorisch aufzugreifen. Entsprechend ist der Gesetzgeber in den genannten Normen auch nicht auf die datenschutzrechtlichen Implikationen eingegangen.

⁵⁵ BGBl. I 2019, S. 1626 ff.

⁵⁶ Denkhaus/Richter/Bostelmann, § 14 EGovG Rn. 4-10.

g. IKT-Sicherheit, § 23 Abs. 2 bis 6 EGovG Bln

Datenschutz und IT-Sicherheit sind zweifellos zwei Seiten einer Medaille. Denn zumindest der Schutz von personenbezogenen Daten richtet sich insbesondere auch darauf, dass keine unbefugten Dritten Zugriff auf die Informationen erhalten. Diese Wechselbeziehung wird auch in der DSGVO deutlich. So legt der **Grundsatz der Integrität und Vertraulichkeit** aus Art. 5 Abs. 1 lit. f DSGVO fest, dass bei den Datenverarbeitungen „eine angemessene Sicherheit der personenbezogenen Daten gewährleistet [werden soll], einschließlich Schutz vor unbefugter oder unrechtmäßiger Verarbeitung und vor unbeabsichtigtem Verlust, unbeabsichtigter Zerstörung oder unbeabsichtigter Schädigung“.

Die für die Gewährleistung der IKT-Sicherheit wohl bestimmende Norm des EGovG Bln ist § 23 EGovG Bln. Dabei sind aus datenschutzrechtlicher Perspektive die Absätze 2 bis 6 relevant.

§ 23 Abs. 2 Satz 3 EGovG Bln erlaubt dem Computersicherheits-Ereignis- und Reaktions-team der Berliner Behörden (Berlin-CERT) die Sammlung und Bewertung der zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit der Informationstechnik erforderlichen Daten, insbesondere zu Sicherheitslücken, Schadprogrammen, erfolgten oder versuchten Angriffen auf die Sicherheit in der Informationstechnik und der dabei angewandten Vorgehensweise und spricht Warnungen und Handlungsempfehlungen aus. **§ 23 Abs. 3 Satz 1 EGovG Bln** normiert eine Rechtsgrundlage für die Verarbeitung von Protokolldaten, mithin auch personenbezogenen Daten, durch das BerlinCERT.

Zur Erfüllung der in § 23 Absatz 2 Satz 3 EGovG Bln genannten Aufgaben dürfen Daten ausschließlich automatisiert verarbeitet werden, soweit dies zur Verhinderung und Abwehr von Angriffen auf die Informationstechnik des Landes oder zum Erkennen und Beseitigen technischer Störungen oder Fehler erforderlich ist.

Die Zulässigkeit einer Verarbeitung der vorstehend genannten Daten ergibt sich aus Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. e DSGVO. Die Verarbeitung liegt hier in dem öffentlichen Interesse, die IT-Infrastruktur der öffentlichen Stellen funktionsfähig und sicher zu halten. Da die Verarbeitung für die Wahrnehmung einer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabe regelmäßig eine Einschränkung der Grundrechte auf Privatleben und auf Datenschutz aus Art. 7 und 8 GRCh darstellt, bedarf es über das Vorliegen eines Erlaubnistatbestandes hinaus auch einer Rechtsgrundlage⁵⁷, vgl. Art. 6 Abs. 3 DSGVO. Die §§ 23 Abs. 2 Satz 3, 23 Abs. 3 Satz 1 EGovG Bln normieren eine solche Rechtsgrundlage. Nach Art. 6 Abs. 3 Satz 2 DSGVO

⁵⁷ Buchner/Petri in: Kühling/Buchner, Art. 6 DSGVO Rn. 120.

muss im Falle einer Verarbeitung gem. Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. e DSGVO der Zweck der Verarbeitung für die Erfüllung einer Aufgabe erforderlich sein, die im öffentlichen Interesse liegt. § 23 Abs. 3 Satz 1 EGovG Bln legt als Zweck der Verarbeitung die Verhinderung und Abwehr von Angriffen auf die Informationstechnik des Landes oder zum Erkennen und Beseitigen technischer Störungen oder Fehler fest. Zweifel an der **Erforderlichkeit der Datenverarbeitung** zu diesen Zwecken bestehen hier nicht. Eine solche Zweckbestimmung wurde von der Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit, Maja Smolczyk bereits 2016 gefordert⁵⁸ und mit dem Berliner Datenschutz-Anpassungsgesetz EU⁵⁹ an dieser Stelle umgesetzt. Die Sicherheit der Informationstechnik könnte nicht ansatzweise auf vergleichbarem Niveau gewährleistet werden, wenn den zuständigen Stellen keinerlei Protokolldaten zur Verfügung stünden.

Nach **§ 23 Abs. 3 Satz 2 EGovG Bln** sind die entsprechenden Daten zu anonymisieren, soweit dies automatisiert möglich ist. Die Vorschrift soll dem Grundsatz der Pseudonymisierung als technische Schutzmaßnahme zur Geltung verhelfen und die Verpflichtungen der Art. 25 Abs. 1 und 32 Abs. 1 lit a DSGVO umsetzen.⁶⁰

§ 23 Abs. 3 Satz 4 EGovG Bln bestimmt, dass die Daten nach der automatisierten Verarbeitung unverzüglich zu löschen sind. Damit werden vor allem die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts aus seiner Entscheidung zur automatisierten Erfassung von KFZ-Kennzeichen⁶¹ umgesetzt.⁶²

Abweichend davon dürfen gem. **§ 23 Abs. 3 Satz 5 EGovG Bln** die Daten für längstens drei Monate gespeichert werden, wenn gem. § 23 Abs. 4 Satz 1 EGovG Bln Tatsachen den Verdacht begründen, dass die Daten eine Schadfunktion enthalten, durch eine Schadfunktion übermittelt wurden oder sich aus ihnen Hinweise auf eine Schadfunktion ergeben können und die Verarbeitung zur Bestätigung oder Widerlegung des Verdachts erforderlich ist. Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen hiergegen nicht, da eine Speicherung nach dem hier gewählten sogenannten Quick-Freeze-Verfahren⁶³ stets anlassbezogen erfolgt. Eine Speicherung ist vorliegend nur zulässig, wenn bestimmte Tatsachen einen

⁵⁸ Vgl. Wortprotokoll des Ausschusses für Digitale Verwaltung, Datenschutz und Informationsfreiheit – TOP 2 zum Berliner EGovG am 11. April 2016, S. 25, abrufbar unter: www.parlament-berlin.de/ados/17/ITDat/protokoll/it17-070-wp.pdf.

⁵⁹ Vgl. Art. 16 Nr. 2 lit. b des Gesetzes zur Anpassung datenschutzrechtlicher Bestimmungen in Berliner Gesetzen an die Verordnung (EU) 2016/679 (Berliner Datenschutz-Anpassungsgesetz EU – BlnDSAnpG-EU), GVBl. 2020, S. 807, S. 813.

⁶⁰ Abgh. Bln Drs. 18/2598, S. 100.

⁶¹ BVerfG, Urt. vom 11. März 2008, 1 BvR 2074/05, 1 BvR 1254/07 = NJW 2008, 1505.

⁶² Abgh. Bln Drs. 18/2598, S. 100.

⁶³ Vgl. BVerfG, Urt. vom 2.3.2010 - 1 BvR 256/08 = NJW 2010, 833 Rn. 208.

Verdacht auf Schadfunktionen, mithin Gefahren für die IT-Sicherheit, begründen. Eine Speicherdauer von drei Monaten erscheint dabei auch verhältnismäßig, da sie insbesondere einem legitimen Zweck dient, geeignet, erforderlich und angemessen ist.⁶⁴

§ 23 Abs. 4 EGovG Bln knüpft eine über die automatisierte Verarbeitung nach § 23 Abs. 3 EGovG Bln hinausgehende Verarbeitung von personenbezogenen Daten an weitere strengere Voraussetzungen und schafft eine Rechtsgrundlage für solche Verarbeitungen. Als Erlaubnistatbestand kommt auch hier nur Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. e DSGVO in Betracht.

Ein vergleichbares **Regime zur Datenspeicherung und -auswertung** findet sich im Landesrecht der anderen Bundesländer nur in § 16 BayEGovG. Dort sind inhaltlich weitestgehend gleichlaufend Regelungen zur automatisierten Verarbeitung und nachfolgenden Löschung (§ 16 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 3 BayEGovG), zur anlassbezogenen Speicherung (§ 16 Abs. 2 BayEGovG) und Vorgaben zur über die automatisierte Verarbeitung hinausgehende Verarbeitung (§ 16 Abs. 4 BayEGovG) zu finden.

3. Rückmeldungen aus der Verwaltungspraxis

Aus der Praxis der Berliner Verwaltung wird gelegentlich eine **Konkretisierung der datenschutzrechtlichen Regelungen** auf Gesetzesebene gefordert. Dabei solle sich der Gesetzgeber nach Ansicht der befragten Person sowohl des Beschäftigten- als auch des Bürgerdatenschutzes annehmen. Aus dieser Forderung ließe sich schließen, dass in der Wahrnehmung der befragten Person gewisse Unsicherheiten beim Datenschutz und E-Government bestehen. Entsprechend werden Klarstellungen gefordert. Durch solche Maßnahmen sollte eine größere Rechtssicherheit erreicht werden. Und nicht zuletzt ist es auch im Datenschutz sehr wichtig, das Vertrauen der Beteiligten zu gewinnen und zu stärken. Nur so kann sichergestellt werden, dass möglichst viele Bedenken ausgeräumt und entkräftet werden können. Da die Äußerungen jedoch nicht mehr ins Detail gehen, ist es fraglich, inwiefern sich daraus konkrete Empfehlungen ableiten lassen.

a. Rückmeldung aus der Verwaltungspraxis zum Datenschutz allgemein und zu Open Data

Der Datenschutz scheint für die Bediensteten keine der ganz großen Herausforderungen bei der Implementierung von Digitalisierung in der Verwaltung zu sein.

⁶⁴Vgl. zur vergleichbaren Regelung des Art. 16 Abs. 2 EGovG Bayern: *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, BayEGovG Art. 16 Rn. 8 m.w.N.

So gaben zwar 44 % der Befragten (N=27) an, dass sie die **Herstellung von datenschutzkonformen Lösungen** als große Herausforderung sehen, damit lag der Datenschutz jedoch auf Platz 7 von 11 möglichen Herausforderungen und scheint also eher eine untergeordnete Rolle bei den Hemmnissen auf dem Weg zur Erfüllung des EGovG zu spielen.

Durch das EGovG kann zudem im weiteren Sinne dazu beigetragen werden, dass die Ziele der DSGVO und des Datenschutzes verstärkt sichergestellt werden. So ist es nach Art. 5 Abs. 1 lit. a DSGVO wichtig, dass die Datenverarbeitungen auf eine für die betroffene Person nachvollziehbare Weise erfolgen. Dies spiegelt sich auch in den empirischen Daten wider.

Der **Grundsatz der Transparenz** wird durch das EGovG unterstützt. So gaben insgesamt 71 % der Befragten (N=27) an, dass durch das EGovG die Verwaltungsprozesse und damit auch die Verarbeitungen transparenter geworden sind.

b. § 6 EGovG

Wie relevant diese Fragen des Informationsaustausches zwischen den Behörden sind, lässt sich daraus ablesen, wie häufig **zentrale Strukturen und Informationen** in der Verwaltung genutzt werden.

So nutzen 11 % der Befragten (N=27) zentrale informations- und kommunikationstechnische Strukturen immer und 48 % oft. Zentrale Informationen werden von 74 % der Befragten oft genutzt.

Jedoch fällt auf, dass hier das EGovG nicht unbedingt der ausschlaggebende Faktor war.⁶⁵ Eine der befragten Personen äußerte sich auf Nachfrage im Fragebogen sogar so: „Eher pandemiebedingt als EGovG-bedingt hat sich die Nutzung von IKT erweitert, Projekte wurden schneller vorangetrieben ...“

⁶⁵ Es gehen jedoch nur 33 % der Befragten (N=27) davon aus, dass seit Inkrafttreten des EGovG zentrale informations- und kommunikationstechnische Strukturen eher vermehrt genutzt werden. Es gehen im Gegenteil sogar 33 % davon aus, dass dies eher nicht der Fall ist und 15 % sagen sogar, dass es gar nicht der Fall ist. Bei der Nutzung von zentralen Informationen und Ressourcen bietet sich ein ähnliches Bild. Hier gehen zwar immerhin 4 % der Befragten sicher davon aus, dass das EGovG dazu beigetragen hat, dass die Nutzung gestiegen ist und 30 % das dies eher der Fall ist. Andererseits sagen hier jedoch auch 22 %, dass seit Inkrafttreten des EGovG eher keine vermehrte Nutzung von zentralen Informationen stattgefunden hat und 19 % gehen sogar davon aus, dass dies gar nicht der Fall ist.

c. Rückmeldung aus der Verwaltungspraxis zur IKT-Sicherheit

Zu der genauen normativen Ausgestaltung der IKT-Sicherheit wurden die Berufsträger selbstverständlich nicht befragt, jedoch geben ihre Antworten doch teils auch Aufschluss über die Sicherheit der Verwaltungsprozesse und damit auch der Datenverarbeitungen.

Das Berliner EGovG hat nach Ansicht der an der quantitativen Studie teilnehmenden Personen auf die Sicherheit der Verwaltungsprozesse durchaus einen **positiven Effekt**. So gaben insgesamt 85 % der Teilnehmenden (N=27) an, dass die Verwaltungsprozesse durch das EGovG **sicherer geworden** sind. Dadurch dürfte also auch die IT-Sicherheit gesteigert worden sein.

Des Weiteren ist erfreulich festzustellen, dass auch relativ viele der Befragten (59 %, N=27) angaben, dass **Qualifizierungsmaßnahmen** in ihren Institutionen angeboten werden. Aus den ergänzenden Ausführungen ergibt sich, dass dabei auch auf dem Gebiet der IT-Sicherheit geschult wurde.

Damit wird einer **datenschutzrechtlichen Pflicht des Verantwortlichen** Rechnung getragen. Denn nach Art. 32 DSGVO haben Verantwortliche technische und organisatorische Maßnahmen zu treffen, um die Sicherheit der Daten zu gewährleisten. Dabei stellen Schulungen von Beschäftigten ein anerkanntes Mittel als organisatorische Maßnahme dar.⁶⁶

4. Schlussfolgerungen

Auch wenn dies (ohne nähere Begründung) vereinzelt gefordert wurde, erscheint eine Erweiterung der datenschutzrechtlichen Regelungen des EGovG Bln nicht angebracht. Stattdessen sollte die zu einzelnen Regelungen geäußerte Kritik zum Anlass genommen werden, etwaige Unklarheiten und europarechtliche Bedenken aus dem Weg zu räumen.

a. Lösungsvorschlag zu § 6 Abs. 2 Satz 1 EGovG Bln

Sollte man der Kritik zu § 6 Abs. 2 Satz 1 EGovG Bln folgen, bietet es sich an, eine Formulierung zu wählen, die direkt an die DSGVO anknüpft, indem die Rechtmäßigkeit der Erhebung vom Vorliegen der Bedingungen des Art. 6 Abs. DSGVO abhängig gemacht wird.⁶⁷ So kann dem Normanwender insbesondere der unionsrechtliche Charakter der Bestimmung verdeutlicht werden.

⁶⁶ Zum Beispiel *Hartung* in: Kühling/Buchner, Art. 25 DSGVO Rn. 15.

⁶⁷ *Kühling/Martini et al.*, S. 314.

Dabei könnte man sich an der Formulierung des § 6 Abs. 2 Satz 1 des Hessischen E-Government-Gesetzes orientieren:

„Die zuständige Behörde kann erforderliche Nachweise, die von einer deutschen öffentlichen Stelle stammen, direkt bei der ausstellenden öffentlichen Stelle elektronisch einholen, wenn die Einwilligung der betroffenen Person vorliegt oder mindestens eine andere der in Art. 6 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) genannten Bedingungen erfüllt ist.“

Hierbei wird die Einwilligung als Erlaubnistatbestand durch ihre wörtliche Erwähnung besonders herausgestellt, gilt sie doch als „genuiner Ausdruck der informationellen Selbstbestimmung“⁶⁸ und verleiht der Datenverarbeitung daher „in hervorgehobener Weise Legitimität“⁶⁹. Gleichzeitig wird durch die Formulierung „...oder mindestens eine andere der in Art. 6 Abs. 1 [] genannten Bedingungen...“ klargestellt, dass es sich auch bei der wörtlich erwähnten Einwilligung um einen Erlaubnistatbestand handelt, der direkt Art. 6 Abs. 1 DSGVO zu entnehmen ist. Dem Normadressaten wird somit klar, dass die Einwilligung als Erlaubnistatbestand unionsrechtlich geprägt ist. Eine Verschleierung des unionsrechtlichen Charakters der Bestimmung ist damit nicht zu befürchten. Ein Verstoß gegen das Normwiederholungsverbot dürfte somit nicht vorliegen.

Die Rechtsauffassung, dass kein Verstoß gegen das Normwiederholungsverbot vorliegt, ist aber auch vertretbar.

b. Lösungsvorschlag zu § 6 Abs. 2 Satz 2 EGovG Bln

Will man aufgrund der vorgebrachten Kritik diese Vorschrift nicht ersatzlos streichen, lässt sich ihre **Beibehaltung** mit der hier vorgeschlagenen Argumentation gut vertreten.

c. Lösungsvorschlag zu § 6 Abs. 3 EGovG Bln

Mit der hier vorgetragenen Argumentation wird vorgeschlagen, § 6 Abs. 3 EGovG Bln **ersatzlos zu streichen**, so wie dies auch bei der vergleichbaren Regelung im Bundesgesetz geschehen ist.

⁶⁸ Buchner/Kühling in: Kühling/Buchner, Art. 7 DSGVO Rn. 9.

⁶⁹ Frenzel in: Paal/Pauly, Art. 7 DSGVO Rn. 1.

d. Ergänzungsvorschläge zu § 23 Abs. 2 bis 6 EGovG Bln

Es wird angeregt, eine Vorschrift wie in § 16 Abs. 2 Satz 2 BayEGovG zu schaffen. Darin ist geregelt, dass **Protokolldaten im Gebiet der Europäischen Union gespeichert** werden müssen. Die Vorschrift setzt so Vorgaben des EuGH⁷⁰ um, wonach eine nationale Regelung insbesondere vorsehen muss, dass die Daten im Unionsgebiet gespeichert werden. Es ist daher zu empfehlen eine entsprechende Regelung auch in § 23 Abs. 3 EGovG Bln mit aufzunehmen. Es bietet sich an, nach § 23 Abs. 3 Satz 5 EGovG Bln einen weiteren Satz 6 mit folgendem Wortlaut einzufügen:

Die Daten sind im Gebiet der Europäischen Union zu speichern.

Zum anderen normiert § 16 Abs. 5 BayEGovG einen besonderen Schutz für Daten aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung. Dieser Kernbereich ist gem. Art. 1 Abs. 1 GG absolut geschützt⁷¹, sodass selbst schwerwiegende Interessen der Allgemeinheit einen Eingriff in ihn nicht rechtfertigen können.⁷² Ein mangelnder Kernbereichsschutz könnten berechtigterweise Zweifel an der Verhältnismäßigkeit einer Norm begründen. Daher ist zu empfehlen, eine Regelung nach dem Vorbild von § 16 Abs. 5 BayEGovG in § 23 EGovG Bln aufzunehmen. Es bietet sich z. B. an, hinter § 23 Abs. 6 EGovG Bln einen weiteren Absatz mit folgendem Wortlaut einzufügen:

Soweit möglich, ist bei der Datenverarbeitung technisch sicherzustellen, dass Daten, die den Kernbereich privater Lebensgestaltung betreffen, nicht erhoben werden. Werden Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erlangt, dürfen diese nicht verwendet werden und sind unverzüglich zu löschen; die Tatsache ihrer Erlangung und Löschung ist zu dokumentieren. Dies gilt auch in Zweifelsfällen.

⁷⁰ EuGH, Urt. vom 21.12.2016 – C-203/15, C-698/15 = NJW 2017, 717 Rn. 122 m.w.N.

⁷¹ BVerfGE 119, 1 (13.06.2007 - 1 BvR 1783/05).

⁷² BVerfGE 34, 238 (31.01.1973 - 2 BvR 454/71).

III. Elektronische Kommunikation

1. Elektronische Kommunikation als Baustein des E-Governments

Zu den wesentlichen Strukturelementen der digitalen Verwaltung zählt – neben der später eingeführten elektronischen Aktenführung – zweifellos die elektronische Kommunikation. Bereits 2003 wurde das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes um einen § 3a VwVfG ergänzt, der die Eröffnung des Zugangs zur elektronischen Kommunikation zwischen Behörden und Bürgerinnen, Bürgern sowie Unternehmen regelte. War dies ursprünglich noch komplett dem sog. Freiwilligkeitsprinzip⁷³ unterworfen, haben die E-Government-Gesetze mittlerweile die Zugangseröffnung für die Behörden zur Pflicht erhoben. So auch § 4 EGovG Bln.

2. Zugangseröffnung

a. Regelungsgehalt des § 4 Abs. 1 bis 4 EGovG Bln

§ 4 EGovG Bln verpflichtet die Behörden zur Eröffnung einer Vielzahl verschiedener elektronischer Zugänge. Abs. 1 normiert, neben einer generellen Pflicht zur Eröffnung eines elektronischen Zugangs, die Pflicht zur Eröffnung eines Zugangs für elektronische Dokumente mit qualifizierter elektronischer Signatur. Abs. 2 verpflichtet zur Zugangseröffnung für De-Mail und für Mails mit einer gängigen Ende-zu-Ende-Verschlüsselung. Abs. 3 verpflichtet zur Zugangseröffnung mittels elektronischer Formulare und Abs. 4 verpflichtet zur Eröffnung des Zugangs für sonstige zum Schriftformersatz zugelassene Verfahren. Im Vergleich zu den Regelungen des Bundes und der anderen Bundesländer legt sich Berlin damit besonders **umfangreiche Verpflichtungen zur elektronischen Kommunikation** auf. So wird z. B. in § 2 EGovG Bund lediglich zur Zugangseröffnung für die Übermittlung elektronischer Dokumente mit qualifizierter elektronischer Signatur und zur Zugangseröffnung durch eine De-Mail-Adresse verpflichtet. In Berlin sind die Behörden nicht nur generell zur elektronischen Zugangseröffnung und zum Anbieten einzelner dafür geeigneter Verfahren verpflichtet, sondern zur Eröffnung aller in der Behördenpraxis gängigen bzw. rechtlich besonders anerkannten Kommunikationskanäle.⁷⁴

Die Regelung überlagert weitestgehend **§ 3a Abs. 1 VwVfG**, der gem. § 1 VwVfG BE wie das gesamte VwVfG des Bundes für die Verwaltungstätigkeit der Berliner Behörden gilt.

⁷³ Hierzu *Heckmann* in: Heckmann/Paschke, JurisPK Internetrecht, Kap. 5 Rn. 470 ff.

⁷⁴ Denkhaus/Richter/Bostelmann, EGovG Bln § 4 Rn. 2.

Die Zugangseröffnungsfreiheit, wie sie § 3a Abs. 1 VwVfG grundsätzlich auch für Behörden normiert, wird durch § 4 Abs. 1 EGovG Bln zur **Zugangseröffnungspflicht** verdichtet.⁷⁵ Neben dem Entschließungsermessen begrenzt die Vorschrift durch die Vielzahl der anzubietenden digitalen Verfahren auch das technische Auswahlermessen weitestgehend.⁷⁶

Die Vorschrift bindet zwar die Behörden, begründet aber **keine Rechtsansprüche Dritter**, also der Bürgerinnen und Bürger, auf die Eröffnung bestimmter elektronischer Zugänge.⁷⁷

b. Normative Einordnung

aa. Qualifizierte elektronische Signatur

§ 4 Abs. 1 EGovG Bln verpflichtet zur Eröffnung eines Zugangs für die Übermittlung von Dokumenten mit **qualifizierter elektronischer Signatur** (qeS). Eine entsprechende Regelung findet sich sowohl im EGovG des Bundes als auch in so gut wie allen E-Government-Gesetzen der Länder. Damit gehört die Übermittlung von Dokumenten mit qeS zum Standard rechtsverbindlicher elektronischer Behördenkommunikation.

Rechtlich ausgestaltet war die qeS ursprünglich im Signaturgesetz (SigG). Seit dem Inkrafttreten der **Verordnung (EU) Nr. 910/2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt (eIDAS-VO)** zum 17. September 2014 ist die qeS ebenda inhaltlich weitestgehend gleichlaufend und mit denselben Rechtsfolgen⁷⁸ geregelt. Seit 20. Juli 2017 ersetzt außerdem das **Vertrauensdienstegesetz (VDG)** das SigG. Darin finden sich inhaltliche Ergänzungen zur eIDAS-VO, wie z. B. Regelungen zu den Aufsichtsstellen (§ 2 VDG) oder zu den Mitwirkungspflichten und der Haftung der Vertrauensdiensteanbieter (§§ 5 und 6 VDG).⁷⁹

Die Gesetzesbegründung des EGovG Bln führt zur qeS unter anderem aus, dass sie ein sehr **hohes Sicherheitsniveau** gewährleistet.⁸⁰ Tatsächlich genießt die qeS rechtlich den Status eines besonders sicheren Verfahrens, gem. § 3 Abs. 2 Satz 2 VwVfG ist sie im

⁷⁵ Heckmann in: Heckmann/Paschke, JurisPK Internetrecht, Kap. 5, Rn. 472.

⁷⁶ Denkhäus/Richter/Bostelmann, EGovG Bln § 4 Rn. 4.

⁷⁷ Abgh. Bln Drs. 17/2513, S. 19.

⁷⁸ Hornung in: Schoch/Schneider, § 3a VwVfG Rn. 53.

⁷⁹ Vgl. weiterführend Denkhäus/Richter/Bostelmann, Einleitung EGovG Rn. 91.

⁸⁰ Abgh. Bln Drs. 17/2513, S. 20.

Verwaltungsverfahren funktionsäquivalent zur Schriftform.⁸¹ Im Zivilprozess kommt ihr gem. § 371a ZPO die Beweiskraft privater (also in aller Regel) schriftlicher Urkunden zu.⁸²

Nach Art. 3 Nr. 10 der eIDAS-VO handelt es sich bei einer elektronischen Signatur zunächst um „Daten in elektronischer Form, die anderen elektronischen Daten beigefügt oder logisch mit ihnen verbunden werden und die der Unterzeichner zum Unterzeichnen verwendet“. Fortgeschritten ist die Signatur, wenn sie den Anforderungen des Art. 26 eIDAS-VO genügt, vgl. Art. 3 Nr. 11 eIDAS-VO. Nach Art. 3 Nr. 12 eIDAS-VO handelt es sich bei einer **qualifizierten elektronischen Signatur** um eine fortgeschrittene elektronische Signatur, die von einer qualifizierten elektronischen Signaturerstellungseinheit erstellt wurde und auf einem qualifizierten Zertifikat für elektronische Signaturen beruht. Die eIDAS-Verordnung unterscheidet demnach zwischen drei Stufen von elektronischen Signaturen, die jeweils gesteigerte Voraussetzungen erfüllen müssen. Die qeS ist dabei an die strengsten Voraussetzungen gebunden. Auch die qualifizierte elektronische Signaturerstellungseinheit ist nochmals gesonderten technischen und organisatorischen Anforderungen unterworfen, vgl. Art. 3 Nr. 23 i.V.m. Anhang II der eIDAS-VO. Qualifizierte Zertifikate dürfen nur von qualifizierten Vertrauensdiensteanbietern erstellt werden (vgl. Art. 3 Nr. 15 eIDAS-VO), die wiederum strengen Anforderungen und Aufsichtsbestimmungen unterliegen. Die zuständige Aufsichtsbehörde ist in Deutschland die Bundesnetzagentur, vgl. § 2 Abs. 1 VDG, Art. 17 Abs. 1 eIDAS-VO.

Durch diesen rechtlich vorgeschriebenen Einsatz bestimmter technischer Komponenten, Verfahren und Algorithmen und die strenge Aufsichtsstruktur bietet die qeS ein hohes Maß an technisch-organisatorischer Sicherheit⁸³ und kann so die Funktionen der **Authentizität** (die Herkunft der Daten muss nachweisbar sein), der **Integrität** (die ausgetauschten Daten haben nur Gültigkeit, wenn der Inhalt sowie die angeführten Adressen unverseht sind), der **Vertraulichkeit** (die Daten sind vor der Einsicht durch Unbekannte geschützt) und der **Verbindlichkeit** (der Absender kann nicht leugnen, die Nachricht selbst versendet zu haben) gewährleisten. Vor allem garantiert die qeS ein hohes Maß an **Identifizierungssicherheit** durch die Einbindung in die Zertifizierungs-Infrastruktur, für das der Vertrauensdiensteanbieter auch rechtlich einstehen muss.⁸⁴ Gem. Art. 25 Abs. 2 eIDAS-VO hat die qeS die gleiche Rechtswirkung wie eine handschriftliche Unterschrift.

⁸¹ Heckmann in: Heckmann/Paschke, JurisPK Internetrecht, Kap. 5 Rn. 452.

⁸² Heckmann in: Heckmann/Paschke, JurisPK Internetrecht, Kap. 5 Rn. 456.

⁸³ Hornung in: Schoch/Schneider, § 3a VwVfG Rn. 74.

⁸⁴ Hornung in: Schoch/Schneider, § 3a VwVfG Rn. 74.

Problematisch war bei der qeS lange Zeit, dass sie aufgrund einiger Beschränkungen durch das SigG in Praxis nur **sehr beschränkte Verbreitung** gefunden hat. § 17 SigG stellte strenge Anforderungen an Signaturanwendungskomponenten, sodass bis zum Inkrafttreten der eIDAS-VO die qeS nur mithilfe einer Chipkarte und einem zusätzlichen Kartenlesegerät genutzt werden konnte.⁸⁵ Hohe Kosten für die Hardware und ein kompliziertes Verfahren zur Beantragung von Signaturen⁸⁶ hielten vor allen Bürgerinnen und Bürger vom Einsatz der qeS ab. Die eIDAS-VO sieht keine derartigen Anforderungen an Signaturanwendungskomponenten⁸⁷ mehr vor, sodass die **kostenintensive Anschaffung einer Signaturerstellungseinheit entfällt** und Signaturen nun auch z. B. mit Hilfe eines Smartphones erstellt werden können.⁸⁸ Es ist erklärtes Ziel der eIDAS-VO, durch sogenannte Fernsignaturen die Praktikabilität von qeS durch die damit verbundenen wirtschaftlichen Vorteile⁸⁹ zu steigern.⁹⁰ Bei der **Fernsignatur** erstellen Vertrauensdiensteanbieter die Signatur für den Unterzeichnenden⁹¹, eine ganze Reihe entsprechender Anbieter ist bereits auf dem Markt⁹², wie z. B. die Deutsche Post AG mit dem selfident-Verfahren. Tatsächlich soll die Abschaffung des Kartenlesegeräts erheblich zur weiteren Verbreitung des qeS-Einsatzes beigetragen haben.⁹³

bb. De-Mail

Nach § 4 Abs. 2 EGovG ist jede Behörde verpflichtet, den Zugang zur elektronischen Kommunikation auch über eine De-Mail-Adresse im Sinne des De-Mail-Gesetzes zu eröffnen. Damit sollte eine Alternative zur qeS unter Gewährleistung von IT-Sicherheit und Rechtssicherheit geschaffen werden. Einzelheiten ergeben sich aus einem zu dieser technischen Lösung eigens beschlossenen Gesetz, dem De-Mail-Gesetz. **Verfassungsrechtliche und europarechtliche Bedenken** gegen dieses Spezialgesetz⁹⁴ hinderten die Einführung der

⁸⁵ Degen/Emmert, § 7 Rn. 62.

⁸⁶ Degen/Emmert, § 7 Rn. 68.

⁸⁷ Degen/Emmert, § 7 Rn. 66.

⁸⁸ B. E. Brisch/K. M. Brisch in: Hoeren/Sieber/Holznapel, Teil 13.3 Rn. 14.

⁸⁹ ErwG. 52 der eIDAS-VO.

⁹⁰ B. E. Brisch/K. M. Brisch in: Hoeren/Sieber/Holznapel, Teil 13.3 Rn. 14.

⁹¹ Voigt/Herrmann/Danz, NJW 2020, 2991, 2992.

⁹² Vgl. <https://www.bundesnetzagentur.de/EVD/DE/Verbraucher/Vertrauensdienste/Signatur/Signatur.html>.

⁹³ Degen/Emmert, § 7 Rn. 69.

⁹⁴ Vgl. nur Heckmann, E-Government-Gesetz und De-Mail. Eine europarechtlich brisante Mischung <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/e-government-de-mail-notifizierungspflicht/>; Heckmann/Albrecht, ZRP 2013, 42 ff.

De-Mail als gesetzlichem Standard nicht. In der Praxis aber dürfte die De-Mail **gescheitert** sein:

*„Die **schleppende Entwicklung in der Akzeptanz und Verbreitung** unter den Nutzerinnen und Nutzern, die sich bereits bei Einführung des Dienstes abgezeichnet hatte, konnte die De-Mail auch in den letzten Jahren nicht mehr aufholen. Die Deutsche Telekom AG hat sich deshalb von dem Dienst zurückgezogen. Der Vorstandsvorsitzende der Deutschen Telekom AG, Timotheus Höttges, bezeichnete in einem Interview vom 18.02.2021 die De-Mail als überkompliziert, trotz Investitionen in dreistelliger Millio-nenhöhe habe es nie jemanden gegeben, der das Produkt genutzt habe. Darum habe die Telekom den Dienst „eingestellt“. Der Dienst wird zwar weiterhin auf der Website der Telekom beworben, soll aber **nicht mehr aktiv** vermarktet werden. Bestandskun-den werden aber weiter versorgt.⁹⁵ Bereits 2015 erklärte sich die Telekom mit der Entwicklung der De-Mail unzufrieden.⁹⁶ Der De-Mail-Dienst wird zwar auch von den anderen Projektpartnern weiterhin betrieben und beworben⁹⁷, auf den großen Durchbruch der DE-Mail ist jedoch auch in Zukunft nicht mehr zu hoffen. Ob und wann der Dienst tatsächlich gänzlich eingestellt wird, ist bisher noch nicht abzusehen. Leh-ren aus der Entwicklung dieses Projekts können jedoch für künftige Prozesse gezogen werden. Hier hat sich besonders deutlich gezeigt, wie wichtig Akzeptanz und Nutzer-freundlichkeit für den Erfolg eines Dienstes sind.“⁹⁸*

Es gilt deshalb zu beobachten, wie sich die De-Mail-Anbieter positionieren. Besondere In-vestitionen in De-Mail sind vor diesem Hintergrund durchaus fraglich. Soweit eine Geset-zesnovelle für das EGovG Bln geplant ist, steht auch § 4 Abs. 2 EGovG Bln auf dem Prüf-stand.

cc. E-Mail-Zugang mit einer gängigen Ende-zu-Ende-Verschlüsselung

Nach § 4 Abs. 2 2. HS EGovG Bln ist jede „Behörde verpflichtet, ... einen E-Mail-Zugang mit einer gängigen Ende-zu-Ende-Verschlüsselung, zum Beispiel PGP-Standard, zu eröffnen.“ Diese Regelung ist in zweifacher Hinsicht bemerkenswert:

⁹⁵ Skrobotz, <https://skrobotz.de/de-mail/?p=1212>; Rosenbach, mwN., <https://www.spiegel.de/netz-welt/web/timotheus-hoettges-telekom-chef-erklaert-de-mail-zum-toten-gaul-a-3a60e22c-9769-4e7a-a39d-1567a91fb857>.

⁹⁶ Tremmel, <https://www.golem.de/news/telekom-chef-de-mail-ist-ein-toter-gaul-2103-154574.html>.

⁹⁷ Vgl. <https://www.de-mail.info/mythen.html>.

⁹⁸ Heckmann in: Heckmann/Paschke, JurisPK Internetrecht, Kap. 5 Rn. 338.

Zum einen ist es nach wie vor nicht üblich, eine **Pflicht zur Ende-zu-Ende-Verschlüsselung** gesetzlich festzulegen, obwohl dies nach Maßgabe anerkannter IT-Sicherheitsanforderungen eine Selbstverständlichkeit sein sollte.

Zum anderen ist es ungewöhnlich, einen **IT-Standard** beispielhaft ins Gesetz zu schreiben. Normalerweise werden Gesetze technikneutral formuliert und solche Beispiele eher in der Gesetzesbegründung erwähnt.

So vorbildlich die Verpflichtung zur Ende-zu-Ende-Verschlüsselung ist, so ernüchternd fiel die Antwort auf die **Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Stefan Ziller**⁹⁹ an die Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom 16. September 2019 (Drucksache 18/21051) aus¹⁰⁰:

Danach wurden zum Stand September 2019 lediglich 23 Stellen in der Berliner Landesverwaltung genannt, die über eine De-Mail-Domäne verfügen. Berliner Behörden, die nicht in dieser Liste aufgeführt sind, erfüllten die Voraussetzungen des § 4 Abs. 2 2. HS EGovG Bln nicht. Entsprechende Begründungen lagen dem Senat nicht vor und waren „auch nicht beizubringen, da die Behörden eine (Nicht-)Umsetzung des § 4 Abs. 2 EGovG Bln eigenständig verantworten.“

Weiter wird in der **Antwort auf die Anfrage** ausgeführt:

„Die Einrichtung, Verwaltung und Kommunikation von verschlüsselten E-Mail-Adressen i.S.d. § 4 Abs. 2 EGovG Bln obliegt gem. ihrer Organisationshoheit den jeweiligen Berliner Behörden. Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport (SenInnDS) stellt im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die IKT-Steuerung des Landes Berlin über das ITDZ Berlin lediglich die technische Voraussetzung zur Umsetzung bereit.

Zur Umsetzung der Anforderung, eine verschlüsselte E-Mail-Adresse i.S.d. § 4 Abs. 2 EGovG Bln anzubieten, hat die SenInnDS das ITDZ Berlin mit der Bereitstellung eines De-Mail-Gateways beauftragt. Die Berliner Behörden werden damit in die Lage versetzt, eigenständig De-Mail-Postfächer gem. dem Rundschreiben 15/2015 der SenInnDS einzurichten, zu verwalten und für die Kommunikation anzubieten.

Das ITDZ Berlin hat die dafür notwendigen Schritte im landesweiten Beschäftigtenportal dokumentiert. Demgemäß müssen die Behörden initial eine De-Mail-Domain beantragen und können dann eigenständig De-Mail-Adressen einrichten und

⁹⁹ Hierzu auch <https://stefan-ziller.eu/2019/verschlueselte-kommunikation-mit-der-verwaltung-in-berlin/>.

¹⁰⁰ <https://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/18/SchrAnfr/S18-21051.pdf>.

verwalten. Wie viele Behörden über das behördenbezogen zentrale Postfach (vgl. Rundschreiben Abschnitt 7.1) weitere De-Mail-Adressen eingerichtet haben, ist nicht bekannt.“

Offenbar wird die Verpflichtung zur Ende-zu-Ende-Verschlüsselung unmittelbar mit der Bereitstellung der elektronischen Kommunikation über De-Mail gleichgestellt, obwohl auch außerhalb von De-Mail ein solcher Verschlüsselungsstandard erfüllt werden kann.

Der Abgeordnete Ziller **kommentiert** dies wie folgt:

„Die Antwort der Senatsverwaltung zeigt: nicht nur ist größtenteils der Umsetzungsstand bei den Behörden unbekannt, sondern auch die Verpflichtung zur Ende-zu-Ende-Verschlüsselung nach z. B. dem PGP-Standard scheint hier nicht bekannt zu sein; grundsätzlich wird nur auf das kaum genutzte DE-Mail abgestellt. Die Möglichkeit zur verschlüsselten Kommunikation ist Grundlage der digitalen Verwaltung und die Berliner Verwaltung ist dafür noch unzureichend vorbereitet. Die einzelnen Behörden benötigen mehr Hilfestellung; gleichzeitig muss die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben konsequent überwacht werden.“¹⁰¹

dd. Zugang durch bereitgestelltes elektronisches Formular

Nach § 4 Abs. 3 EGovG Bln ist jede Behörde „verpflichtet, auch Zugänge durch von ihr bereitgestellte elektronische Formulare für unmittelbar abzugebende Erklärungen zu eröffnen, wenn damit wiederkehrende Vorgänge mit Hilfe eines IT-Verfahrens bearbeitet werden und die rechtlich festgelegten Formanforderungen erfüllt werden können.“

Auch wenn die gegenwärtige Verwaltungspraxis auf eine elektronische Kommunikation durch E-Mail eingestellt ist, liegt die Zukunft eher in der sog. **Portalkommunikation**¹⁰². Dies bedeutet, dass Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen mit der Verwaltung nicht mehr pausenlos Mails austauschen (mit all den immanenten Problemen einer solchen Kommunikation), sondern Nutzerkonten (Bürgerkonto, Unternehmenskonto) errichtet werden, über deren „Postfächer“ Nachrichten, Informationen und Dokumente gegenseitig bereitgestellt werden. Das entlastet den üblichen Mailverkehr, ermöglicht eine Erhöhung der IT-Sicherheit und fügt sich in die effiziente Gestaltung einer vordigitalisierten und vernetzten Verwaltung ein.¹⁰³

¹⁰¹ Vgl. <https://stefan-ziller.eu/2019/verschluesselte-kommunikation-mit-der-verwaltung-in-berlin/>.

¹⁰² Hierzu umfassend Heckmann, CR 2016, 684 ff. Vgl. auch § 41 Abs. 2a VwVfG und § 9 OZG.

¹⁰³ Hierzu Heckmann in: Heckmann/Paschke, JurisPK Internetrecht, Kap. 5 Rn. 902 ff.

In diesem Kontext spielt § 4 Abs. 3 EGovG Bln eine wichtige Rolle, sind es doch regelmäßig elektronische Formulare, über deren Erklärungen in den jeweiligen Fachverfahren kommuniziert wird. Das wiederum knüpft unmittelbar an die entsprechende Regelung zum Schriftformersatz in § 3a Abs. 2 Satz 4 Nr. 1 VwVfG an.

ee. Zugang durch sonstige sichere Verfahren

Um wiederum zukunfts offen zu sein, verpflichtet § 4 Abs. 4 EGovG Bln jede Behörde, „*neben den Zugängen gemäß den Absätzen 1 bis 3 auch Zugänge durch sonstige sichere Verfahren zu eröffnen, mit denen rechtlich festgelegte Schriftformanforderungen nach bundesrechtlichen Vorschriften erfüllt werden können.*“ Dies wiederum nimmt Bezug auf **§ 3a Abs. 2 Satz 4 Nr. 4 VwVfG**. Danach sind sichere Verfahren solche, die (für die Bundesverwaltung) durch Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates festgelegt werden, welche den Datenübermittler (Absender der Daten) authentifizieren und die Integrität des elektronisch übermittelten Datensatzes sowie die Barrierefreiheit gewährleisten.

c. Rückmeldungen aus der Verwaltungspraxis

Die Umfrage aus der Verwaltungspraxis hat ergeben, dass die meisten Institutionen über einen De-Mail-Zugang verfügen. Schon deutlich weniger ist ein E-Mail-Zugang mit gängiger Ende-zu-Ende-Verschlüsselung verfügbar. Noch einmal weniger Institutionen scheinen über einen Zugang hinsichtlich bereitgestellter elektronischer Formulare zu verfügen. Oftmals konnten sich die Befragten aber nicht hinreichend genau festlegen:

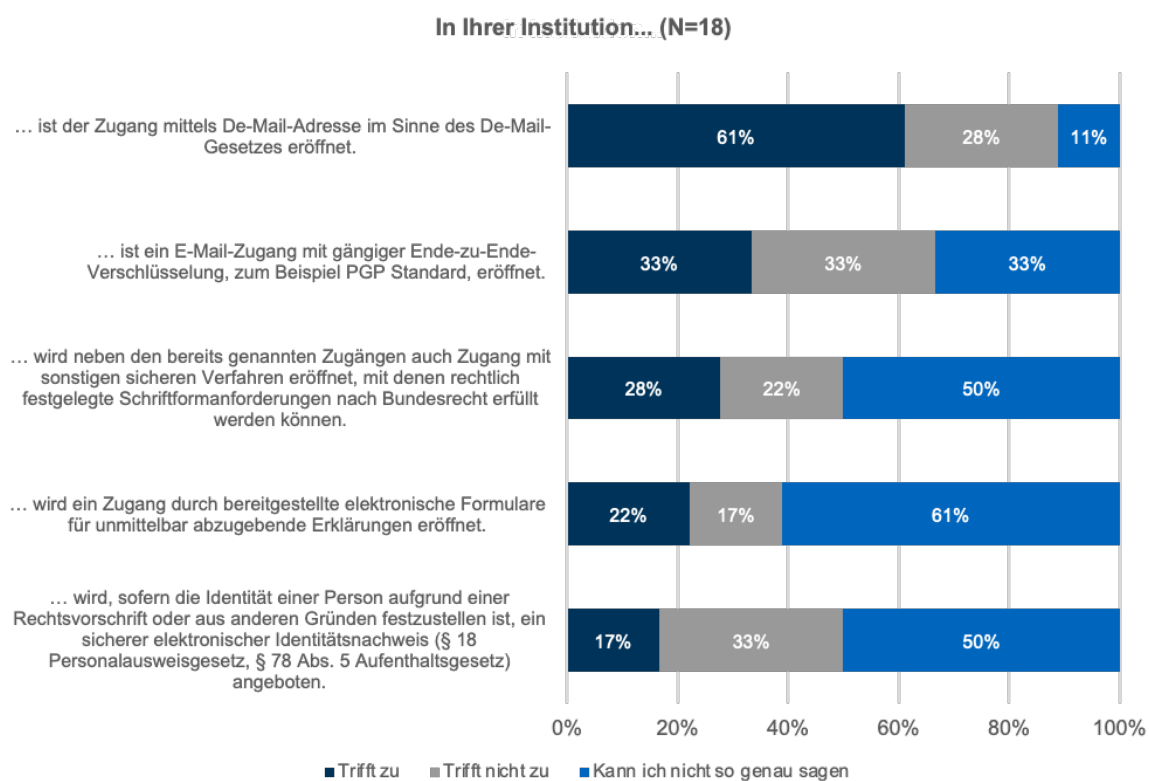
Im Hinblick auf die Zugangseröffnung nach § 4 Abs. 2 EGovG Bln in Form der **De-Mail-Adresse** im Sinne des De-Mail-Gesetzes gaben 61,11 % der Befragten an, dass in ihrer Institution der Zugang eröffnet sei, 27,78 % hingegen, dass dem nicht so sei, die übrigen konnten sich nicht so genau äußern.

Jeweils 1/3 der Institutionen gab weiter an, dass ein **E-Mail-Zugang mit gängiger Ende-zu-Ende-Verschlüsselung** (§ 4 Abs. 2 HS. 2 EGovG Bln) eröffnet sei, dieselbe Anzahl an Befragten meinte, dass dies nicht zutreffe, und das übrige Drittel konnte das nicht so genau sagen.

Soweit eine Institution **elektronische Formulare** bereitstellt, wusste die weit überwiegende Mehrheit (61,11 %) der Befragten nicht, ob insofern ein Zugang nach § 4 Abs. 3 EGovG Bln eröffnet ist. Lediglich 4 Institutionen gaben an, dass sie einen entsprechenden Zugang eröffnet hätten (22,22 %), 3 Institutionen (16,67 %) wussten zumindest, dass sie über keinen derartigen Zugang verfügen.

Ob ein **Zugang durch sonstige sichere Verfahren** eröffnet ist, um bundesrechtlich festgelegte Schriftformanforderungen wahren zu können (§ 4 Abs. 4 EGovG Bln), wusste die Hälfte der Befragten wiederum nicht. Immerhin 5 Institutionen (27,78 %) gaben an, dass ein solcher Zugang vorhanden sei, die restlichen 4 Institutionen gaben an, nicht über einen derartigen Zugang zu verfügen.

Gemäß § 4 EGovG Berlin sind Behörden verpflichtet, bestimmte Zugänge in Bezug auf die elektronische Kommunikation zu eröffnen. Bitte beurteilen Sie, ob die folgenden Aussagen in Ihrer Institution zutreffen.



Kienbaum-Befragung 2021, N=18

Abbildung 9

d. Schlussfolgerungen

- » Es wird empfohlen, die **Zugangsverpflichtung für die Übermittlung von Dokumenten mit qualifizierter elektronischer Signatur beizubehalten**. Für die meisten Fälle der elektronischen Behördenkommunikation wird ein solch hohes Sicherheitsniveau zwar nicht erforderlich sein. Z. B. für rein informatorische oder organisatorische Anfragen kann ohne Weiteres auf einfache E-Mail-Kommunikation zurückgegriffen werden. Aber gerade für die schriftformersetzende, insbesondere sensible Kommunikation bietet die qeS große Vorteile. Würde hierbei auf einen sicheren

Kanal verzichtet, bliebe oft nichts anderes übrig, als einzelne Dokumente doch wieder auf dem Postweg oder persönlich beizubringen. Um aber im Verhältnis zu Bürgerinnen und Bürgern ein volldigitales Verwaltungsverfahren anbieten zu können, muss gewährleistet sein, dass auch sensible Dokumente sicher elektronisch übermittelt werden können.

- » Möglich wäre es darüber hinaus, einen Zugang für die Übermittlung von Dokumenten, die mit einem **qualifizierten elektronischen Siegel** versehen sind, zu eröffnen. Elektronische Siegel sind gem. Art. 3 Nr. 25 eIDAS-VO Daten in elektronischer Form, die anderen Daten in elektronischer Form beigelegt oder logisch mit ihnen verbunden werden, um deren Ursprung und Unversehrtheit sicherzustellen. Ein qualifiziertes elektronisches Siegel ist nach Art. 3 Nr. 27 eIDAS-VO ein fortgeschrittenes elektronisches Siegel, das von einer qualifizierten elektronischen Siegelerstellungseinheit erstellt wird und auf einem qualifizierten Zertifikat für elektronische Siegel beruht. Im Gegensatz zur qeS hat das qualifizierte elektronische Siegel nicht die Rechtswirkung einer Unterschrift, aber es gilt bei der Verwendung die Vermutung der Unversehrtheit der Daten und der Richtigkeit der Herkunftsangabe der Daten, mit denen das qualifizierte elektronische Siegel verbunden ist, vgl. Art. 35 Abs. 2 eIDAS-VO. Im Gegensatz zur qeS dient es nicht natürlichen Personen, sondern juristischen Personen zum Herkunftsnachweis von Dokumenten. Siegelersteller ist also nicht eine natürliche, sondern eine juristische Person, vgl. Art. 3 Nr. 24 eIDAS-VO. Das Siegel ist damit ein **Funktionsäquivalent zur qeS für juristische Personen und Behörden**. Es dient zwar weniger zur Abgabe einer Willenserklärung als vielmehr zur Sicherung der Integrität und Authentizität des Dokuments¹⁰⁴, dennoch könnte ein entsprechender Zugang insbesondere für Unternehmen attraktiv sein, z. B. um Nachweise in einem Antragsverfahren zu erbringen. Die Eröffnung eines entsprechenden Zugangs wäre jedenfalls für die Behörden nur ein unwesentlicher Aufwand, da das qualifizierte elektronische Siegel auf dieselbe technische Infrastruktur zurückgreift wie die qeS.¹⁰⁵ Nicht zuletzt bietet sich auch für die Behörden selbst eine Reihe von Einsatzmöglichkeiten des Siegels¹⁰⁶, wie etwa der Erlass von elektronischen Bescheiden¹⁰⁷, sodass es auch unter diesem Gesichtspunkt sinnvoll erscheint, eine entsprechende Struktur auf Zugangsseite bereit zu halten.

¹⁰⁴ Ortner in: Hoeren/Sieber/Holznapel, Teil 13.2 Rn. 16.

¹⁰⁵ Ortner in: Hoeren/Sieber/Holznapel, Teil 13.2 Rn. 16.

¹⁰⁶ Degen/Emmert, § 7 Rn. 71.

¹⁰⁷ Klein, <https://www.egovernment-computing.de/digitalisierungsturbo-elektronisches-siegel-a-779655/?p=2>.

- » Die Formulierung in **§ 4 Abs. 2 EGovG Bln** „Jede Behörde ist verpflichtet, *auch eine De-Mail-Adresse im Sinne des De-Mail-Gesetzes* sowie einen E-Mail-Zugang mit einer gängigen Ende-zu-Ende-Verschlüsselung, zum Beispiel PGP-Standard, *zu eröffnen*“ ist sprachlich unglücklich, weil es nicht darum geht, eine De-Mail-Adresse zu eröffnen, sondern den Zugang über eine solche Adresse. § 4 Abs. 2 EGovG Bln sollte deshalb geändert werden.
- » Hier bietet sich bereits an, den **Halbsatz mit der De-Mail-Adresse zu streichen**. Wie dargestellt, steht die De-Mail-Adresse als Standard ohnehin vor dem Aus: Zum einen gibt es nach dem Rückzug der Deutsche Telekom AG kaum noch Anbieter. Zum anderen passt eine nationale „Insellösung“ wie De-Mail ohnehin nicht in die heterogene und über europäische Standards vermittelte Kommunikationslandschaft nach der eIDAS-VO.
- » Weiter könnte von der ausdrücklichen Nennung des PGP-Standards abgesehen werden und dieser beispielhaft in der Gesetzesbegründung Erwähnung finden.

3. Sicherer Identitätsnachweis

a. Regelungsgehalt des § 4 Abs. 5 EGovG Bln

Nach § 4 Abs. 5 EGovG Bln sind die Behörden dazu verpflichtet, in Verwaltungsverfahren, in denen sie die Identität einer Person aufgrund einer Rechtsvorschrift feststellen müssen oder aus anderen Gründen eine Identifizierung für notwendig erachten, einen **sicheren elektronischen Identitätsnachweis** gem. § 18 des Personalausweisgesetzes oder § 78 Abs. 5 des Aufenthaltsgesetzes anzubieten. Auch diese Verpflichtung findet sich so meist sogar wortlautgleich in den E-Government-Gesetzen des Bundes und der Länder wieder.

b. Normative Einordnung

Der **praktische Anwendungsbereich der Verpflichtung** dürfte noch einigermaßen beschränkt sein, da er zwei wesentlichen Einschränkungen unterliegt.¹⁰⁸ Zum einen wird ein solcher elektronischer Identitätsnachweis nur erforderlich, wenn ein Verwaltungsverfahren tatsächlich vollständig elektronisch durchgeführt wird. So gilt § 4 Abs. 5 EGovG Bln etwa nicht, wenn die Feststellung der Identität unter Anwesenden erfolgt.¹⁰⁹ Zum anderen gilt nur für eine überschaubare Anzahl von Verwaltungsverfahren überhaupt eine

¹⁰⁸ Vgl. zur insoweit inhaltsgleichen Regelung des EGovG Bund: *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, § 2 EGovG Rn. 52.

¹⁰⁹ Abgh. Bln Drs. 17/2513, S. 22.

Identifizierungspflicht für Bürgerinnen und Bürger.¹¹⁰ Vor allem durch die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) wird die Anzahl der elektronisch durchgeführten Verwaltungsverfahren aber stetig zunehmen, sodass auch das Bedürfnis zur elektronischen Identifikation steigen wird. Auch in dem Verwaltungsportal, zu dessen Einrichtung das OZG verpflichtet, werden Verfahren zur elektronischen Identifikation erforderlich werden.

Der Bund hat seine Regelung zum elektronischen Identitätsnachweis mit dem Gesetz zur Einführung einer Karte für Unionsbürger und Angehörige des Europäischen Wirtschaftsraums mit Funktion zum elektronischen Identitätsnachweis sowie zur Änderung des Personalausweisgesetzes und weiterer Vorschriften vom 21.06.2019 (**eID-Karte-Gesetz eIDKG**)¹¹¹ um die Möglichkeit für Unionsbürger erweitert, einen Identitätsnachweis mittels der eID-Karte gem. § 12 eIDKG zu erbringen.¹¹² Dabei soll es sich um ein Angebot handeln, das neben der Verpflichtung aus der eIDAS-VO zur Anerkennung von Identifizierungsmitteln der anderen Mitgliedstaaten steht und EU-Ausländern die Möglichkeit eines elektronischen Identitätsnachweises gibt.¹¹³ Nach § 1 Abs. 1 eIDKG haben Unionsbürger und Angehörige eines Vertragsstaats des Europäischen Wirtschaftsraums einen Anspruch auf Ausstellung der eID-Karte. So soll die systematische Lücke im eID-System geschlossen werden¹¹⁴, die darin bestand, dass EU-Ausländer weder einen Personalausweis noch einen elektronischen Aufenthaltstitel erhalten können und so keinerlei eID-Funktionen nutzen konnten. In diesem Zuge wurde § 2 Abs. 3 EGovG Bund angepasst, der nun auch den Identifikationsnachweis nach § 12 eIDKG vorsieht.

Es ist zu empfehlen, eine **entsprechende Regelung in § 4 Abs. 5 EGovG Bln** mit aufzunehmen. Ohne eine solche Regelung wäre es EU-Ausländern nicht möglich, die eID-Karte zum Identitätsnachweis bei Berliner Behörden zu nutzen. Der technische und organisatorische Aufwand dürfte sich bei Anerkennung der eID-Karte in Grenzen halten, da rechtlich und technisch auf die bestehenden Strukturen der eID-Funktion des Personalausweises zurückgegriffen wird¹¹⁵, vgl. §§ 11, 12 Abs. 2 Satz 2 eIDKG. Mit der **Anerkennung der eID-Funktion** gem. § 12 eIDKG wären alle derzeit in Deutschland technisch und

¹¹⁰ Vgl. zur insoweit inhaltsgleichen Regelung des EGovG Bund: *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, § 2 EGovG Rn. 52.

¹¹¹ BGBl. I 2019, S. 846.

¹¹² Vgl. weiterführend *Heckmann* in: Heckmann/Paschke, *JurisPK Internetrecht*, Kap. 5 Rn. 381 ff., 395.

¹¹³ BT-Drs. 19/8038, S. 28.

¹¹⁴ BT-Drs. 19/8038, S. 28.

¹¹⁵ BT-Drs. 19/8038, S. 30.

bundesrechtlich vorgegebenen Verfahren zum elektronischen Identitätsnachweis auch im EGovG Bln abgebildet.

Die Verfahren zum elektronischen Identitätsnachweis könnten auch zeitnah um die Möglichkeit des elektronischen Identitätsnachweises mit einem **mobilen** Endgerät erweitert werden. Die Bundesregierung hat einen Entwurf für ein Gesetz zur Einführung eines elektronischen Identitätsnachweises mit einem mobilen Endgerät (**Smart-eID-Gesetz**)¹¹⁶ vorgelegt. Demnach sollen Bürgerinnen und Bürger ihren Online-Ausweis direkt in ihren Smartphones speichern und sich damit auch ohne Ausweiskarte digital ausweisen können. Der Entwurf sieht entsprechende Änderungen des Personalausweisgesetzes, des eIDKG und des Aufenthaltsgesetzes vor. In dieser mobilen eID-Nachweismöglichkeit sieht die Bundesregierung eine wesentliche Voraussetzung für die Akzeptanzerhöhung der elektronischen Kommunikation sowie einen wesentlichen Erfolgsfaktor für die breite Nutzung elektronischer Verwaltungsleistungen nach dem OZG.¹¹⁷ Ob das Vorhaben noch in der laufenden Legislaturperiode zum Abschluss gebracht werden wird, bleibt abzuwarten, zumal aus datenschutzrechtlicher Sicht noch Nachbesserungsbedarf¹¹⁸ bestehen und ein aktueller Änderungsantrag¹¹⁹ das Gesetzgebungsverfahren weiter verzögern könnte. Jedenfalls könnte sich dadurch aber weiterer **Anpassungsbedarf am EGovG Bln für das Land Berlin** ergeben, wenn alle bundesrechtlich vorgesehenen Möglichkeiten zum elektronischen Identitätsnachweis bei Berliner Behörden anerkannt werden sollen.

Über die bereits geregelten oder noch zu regelnden Verfahren zum elektronischen Identitätsnachweis nach nationalem Recht verpflichtet die eIDAS-VO Behörden darüber hinaus, bei grenzüberschreitenden Sachverhalten auch die **elektronischen Identifizierungsmittel anderer Mitgliedstaaten anzuerkennen**, vgl. Art. 6 Abs. 1 eIDAS-VO. Voraussetzung für die Anerkennungspflicht ist, dass der jeweilige Dienst bei der EU-Kommission notifiziert ist, vgl. Art. 7 eIDAS-VO, und in einer entsprechenden Liste¹²⁰ bekanntgegeben wurde, vgl. Art. 9 Abs. 2 eIDAS-VO. Diese Anerkennungspflicht gilt auch für notifizierte elektronische Identifizierungsmittel aus anderen Mitgliedstaaten, die nicht den

¹¹⁶ BT-Drs. 19/28169.

¹¹⁷ BT-Drs. 19/28169, S. 32.

¹¹⁸ Stellungnahme des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines elektronischen Identitätsnachweises mit einem mobilen Endgerät vom 12.02.2021, abrufbar unter: https://www.bfdi.bund.de/DE/Infothek/Transparenz/Stellungnahmen/2021/StgN_elektronischer-Identit%C3%A4tsnachweis.html?cms_templateQueryString=eID&cms_sortOrder=score+desc.

¹¹⁹ <https://www.bundestag.de/presse/hib/842360-842360>.

¹²⁰ Eine entsprechende Liste wird im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2020:276:FULL&from=EN>.

Anforderungen des PAuswG oder anderer Identifizierungsvorschriften entsprechen.¹²¹ Eine Pflicht, weitere oder gar überhaupt Identifizierungssysteme nach gewissen Vorgaben anzubieten, enthält die eIDAS-VO aber nicht.¹²² **Einer Umsetzung dieser Verpflichtung im EGovG Bln bedarf es nicht, da die eIDAS-VO gem. Art. 288 Abs. 2 Satz 2 AEUV unmittelbar gilt.**

c. Rückmeldungen aus der Verwaltungspraxis

Die Rückmeldungen aus der Verwaltungspraxis zeigen, dass der elektronische Identitätsnachweis noch schwach in den Behörden etabliert ist. Der Hälfte der 18 Befragten ist unbekannt, ob in ihrer Institution ein elektronischer Identitätsnachweis angeboten wird. Das lässt darauf schließen, dass dem elektronischen Identitätsnachweis in vielen Behörden noch keine große Bedeutung zukommt.

So gaben nur 17 % der Befragten (N=18) an, dass in ihrer Institution ein sicherer elektronischer Identitätsnachweis angeboten wird. 33 % der Befragten gaben an, dass in ihrer Institution kein sicherer elektronischer Identitätsnachweis angeboten wird.

d. Schlussfolgerungen

§ 4 Abs. 5 EGovG Bln sollte um die **Möglichkeit des Identifikationsnachweises mit der eID-Karte** ergänzt werden. Hierzu bietet sich folgende Formulierung an:

Jede Behörde ist verpflichtet, in Verwaltungsverfahren, in denen sie die Identität einer Person auf Grund einer Rechtsvorschrift festzustellen hat oder aus anderen Gründen eine Identifizierung für notwendig erachtet, einen elektronischen Identitätsnachweis nach § 18 des Personalausweisgesetzes, nach § 12 des eID-Karte-Gesetzes oder nach § 78 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes anzubieten.

Das Angebot der Behörden für elektronische Identitätsnachweise sollte **weiter ausgebaut** werden. In Verfahren, die eine rechtssichere Identifikation der Beteiligten erfordern, ist der elektronische Identitätsnachweis ein wichtiges Element, um das Verfahren nach Außen volldigital abwickeln zu können.

¹²¹ Roßnagel, NJW 2014, 3686, 3691.

¹²² Roßnagel, NJW 2014, 3686, 3687 f.

4. Abwicklung in elektronischer Form

a. Regelungsgehalt des § 4 Abs. 6 EGovG Bln

Nach § 4 Abs. 6 EGovG Bln sind Verwaltungsverfahren (unbeschadet des Absatzes 7) in elektronischer Form abzuwickeln, soweit nicht Rechtsvorschriften entgegenstehen. Soweit für ein Verwaltungsverfahren die elektronische Kommunikation eröffnet ist (genau davon macht § 4 Abs. 7 EGovG Bln eine Ausnahme), soll das Verfahren auch elektronisch durchgeführt („abgewickelt“) werden, es sei denn, spezielle Rechtsvorschriften verhindern – etwa aus formalen Gründen – die elektronische Form.

b. Normative Einordnung

§ 4 Abs. 6 EGovG Bln kann als Bekenntnis verstanden werden, das Land Berlin auf den Weg in eine volldigitalisierte Verwaltung zu bringen. Diese Vorschrift ist im Kontext der elektronischen Aktenführung (s. S. 79 ff.) zu sehen, die bis Ende 2023 einzuführen ist.

Die Vorschrift steht auch im unmittelbaren **Zusammenhang mit dem Onlinezugangsgesetz (OZG)**. Nach § 1 OZG sind Bund und Länder „verpflichtet, bis spätestens zum Ablauf des fünften auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Kalenderjahres [also Ende 2022] ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten.“ Verwaltungsleistungen im Sinne dieses Gesetzes sind nach § 2 Abs. 3 OZG „die elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren und die dazu erforderliche elektronische Information des Nutzers und Kommunikation mit dem Nutzer über allgemein zugängliche Netze.“

Bei unbefangener Betrachtung von Normzweck und Begriffsbestimmungen des OZG entsteht zunächst der Eindruck, dass es sich bei dem „gebündelten elektronischen Verwaltungsangebot“ um nicht mehr handelt als um die **IT-gestützte Außenkommunikation von Verwaltungsbehörden mit anderen Behörden und dem Bürger** (als „Nutzer“, § 2 Abs. 4 OZG). So spricht der Nachsatz „die dazu (sic!) erforderliche Information des Nutzers und die Kommunikation mit dem Nutzer“ eher für die Außenperspektive. Dementsprechend geht etwa eine Meinung in der Literatur davon aus, dass sich aus § 1 OZG **keine Verpflichtung zur Digitalisierung des Verfahrens innerhalb der Behörde** ergibt, sondern allein die Kommunikation der Bürger mit der Behörde digital erfolgen soll.¹²³

¹²³ *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, § 1 OZG Rn. 13; *Guckelberger*, Rn. 273, 276 (jeweils mit weiteren Nachweisen); differenzierend *Heckmann* in: Heckmann/Paschke, *JurisPK Internetrecht*, Kap. 5 Rn. 867 m.w.N.

Das Land Berlin geht darüber hinaus. So sind nach **§ 10 Abs. 1 EGovG Bln** „die internen Verwaltungsabläufe ... in elektronischer Form abzuwickeln und in entsprechender Form zu gestalten, soweit nicht Rechtsvorschriften entgegenstehen.“ (vgl. S. 73 ff.). Das entspricht einem zeitgemäßen Verständnis von E-Government bzw. Verwaltungsdigitalisierung.

Tatsächlich sollte man unter der **elektronischen „Abwicklung“ von Verwaltungsverfahren** einen weitergehend digitalisierten Prozess (und damit die verwaltungsinterne Seite des Verwaltungsverfahrens, etwa im Rahmen einer elektronischen Aktenführung und der behördenübergreifenden Vernetzung) verstehen. Immerhin gehört zu einem Verwaltungsverfahren auch die „interne“ Prüfung des Sachverhalts und der rechtlichen Anforderungen, die sich zuweilen nur durch Hinzuziehung weiterer Informationen (etwa solche der Denkmalschutz- oder Naturschutzbehörde in einem Baugenehmigungsverfahren) klären lassen. Wenn dies zur Abwicklung gehört und diese wiederum elektronisch erfolgen soll, geht auch das digitale Verfahren über die Außenkommunikation hinaus. Außerdem kann es aus technischen, wirtschaftlichen und weiteren Gründen sinnvoll sein, auch das **interne Verwaltungsverfahren zu digitalisieren**, zumal das Verwaltungsverfahren in verschiedenen Elementen nicht nur am Anfang und Ende, sondern auch während seines Verlaufs (z. B. bei Anhörung oder Drittbeteiligung) kommunikativ nach außen gerichtet ist. Auch deshalb bietet es sich an, den jeweiligen Gesamtprozess, auch soweit es um den Innenbereich (Ablauforganisation/Geschäftsprozess) geht, digital auszugestalten.

Damit wird auch die Nutzerfreundlichkeit gefördert. Ein vollständig digitalisiertes, vernetztes Verwaltungsverfahren ist effizienter, schneller und nimmt den Akteuren durch die Automatisierung Arbeit ab.

c. Schlussfolgerungen

Die Regelung in § 4 Abs. 6 EGovG Bln ist ein (weiteres) gelungenes Beispiel für die moderne Ausrichtung der Verwaltungsdigitalisierung in Berlin. Im Kontext mit § 10 EGovG Bln wird die Rechtsgrundlage für die sog. Volldigitalisierung gelegt.

5. Nicht elektronische Kommunikation, § 4 Abs. 7 EGovG Bln

a. Regelungsgehalt

§ 4 Abs. 7 EGovG Bln regelt in einem eigenen Absatz neben § 4 Abs. 1 EGovG Bln das sogenannte Freiwilligkeitsprinzip des E-Governments bzw. spiegelbildlich hierzu ein

Verbot zu aufgedrängtem E-Government. Demnach ist es Behörden untersagt, sich auf die Möglichkeiten der elektronischen Kommunikation zu berufen und dadurch Formen der nicht-elektronischen Kommunikation sowie die Annahme von Erklärungen in anderer Form abzulehnen.

Allein der Umstand, dass Behörden grundsätzlich zur elektronischen Zugangseröffnung (§ 4 Abs. 1 EGovG Bln) verpflichtet sind, darf demnach nicht dazu führen, dass sie sich allein auf diese Möglichkeit berufen und andere Formen der Kommunikation ablehnen.

Hierunter fällt z. B. die Annahme von Erklärungen in schriftlicher Form, zur Niederschrift, persönlich oder telefonisch.

b. Normative Einordnung

Auch wenn eine zunehmend digitalisierte Verwaltung für alle Nutzerinnen und Nutzer, sowohl verwaltungsintern als auch -extern mit zahlreichen Vorteilen einhergeht, stellt sich rechtswissenschaftlich die Frage, ob der Staat die Nutzerinnen und Nutzer – sobald er eine Verwaltungsleistung elektronisch anbietet – zur Nutzung auf diesem Wege zwingen kann.

Dem stehen, zumindest in der aktuellen (Übergangs-)Zeit, **verfassungsrechtliche Bedenken** gegenüber.¹²⁴ Aufgrund der ungleichen Verteilung technischer Möglichkeiten, fehlender Kompetenzen im Umgang mit IT und dem noch sehr heterogenen Angebot an E-Government-Dienstleistungen käme eine Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG in Betracht.¹²⁵

Das bereits in § 3a Abs. 1 VwVfG normierte Freiwilligkeitsprinzip

„Die Übermittlung elektronischer Dokumente ist zulässig, soweit der Empfänger hierfür einen Zugang eröffnet hat.“

dient dazu, diejenigen Bürgerinnen und Bürger zu schützen, die trotz des technischen Fortschritts und der Durchdringung fast aller Lebensbereiche mit digitalen Angeboten nicht in der Lage sind (sei es, weil sie selbst nicht über die erforderlichen Möglichkeiten oder Fähigkeiten verfügen, oder weil Angebote nicht komplett barrierefrei vorhanden sind) elektronische Kommunikationsformen zu nutzen oder dies schlicht nicht möchten.

§ 4 Abs. 1 EGovG Bln konstatiert nun einseitig die Verpflichtung zur Zugangseröffnung durch die Verwaltung (s. S. 53 ff.). Bereits aus dem Wortlaut des Absatzes 1 („auch“) lässt

¹²⁴ Zur Fragen nach einem Recht auf IT-Abwehr vgl. Heckmann, MMR 2006, 3 ff.; Heckmann in: Heckmann/Paschke, JurisPK Internetrecht, Kap. 5 Rn. 195 ff.

¹²⁵ Heckmann in: Heckmann/Paschke, JurisPK Internetrecht, Kap. 5 Rn. 201.

sich erkennen, dass neben dieser Verpflichtung weitere Wege der Kommunikation zur Verfügung stehen müssen.¹²⁶

Diesem Ansatz folgen insoweit deutschlandweit alle Gesetzgeber.¹²⁷ Das grundsätzliche Verbot von aufgedrängtem E-Government¹²⁸ sollte auch weiterhin **beibehalten bleiben**. Hierdurch wird sichergestellt, dass der grundrechtlich abgesicherte Anspruch auf einen zumutbaren Zugang zur Verwaltung der Bürgerinnen und Bürger¹²⁹ nicht durch unangemessene technische Hürden unterminiert wird.

Bayern hat in Art. 2 BayEGovG sogar ein **subjektives Zugangsrecht** normiert.¹³⁰ Hierdurch werden die Behörden (vorbehaltlich der Ausnahmemöglichkeiten) verpflichtet, Verwaltungsverfahren gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern auf Verlangen elektronisch durchzuführen. Art. 2 Satz 3 BayEGovG betont auch hierbei, dass die Möglichkeit auf Seiten des Bürgers, die Verfahren auch nicht elektronisch durchzuführen, unberührt bleibt.

In Bezug auf die der Regelung des § 2 Abs. 1 EGovG Bund nachempfundenen Regelung des § 4 Abs. 1 EGovG Bln bestehen mit § 4 Abs. 7 EGovG Bln gewisse Redundanzen.¹³¹ Hier könnte die Frage aufkommen was genau Absatz 7 über den Regelungsgehalt des Absatzes 1, noch dazu durch fünf andere Absätze getrennt, regeln soll.

Bei **differenzierter Betrachtung** sind dennoch Unterschiede zu erkennen: § 4 Abs. 1 EGovG Bln normiert zunächst die Pflicht, einen zusätzlichen Kommunikationsweg zur Verfügung zu stellen. Absatz 7 hingegen nimmt nochmals genauer das Verhältnis zwischen Verwaltung und Nutzer in den Fokus. So wird durch das grundsätzliche Verbot des Verweises auf die Nutzung des elektronischen Weges sichergestellt, dass die Hoheit über die Nutzung letztlich bei den Nutzerinnen und Nutzern bleibt. Eine Behörde könnte daher keine Begründung oder gar einen Nachweis für die fehlende Möglichkeit der elektronischen Kommunikation verlangen, um nur in diesen begründeten Ausnahmefällen die Kommunikation über den nicht-elektronischen Weg ermöglichen zu müssen.

¹²⁶ Denkhaus/Richter/Bostelmann, § 4 EGovG Bln Rn. 24.

¹²⁷ Vgl. § 4 VII EGovG Bln, § 2 I EGovG, § 2 I EGovG BW, Art. 2 S. 3 BayEGovG, § 3 I BbgEGovG, § 2 I S. 1 EGovG Bremen, § 3 IV HEGovG, § 2 I EGovG M-V, § 4 I NDIG, § 4 I S. 1 EGovG NRW, § 3 I EGovGRP, § 3 EGovG SL, § 2 S. 1 SächsEGovG, § 2 EGovG LSA, § 6 I ThürEGovG.

¹²⁸ Heckmann, MMR 2006, 3 ff.; Heckmann in: Heckmann/Paschke, JurisPK Internetrecht, Kap. 5 Rn. 147.

¹²⁹ Heckmann in: Heckmann/Paschke, JurisPK Internetrecht, Kap. 5 Rn. 351.

¹³⁰ Bayern LT-Drs. 17/7537, S. 28; Starnecker, AnwZert ITR 16/2015 Anm. 3.

¹³¹ Vgl. zum Regelungsgehalt von § 2 Abs. 1 EGovG Bund Albrecht/Schmid, K&R 2013, 529, 530; Ramsauer/Frische, NVwZ 2013, 1505, 1508; Heckmann in: Bauer/Heckmann et al., § 2 EGovG Rn. 16.

Die Normenklarheit und damit Konsistenz und Anwenderfreundlichkeit könnten indes durch **Zusammenführung der beiden Absätze** gesteigert werden.

c. Rückmeldungen aus der Verwaltungspraxis

Dass am **Freiwilligkeitsprinzip** auch aus Sicht der Praxis festgehalten werden sollte, zeigen die Rückmeldungen aus der Verwaltung. Von den Befragten meinten 21 %, dass die Bürgerinnen und Bürger überwiegend elektronische Kommunikation nutzen. 14 % gaben dagegen an, dass die Bürgerinnen und Bürger überwiegend auf nicht-elektronische Kommunikation zurückgreifen. Die Mehrheit der Institutionen, immerhin 29 %, kann ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen elektronischer Kommunikation und nicht-elektronischer Kommunikation feststellen. Die übrigen 36 % konnten sich nicht hinreichend genau festlegen.

Mithin kann festgestellt werden, dass eine rein elektronische Kommunikation über die rechtliche Betrachtung hinaus auch tatsächlich auf deutlichen Widerstand stoßen würde. Eine Abschaffung der elektronischen Kommunikation ist ebenfalls nicht denkbar.

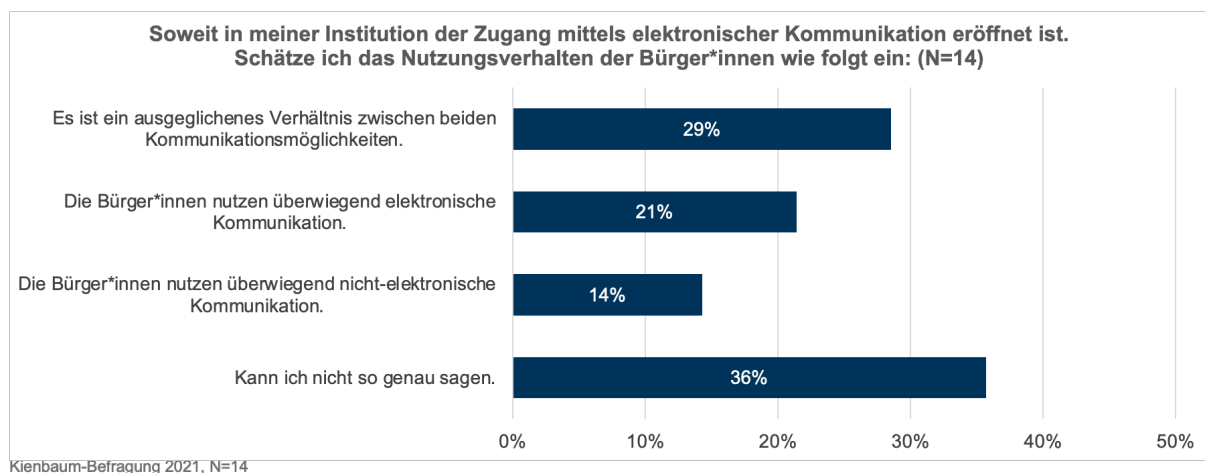


Abbildung 10

d. Schlussfolgerungen

§ 4 Abs. 1 und Abs. 7 EGovG Bln könnten zu einer **einheitlichen Regelung** zusammengefasst werden. Eine mögliche Formulierung könnte lauten:

Jede Behörde ist verpflichtet, auch einen Zugang für die Übermittlung elektronischer Dokumente, auch soweit sie mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen sind, zu eröffnen. Die Übermittlung in nicht-elektronischer Form darf nicht unter Hinweis auf die elektronische Zugangsmöglichkeit abgelehnt werden.

IV. E-Government auf dem Weg zur Volldigitalisierung

1. Optimierung von Verwaltungsabläufen und Verfahrensstand, § 10 EGovG Bln

a. Regelungsgehalt und normative Einordnung

Die Regelungen des § 10 EGovG Bln enthalten **Vorgaben zur Durchführung elektronischer Verwaltungsabläufe** sowie zur Dokumentation, Analyse und Optimierung bestehender Verfahrensabläufe. Die sich mit der fortschreitenden Digitalisierung und Vernetzung der Verwaltung bietenden Chancen sollen durch die Bestimmungen des § 10 EGovG Bln möglichst für die Überprüfung und Optimierung von Verwaltungsabläufen¹³² genutzt werden.¹³³

§ 10 Abs. 1 EGovG Bln normiert zunächst eine **grundsätzliche Pflicht zur elektronischen Abwicklung von internen Verfahrensabläufen**. Im Gegensatz zu § 4 Abs. 6 EGovG Bln, der Verwaltungsverfahren im Außenverhältnis zu Bürgerinnen und Bürgern adressiert, regelt § 10 Abs. 1 EGovG Bln nur interne Abläufe.¹³⁴ Der Begriff des Verfahrensablaufs ist dabei im verwaltungswissenschaftlichen Sinne weit zu verstehen und umfasst grundsätzlich sowohl Verwaltungsverfahren gem. § 9 VwVfG als auch generell alle Prozesse, die von bestimmten Personen(-gruppen) in einer sich wiederholenden Reihenfolge unter bestimmten Vorgaben (z. B. Gesetze, Verwaltungsvorschriften) und unter Nutzung von Hilfsmitteln (z. B. IT-Unterstützung, Formulare) bearbeitet werden.¹³⁵ Der Unterschied zu Verwaltungsverfahren im Außenverhältnis ergibt sich aber daraus, dass für die internen Abläufe die Ausnahme des § 4 Abs. 7 EGovG Bln nicht gilt und daher interne Abläufe ausnahmslos durchgehend elektronisch abzuwickeln sind.¹³⁶ Obwohl die Verpflichtung seit dem Inkrafttreten der Vorschrift zum 1. Januar 2020 gilt, sehen die **Richtlinien der Regierungspolitik für die 18. Wahlperiode** vor, die Umsetzungsverpflichtung an die Frist für die Einführung der E-Akte zum 1. Januar 2023 anzugleichen.¹³⁷

¹³² Beispiele der Prozessoptimierung wie Process-Mining oder Automatisierung bei *Guckelberger*, S. 357-363.

¹³³ Vgl. zur vergleichbaren Regelung des EGovG Bund *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, § 9 EGovG Rn. 2.

¹³⁴ Abgh. Bln Drs. 17/2513, S. 31.

¹³⁵ EGovG Bln Mini Kommentar, https://www.berlin.de/sen/inneres/service/publikationen/170627_mini-kommentar_v1-0.pdf, S. 44.

¹³⁶ EGovG Bln Mini Kommentar, S. 44.

¹³⁷ EGovG Bln Mini Kommentar, S. 44, Abgh. Bln Drs. 18/0073, S. 46.

Nach § 10 Abs. 2 Satz 1 EGovG Bln sollen die Behörden der Berliner Verwaltung Verwaltungsabläufe, die erstmals zu wesentlichen Teilen elektronisch unterstützt werden, vor Einführung der informationstechnischen Systeme unter Nutzung gängiger Methoden **dokumentieren, analysieren und optimieren**. So soll im Hinblick auf die fortschreitende Vernetzung der öffentlichen Verwaltung eine konsequente Ausrichtung auf die Optimierung von Verwaltungsabläufen erfolgen.¹³⁸ Auf Basis einer systematischen und ganzheitlichen Untersuchung und Dokumentation von Prozessen soll eine Analyse der Prozesse durchgeführt werden, die es zum Ziel hat, die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung sowie die Kommunikation und Kooperation zwischen den Prozessbeteiligten, die Funktionsfähigkeit verwaltungsübergreifender Prozesse, ihre Ausrichtung auf den Stand der Technik und ihre Sicherheit zu verbessern.¹³⁹ Es sollen Schwachstellen der bestehenden Prozesse und Potentiale zur Optimierung aufgezeigt werden.¹⁴⁰ Um den gesetzlichen Anforderungen nach einheitlichen, ressort- und ebenenübergreifenden Prozessen gerecht zu werden, sollen Lösungen in einem arbeitsteiligen Kooperationsverfahren mit der IKT-Staatssekretärin oder dem IKT-Staatssekretär entwickelt werden. Deren oder dessen Aufgabe ist es, durch verbindliche Grundsätze, Standards und Regelungen auf die Optimierung und Standardisierung der Prozesse hinzuwirken.¹⁴¹

Konkrete **Vorgaben zur Unterstützung der Umsetzung** bieten Leitfäden wie z. B. der Leitfaden „Standardvorgehen zur Geschäftsprozessanalyse und Entwicklung einer Sollkonzeption“¹⁴² oder der „E-Government Prüfleitfaden“ des nationalen Normenkontrollrats.¹⁴³

Nach § 10 Abs. 2 Satz 2 EGovG Bln sollen im Interesse der Verfahrensbeteiligten die Abläufe so gestaltet werden, dass Informationen zum Verfahrensstand und zum weiteren Verfahren sowie die Kontaktinformationen der zum Zeitpunkt der Anfrage zuständigen Ansprechstelle auf elektronischem Wege abgerufen werden können. So soll für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen nutzerfreundlich und zeitsparend **Verfahrenstransparenz** hergestellt werden. Die Verpflichtung gilt nur für Verfahren mit Außenwirkung, rein interne Abläufe bleiben davon unberührt. Neben der Nutzerfreundlichkeit soll

¹³⁸ Abgh. Bln Drs. 17/2513, S. 31.

¹³⁹ EGovG Bln Mini Kommentar, S. 45.

¹⁴⁰ EGovG Bln Mini Kommentar, S. 45.

¹⁴¹ EGovG Bln Mini Kommentar, S. 45.

¹⁴² Abrufbar unter: <https://www.berlin.de/sen/inneres/moderne-verwaltung/prozesse-und-organisation/personal-und-organisation/geschaeftsprozess-management/leitfaden-standardvorgehen-v-2-0.pdf>.

¹⁴³ Abrufbar unter: <https://www.normenkontrollrat.bund.de/re-source/blob/72494/444076/31aff64a938dc9a39dc41f8313c704b0/2013-07-09-e-government-pruefleitfaden-bearbeitbar-data.pdf?download=1>.

die Verpflichtung auch der Entlastung der Behörden selbst dienen, indem zeitintensiven telefonischen Informationsanfragen vorgebeugt wird.¹⁴⁴ Nach § 10 Abs. 2 Satz 3 EGovG Bln soll der Zugang zu den Informationen über ein zentrales Serviceportal als Bestandteil des elektronischen Stadtinformationssystems für das Land Berlin erfolgen. Dafür steht das **Portal Service.Berlin.de**¹⁴⁵ bereit. Damit fügt sich auch diese Vorschrift konsequent in den Kontext der Kommunikations- und Informationsvorschriften des EGovG Bln ein, die allesamt das elektronische Stadtinformationssystem Berlins als Plattform für die Außeninformation bestimmen. Die Verpflichtung kann außerdem in Synergie zu den Vorgaben des OZG umgesetzt werden, die ebenfalls die Errichtung eines Verwaltungsportals zum Gegenstand haben.

§ 10 Abs. 3 EGovG Bln normiert **Ausnahmetatbestände** für die Verpflichtungen der Absätze 1 und 2. Nach § 10 Abs. 3 Satz 1 EGovG Bln kann von den Maßnahmen abgesehen werden, wenn diese einen nicht vertretbaren wirtschaftlichen Mehraufwand bedeuten würden oder sonstige zwingende Gründe entgegenstehen. Damit soll vor allem den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (vgl. § 7 der Landeshaushaltsordnung) Rechnung getragen werden.¹⁴⁶ Nach § 10 Abs. 3 Satz 2 EGovG Bln kann von der Information über den Verfahrensstand abgesehen werden, wenn diese dem Zweck des Verfahrens entgegensteht oder eine gesetzliche Schutznorm verletzen würde. Das könnte etwa bei laufenden Ermittlungsverfahren oder bei beabsichtigten Vollzugmaßnahmen der Fall sein.¹⁴⁷ Nach § 10 Abs. 3 Satz 3 EGovG Bln sind die entsprechenden Gründe zu dokumentieren.

§ 10 Abs. 4 EGovG Bln erweitert den Anwendungsbereich der Absätze 2 und 3 auf laufende IT-gestützte Verwaltungsabläufe. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit sollten die Prozessanalyse und die elektronische Bereitstellung von Informationen zum Verfahrensstand jedoch erst bei anstehenden, umfangreichen **Anpassungen oder Weiterentwicklungen** des entsprechenden IT-Verfahrens, wie z. B. dem Wechsel einer Softwareversion, erfolgen.¹⁴⁸

¹⁴⁴ EGovG Bln Mini Kommentar, S. 46.

¹⁴⁵ <http://service.berlin.de/>.

¹⁴⁶ EGovG Bln Mini Kommentar, S. 46.

¹⁴⁷ EGovG Bln Mini Kommentar, S. 46.

¹⁴⁸ Denkhaus/Richter/Bostelmann, § 10 EGovG Bln Rn. 17.

b. Rückmeldungen aus der Verwaltungspraxis

Die Rückmeldungen aus der Verwaltungspraxis zur Umsetzung der Verpflichtungen fallen recht unterschiedlich aus.

So gaben 39 % der Befragten an, dass in ihrer Institution zumindest bestimmte **Teile der Verwaltungsverfahren digital abgewickelt** werden. Konkret werden dazu Auftragsvergaben ab einer bestimmten Höhe, E-Recruiting und interne Abläufe genannt. 11 % der Befragten gaben an, dass in ihrer Institution sogar vollständige Verfahren in einem einheitlichen digitalen Prozess abgewickelt werden. Es gaben aber auch 17 % der Befragten an, dass in ihrer Institution Verwaltungsverfahren gar nicht in elektronischer Form abgewickelt werden.

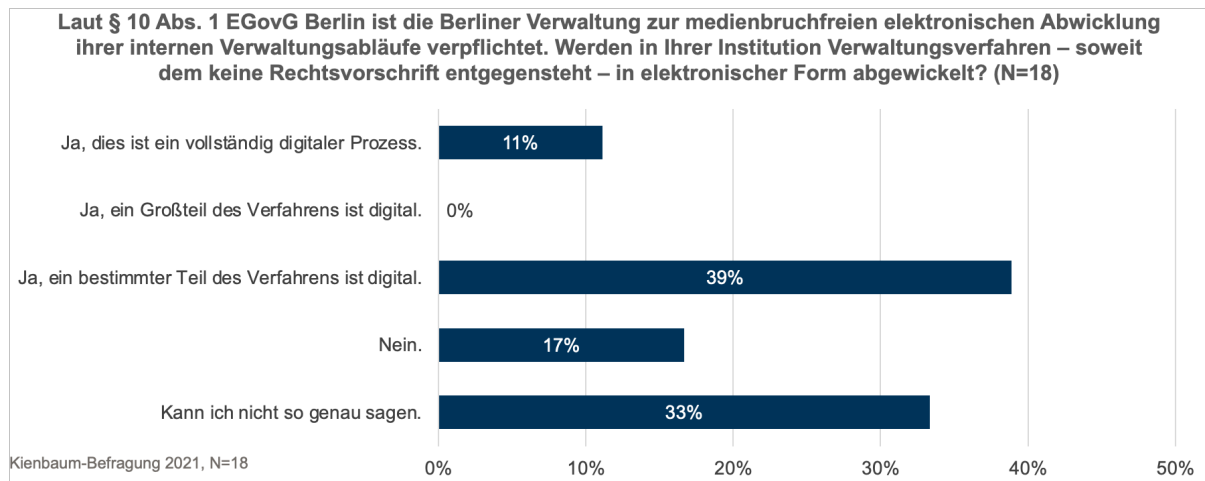


Abbildung 11

Die **Umsetzung der Verpflichtungen** des § 10 Abs. 2 Satz 1 EGovG Bln ist insgesamt positiv zu bewerten. Auch wenn die an die Dokumentation anschließende Analyse und Optimierung noch nicht so weit umgesetzt ist wie die Dokumentation selbst, ist jedenfalls mit einer schrittweisen Verbesserung der Umsetzungsstandes der Analyse und Optimierung zu rechnen. Denn der weit überwiegende Teil der Institutionen hat zumindest eine Dokumentation der Verfahrensabläufe vorgenommen. Die Schritte der Analyse und Optimierung bauen darauf auf.

So gaben 67 % der Befragten an, dass in ihrer Institution die bisherigen **Verfahrensabläufe dokumentiert** wurden. 56 % der Befragten gaben an, dass die Abläufe auch analysiert wurden und 44 % der Befragten gaben an, dass die Abläufe bereits optimiert wurden. Nur 11 % der Befragten gaben an, dass keiner dieser Schritte in ihrer Institution

vorgenommen wurde. Als Gründe hierfür werden ein zu hoher finanzieller und personeller Aufwand sowie eine fehlende Expertise angegeben.

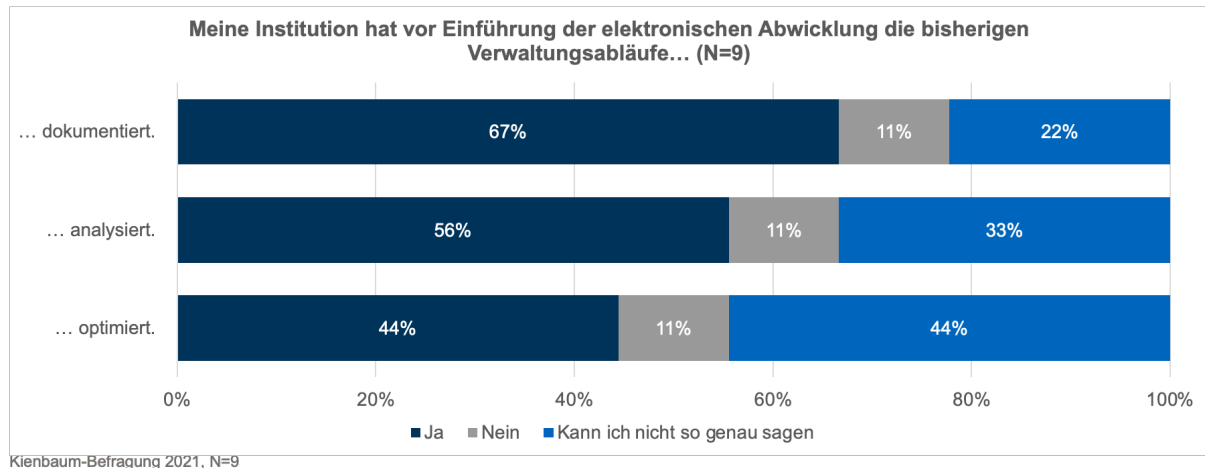


Abbildung 12

Die Differenz zwischen den bereits dokumentierten und den tatsächlich optimierten Prozessen folgt einerseits aus der sinnvollen Reihenfolge der Prozessoptimierung. Andererseits darf dabei das größere Ziel dieser Schritte jedoch nicht aus den Augen verloren werden. Der weitere Fortgang sollte daher beobachtet werden, um zu vermeiden, dass ein Teil der Vorhaben auf der ersten oder zweiten Stufe verbleibt und das Ziel der Optimierung nicht oder nur verzögert erreicht würde.

Laut Angaben des Umsetzungsberichts zum Berliner E-Government-Gesetz waren Stand September 2020 insgesamt 590 Prozesse analysiert, hiervon 522 optimiert und davon wiederum 210 digitalisiert.¹⁴⁹

Die Umsetzung der Verpflichtung des § 10 Abs. 1 Satz 2 EGovG Bln, Informationen zum Verfahrensstand, zum weiteren Verfahren und die Kontaktinformationen der zum Zeitpunkt der Anfrage zuständigen **Ansprechstelle auf elektronischem Wege abrufbar** zu halten, fällt noch relativ gering aus.

Knapp 17 % der Befragten gaben an, dass sich in ihrer Institution die **Bereitstellung der Informationen** in der Umsetzung befindet. Weitere ca. 17 % der Befragten gaben an, dass sich die Umsetzung derzeit in Planung befindet und 11 % der Befragten gaben an, dass

¹⁴⁹ 1. Umsetzungsbericht zum Berliner E-Government-Gesetz, 2954 B, <https://www.parlament-berlin.de/adosservice/18/Haupt/vorgang/h18-2954.B-v.pdf>, S. 19.

eine Umsetzung überhaupt nicht geplant ist. Auffällig ist außerdem, dass die übrigen knapp 56 % der Befragten gar keine Angaben zum Umsetzungsstand machen konnten.

Eine Bereitstellung von Informationen über das **Serviceportal**, wie es § 10 Abs. 2 Satz 3 EGovG Bln vorsieht, erfolgt noch gar nicht.

Positiv fällt vor allem auf, dass auch innerhalb der Verwaltung die Aussage: „Durch das elektronische Bereitstellen wird die Verwaltung entlastet, da nicht mehr einzelne Anfragen nach dem Verfahrensstand bearbeitet werden müssen.“ auf breite Zustimmung stößt.

So gaben 22 % der Befragten an, dass diese Aussage voll zutrifft. 50 % der Befragten gaben an, dass die Aussage eher zutrifft und nur 11 % der Befragten gaben an, dass die Aussage eher nicht zutrifft.

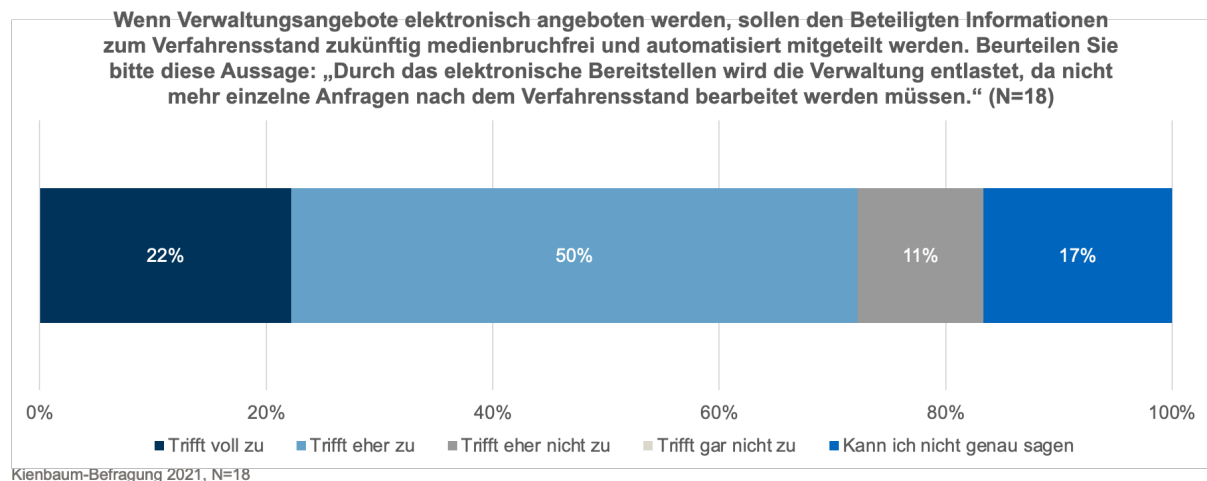


Abbildung 13

c. Schlussfolgerungen

Die Vorschrift bildet wichtige Maßnahmen der Verwaltungsdigitalisierung ab. Denn die fortschreitende Digitalisierung und Vernetzung der Verwaltung bietet große Chancen, die bestehenden Strukturen und Abläufe nicht nur von der analogen Bearbeitung in eine technisch gestützte digitale Bearbeitung zu übertragen, sondern viel mehr Optimierungsprozesse durch verbesserte digital unterstützte Abläufe anzustoßen.¹⁵⁰ Die Vorgabe des § 10 Abs. 2 Satz 1 EGovG Bln, nämlich eine Dokumentation, Analyse und Optimierung der Abläufe vor der Einführung elektronischer Systeme ist unerlässlich, um vor allem die

¹⁵⁰ So wurde bereits 2010 von *Mehde* die Frage aufgeworfen, ob nicht Qualitäts- und Prozessorientierung statt dem traditionellen Zuständigkeitsdenken für konsequentes E-Government notwendig seien, *Mehde* in: *Wirtz*, S. 133 ff.

Erfahrung der ausführenden Behörden in eine Optimierung einfließen zu lassen. Dass die sich bietenden Chancen tatsächlich genutzt werden, zeigt der schon weit fortgeschrittene Umsetzungsstand der Verpflichtungen aus § 10 Abs. 2 Satz 1 EGovG Bln.

Um das Potential der Verwaltungsdigitalisierung voll auszuschöpfen, besteht allerdings noch **Nachbesserungsbedarf bei der Umsetzung der Verpflichtung** aus § 10 Abs. 2 Satz 2 EGovG Bln.

2. Elektronische Aktenführung als zentraler Baustein einer volldigitalisierten Verwaltung

Eine elektronische Aktenführung ist Grundvoraussetzung für die nach § 2 Abs. 3 EGovG Bln vorgegebenen medienbruchfreien Prozesse. Die elektronische Akte ist dabei nicht eines von vielen gleichwertig nebeneinanderstehenden Digitalisierungswerkzeugen, sondern führt **als zentraler Baustein einer digitalen Verwaltung** vielmehr dazu, dass all die weiteren Optimierungen, Dienstleistungen und Angebote erst zur Entfaltung kommen. Insbesondere das Ziel gem. § 3 Abs. 3 EGovG Bln, die Zusammenarbeit der Verwaltungsebenen und -bereiche der Berliner Verwaltung durch medienbruchfreie Prozesse und die gemeinsame Nutzung von zentralen informations- und kommunikationstechnischen Strukturen und Organisationen sowie von Informationen und Ressourcen sicherzustellen, wird ohne die vollständige Einführung der E-Akte nicht zu erreichen sein. Nur mit Etablierung der elektronischen Aktenführung lassen sich die damit angestrebten Vorteile und Nutzen in der Praxis zeigen. Daher kann die Einführung durchaus als ein Kernvorhaben der Digitalisierung der Verwaltung und ihre gesetzliche Festschreibung als eine **Motornorm des E-Government** betrachtet werden.¹⁵¹

Die **Einführung von elektronischen Akten** ist daher als elementarer Baustein einer (voll-) digitalisierten **Verwaltung zu priorisieren**. Um den Nutzen zu maximieren sollten dabei nicht nur neu angelegte Akten elektronisch geführt werden, sondern ebenso bereits bestehende Akten digitalisiert werden.

Das EGovG Bln regelt die elektronische Aktenführung in § 7 und trifft zudem in § 8 Vorgaben für die Übertragung von Papierdokumenten in das elektronische Format (ersetzendes Scannen). In Zusammenspiel mit den weiteren E-Government-Leistungen (vgl. zu den Kontexten einer volldigitalisierten Verwaltung s. S. 97 ff.) soll die E-Akte eine **durchgehend elektronisch gestützte, medienbruchfreie Arbeit der Verwaltung**

¹⁵¹ Denkhaus/Richter/Bostelmann, § 6 EGovG Rn. 14.

ermöglichen¹⁵² und die unwirtschaftliche Führung von hybriden Akten auf ein Mindestmaß reduzieren.¹⁵³

a. Elektronische Akten, § 7 EGovG Bln¹⁵⁴

aa. Regelungsgehalt

§ 7 Abs. 1 Satz 1 EGovG Bln gibt der Berliner Verwaltung auf, ihre Akten bis **1. Januar 2023** elektronisch zu führen.

§ 7 Abs. 1 Satz 2 EGovG Bln bestimmt, dass durch geeignete technisch-organisatorische Maßnahmen nach dem Stand der Technik sicherzustellen ist, dass die **Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung** und die für die Berliner Verwaltung geltenden Standards, auch im Hinblick auf Datenschutz und Datensicherheit, eingehalten werden.

Nach § 7 Abs. 1 Satz 3 EGovG Bln haben die Behörden der Berliner Verwaltung den **landeseinheitlichen IKT-Dienst** für die elektronische Aktenführung zu nutzen, soweit nicht andere IKT-Systeme für konkrete Aufgaben zur Aktenführung eingesetzt werden müssen oder bei Inkrafttreten dieser Vorschrift schon eingesetzt waren.

Nach § 7 Abs. 2 Satz 1 EGovG Bln sollen Behörden, die die elektronische Vorgangsbearbeitung und Aktenführung nutzen, Akten und sonstige Unterlagen auch elektronisch **untereinander übermitteln** oder einen **elektronischen Zugriff** auf die Akten ermöglichen. Eine Ausnahme hiervon gilt für geheimhaltungsbedürftige Akten, insbesondere Ver schlusssachen.

§ 7 Abs. 2 Sätze 2 und 3 EGovG Bln machen **Vorgaben an die dafür zu nutzende Kommunikationsinfrastruktur**. Nach Satz 2 muss eine solche Kommunikationsinfrastruktur sicher sein und dem Stand der Technik entsprechen. Nach Satz 3 muss sie den Schutz der übermittelten Daten vor Einsichtnahme durch Unbefugte sowie vor Veränderung gewährleisten.

§ 7 Abs. 3 EGovG Bln erklärt in Bezug auf die **Archivierung elektronischer Akten** das Archivgesetz des Landes Berlin (ArchGB) für anwendbar.¹⁵⁵

¹⁵² Abgh. Bln Drs. 17/2513, S. 25.

¹⁵³ EGovG Bln Mini Kommentar, S. 34.

¹⁵⁴ Näher zur elektronischen Akte (Definition, Ziele etc.) *Guckelberger*, S. 567-570.

¹⁵⁵ Ausführlich zur elektronischen Archivierung s. *Hornung* in: Schoch/Schneider, Vorbemerkung § 3a VwVfG Rn. 90 ff.

Nach § 7 Abs. 4 EGovG Bln sind die Verfahren zur elektronischen Vorgangsbearbeitung und Aktenführung schrittweise technisch **barrierefrei**, also so dass sie auch von Menschen mit Behinderungen grundsätzlich uneingeschränkt genutzt werden können, zu gestalten.

bb. Normative Einordnung

In der ursprünglichen Entwurfsfassung war zunächst vorgesehen, die Verpflichtung des § 7 Abs. 1 EGovG Bln als Soll-Vorschrift auszugestalten.¹⁵⁶ Dass davon abgesehen wurde, ist **positiv zu bewerten**. Eine Verpflichtung durch eine bloße Soll-Vorschrift, die den Behörden in begründeten Ausnahmefällen ein Abweichen von der Rechtsfolge zugestanden hätte, hätte die Umsetzungsmaßnahmen zur Einführung der E-Akte, wenn auch nur in solchen Ausnahmefällen, jedenfalls verlangsamt. So ergab auch die Evaluation des EGovG Bund, dass Soll-Vorgaben und deren mangelnde normative Effektivität ein wesentliches Hemmnis bei der Umsetzung der gesetzlichen Verpflichtungen darstellen.¹⁵⁷ Die **Umsetzungsfrist bis 1. Januar 2023** ist im Vergleich zu den Regelungen der anderen Bundesländer als nicht zu großzügig einzuschätzen. Auch wenn aus rechtspolitischen Gründen eine noch kürzere Frist durchaus wünschenswert gewesen wäre, da dies als zusätzlicher Beschleunigungsfaktor für viele weitere Vorhaben der Verwaltungsdigitalisierung hätten wirken können, so muss stets auch die **Realisierbarkeit** der gesetzlichen Vorgaben bedacht werden.

Zwar gehen mir einer digitale Aktenumgebung zahlreiche positive Effekte einher (s. S. 79), bei der Umsetzung eines solch umfangreichen Projektes besteht jedoch die Herausforderung, ein **Gleichgewicht** zu finden. Eine möglichst schnelle Umsetzung würde sich etwa positiv auf die digitale Vorgangsbearbeitung ausgewirken, Medienbrüche würden besser vermieden werden, was die Attraktivität digitaler Verwaltungsleistungen für Bürgerinnen und Bürger weiter erhöht und ebenso die Nutzerfreundlichkeit für die Bediensteten erhöht hätte. Eine übereilte Einführung ohne Analyse der zugrundeliegenden Prozesse (vgl. insoweit S. 74), die nicht auf die Bedürfnisse und Anforderungen der (verwaltungsinternen und -externen) Nutzerinnen und Nutzer abgestimmt ist, hätte sich jedoch kontraproduktiv gewirkt. Schlüssel zum Erfolg der Verwaltungsmodernisierung ist die **Akzeptanz** und das **Vertrauen** der damit in Kontakt kommenden Menschen.

¹⁵⁶ Vgl. § 7 Abs. 1 Satz 1 EGovG Bln-E in der Fassung vom 27.10.2015: „Die Berliner Verwaltung soll ihre Akten elektronisch führen.“, Abgh. Bln Drs. 17/2513, S. 3.

¹⁵⁷ BT-Drs. 19/10310, S. 118.

Die **flächendeckende Einführung** von elektronischen Akten wird sich **bis 2023 nach dem aktuellen Umsetzungsstand nicht realisieren** lassen. Dies ist indes nicht auf die normative Regelung an sich zurückzuführen.¹⁵⁸ Auch besteht kein allgemeiner Gesetzesvollziehungsanspruch,¹⁵⁹ sodass die Einführung der E-Akte auch nicht einklagbar ist.

Ein **Anspruch** der Bürgerinnen und Bürger oder juristischer Personen auf die Umwandlung von Papier- in elektronische Akten wird durch § 7 Abs. 1 Satz 1 EGovG Bln ebenfalls nicht begründet.¹⁶⁰ Ebenso wenig verpflichtet die Norm bisher dazu, vorhandene Bestände von Papierakten in elektronische Akten umzuwandeln. Eine solche Umwandlung können Behörden aber in eigenem Ermessen vornehmen.¹⁶¹

§ 7 Abs. 1 Satz 2 EGovG Bln hat zunächst **größtenteils deklaratorischen Charakter**.

Die **Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung** sind auch ohne die hier normierte Pflicht zu beachten. Aus dem Rechtsstaatsprinzip gem. Art. 20 Abs. 3 GG und dem Akteneinsichtsrecht der Bürgerinnen und Bürger gem. § 29 VwVfG ergibt sich ohnehin die Pflicht für die Verwaltung, all ihre Geschäftsprozesse rechtskonform und für Dritte nachprüfbar zu gestalten. Alle Akten und Vorgänge sind so zu führen und abzulegen, dass deren Stand jederzeit ersichtlich und nachvollziehbar ist.¹⁶² Für die elektronische Aktenführung kann schon insoweit nichts anderes gelten. Eine konkrete Ausgestaltung finden die Grundsätze der ordnungsgemäßen Aktenführung außerdem in der **Gemeinsamen Geschäftsordnung der Berliner Verwaltung (GGO)** unter den §§ 55 ff. GGO I. Die darin normierten Verpflichtungen gelten auch für alle zur elektronischen Aktenführung verpflichteten Behörden, vgl. § 2 Abs. 2 GGO und auch ausdrücklich für elektronisch geführte Akten, vgl. § 55 Abs. 1 Satz 3 GGO I. Die GGO ist daher bereits an die elektronische Aktenführung angepasst und enthält eine ganze Reihe spezifischer Vorgaben zur E-Akte.

Vorgaben zum Datenschutz und zur Datensicherheit ergeben sich bereits unmittelbar aus der DSGVO, vgl. etwa Art. 32 DSGVO, sodass § 7 Abs. 1 Satz 2 EGovG Bln auch insoweit deklaratorisch wirkt.

¹⁵⁸ Zu Problemen im Rahmen eines ersten Vergabeverfahrens vgl. *Siegel*, LKV 2020, 529, 532 m.w.N.: Nachdem ein erstes Vergabeverfahren für die Softwareunterstützung der E-Akte scheiterte, ist jetzt mit der Firma Materna ein Softwareanbieter verpflichtet worden, die E-Akte technisch umzusetzen. Mit der Firma wurde bereits ein Vertrag geschlossen, sodass eine weitere vergaberechtliche Anfechtung nunmehr ausgeschlossen ist, <https://www.berlin.de/sen/inneres/presse/pressemitteilungen/2020/pressemitteilung.1019940.php>.

¹⁵⁹ BVerfG, Beschl. v. 1.10.2008 – 1 BvR 2466/08 = NVwZ 2009, 240.

¹⁶⁰ Abgh. Bln Drs. 17/2513, S. 25.

¹⁶¹ Abgh. Bln Drs. 17/2513, S. 25.

¹⁶² Denkhauß/Richter/Bostelmann, § 6 EGovG Rn. 7.

§ 7 Abs. 1 Satz 2 EGovG Bln kommt daher vor allem eine wichtige **Hinweisfunktion** zu, indem sie dem Normadressaten wesentliche Standards, die es bei Umsetzung der E-Akte zu beachten gilt, vor Augen führt. Unter diesem Gesichtspunkt ist es gerechtfertigt, die Regelung beizubehalten.

Ergänzungsbedarf besteht allerdings hinsichtlich weiterer, für die elektronische Aktenführung spezifischer Standards. Denn an die Führung elektronischer Akten ist eine Reihe weiterer technisch-organisatorischer Herausforderungen geknüpft¹⁶³, die über die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung, Datenschutz und Datensicherheit hinaus gehen bzw. deren Verwirklichung dienen. Dazu gehören Standards wie die dauerhafte Lesbarkeit, die Konvertierbarkeit in ein anderes Dateiformat, die Integrität und Authentizität, die kurzfristige Verfügbarkeit und die Vertraulichkeit der Akte.

Um die **dauerhafte Lesbarkeit** der Akte gewährleisten zu können, müssen technische Begebenheiten wie die begrenzte Haltbarkeit von Speichergeräten oder die Fortentwicklung von Dateiformaten beachtet werden. Die **Konvertierbarkeit** in ein anderes Dateiformat kann zum einen der dauerhaften Lesbarkeit, aber auch der Archivierbarkeit dienen. Die Standards der **Integrität und Authentizität** zielen vor allem darauf ab, die Akten vor Manipulationen zu schützen.¹⁶⁴ Eine kurzfristige und jederzeitige **Verfügbarkeit** ist Grundvoraussetzung für die Arbeitsfähigkeit der Verwaltung in der digitalen Gesellschaft. Besonders deutlich wurde dies unlängst während der Corona-Pandemie, als Homeoffice-Lösungen für Behörden nur bedingt umsetzbar waren, weil Akten nicht von Zuhause aus bearbeitet werden konnten.¹⁶⁵

Die Festlegung des § 7 Abs. 1 Satz 3 EGovG Bln auf ein **einheitliches System zur elektronischen Aktenführung** soll gewährleisten, dass die elektronische Akte von den Behörden der Berliner Verwaltung so genormt wie möglich geführt wird.¹⁶⁶ Eine einheitliche Lösung erscheint vor allem in Hinsicht auf die Übertragbarkeit und ständige Verfügbarkeit an allen Behörden durchaus sinnvoll. Die Regelung verhält sich außerdem **konsistent zu dem Konzept der zentralen IKT-Steuerung** des EGovG Bln gem. §§ 20 ff. EGovG Bln.

§ 7 Abs. 2 Satz 1 EGovG Bln bestimmt, dass zwischen Behörden, die die elektronische Vorgangsbearbeitung und Aktenführung nutzen, Akten und sonstige Unterlagen elektronisch übermittelt werden sollen oder der elektronische Zugriff ermöglicht werden soll.

¹⁶³ EGovG Bln Mini Kommentar, S. 35.

¹⁶⁴ Denkhau/Richter/Bostelmann, § 6 EGovG BW Rn. 11.

¹⁶⁵ <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/homeoffice-corona-behoerden-101.html>.

¹⁶⁶ Abgh. Bln Drs. 17/2513, S. 26.

Eine Ausnahme gilt für geheimhaltungswürdige Akten, insbesondere Verschlussachen. Die Vorschrift dient dazu, **Medienbrüche beim Schriftgutaustausch zwischen den Behörden zu vermeiden**.¹⁶⁷ Nach § 7 Abs. 2 Satz 2 EGovG Bln ist eine sichere, dem Stand der Technik Rechnung tragende Kommunikationsinfrastruktur einzusetzen. Auch hier überzeugt, dass eine **technikoffene Lösung** gewählt wurde. Offen bleibt dabei zunächst aber, welche Stelle die entsprechende Kommunikationsinfrastruktur auswählen und festlegen soll. Zuständig ist dafür grundsätzlich die zentrale IKT-Steuerung gem. § 20 Abs. 2 Nr. 7 EGovG Bln. Die Übergangsfrist des § 7 Abs. 1 EGovG Bln gilt nur für die Einführung der E-Akte, nicht aber für die Verpflichtungen aus § 7 Abs. 2 EGovG Bln, sodass ein Schriftgutaustausch zwischen Behörden, die bereits E-Akten führen, schon jetzt elektronisch zu erfolgen hat.¹⁶⁸

§ 7 Abs. 3 EGovG Bln bestimmt, dass für die **Archivierung elektronischer Akten** die Bestimmungen des Archivgesetzes des Landes Berlin (ArchGB) gelten.¹⁶⁹

§ 7 Abs. 4 EGovG Bln bestimmt ausdrücklich – wie auch in § 2 Abs. 4 EGovG Bln vorgesehen – dass die **Barrierefreiheit** im Rahmen der elektronischen Aktenführung zentral zu beachten ist, sodass die Akten auch verwaltungsintern von den Mitarbeitenden einschränkungslos genutzt werden können. Im Ergebnis müssen dabei die Vorgaben des § 11 BGG und der Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz (BITV 2.0) vollständig umgesetzt werden. Außerdem ist arbeits- und beamtenrechtlich für die Gestaltung der Arbeitsplätze § 3a Abs. 2 Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV) einschlägig. Fragwürdig erscheint hier, dass die Verfahren nur schrittweise auf die entsprechenden Vorgaben angepasst werden sollen. Überzeugender wäre es, die Vorgaben zur **Barrierefreiheit von Anfang an konzeptionell mitzudenken**. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint eine Anpassung der Vorschrift erforderlich. Als Vorbild könnte dazu § 12 Abs. 6 SächsEGovG dienen, der von einer nur schrittweisen Umsetzung absieht.

Sowohl der Bund als auch die meisten Bundesländer sehen in ihren gesetzlichen Regelungen zur elektronischen Aktenführung eine **Ausnahme** von der Verpflichtung der elektronischen Aktenführung **für den Fall der Unwirtschaftlichkeit** vor. So bestimmt z. B. § 6 Abs. 1 Satz 1 EGovG Bund, dass die Verpflichtung nicht für solche Behörden gilt, bei denen das Führen elektronischer Akten bei langfristiger Betrachtung unwirtschaftlich ist.

¹⁶⁷ Abgh. Bln Drs. 17/2513, S. 27.

¹⁶⁸ EGovG Bln Mini Kommentar, S. 37.

¹⁶⁹ Ausführlich zur elektronischen Archivierung s. *Hornung* in: Schoch/Schneider, Vorbemerkung § 3a VwVfG Rn. 90 ff.

Bemerkenswert an § 7 EGovG Bln ist, dass die Vorschrift gänzlich auf eine solche Ausnahme verzichtet. Es fällt positiv auf, dass die **gesamte Berliner Verwaltung**, mithin alle Verwaltungsebenen gem. § 2 des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes (AZG), **ohne Ausnahme** zur elektronischen Aktenführung verpflichtet wird. Eine solche horizontale Erstreckung trägt im Ergebnis stark dazu bei, alle Vorteile der E-Akte, insbesondere den behördenübergreifenden medienbruchfreien Aktenaustausch, nutzbar zu machen.

b. § 8 EGovG Bln

aa. Regelungsgehalt

§ 8 EGovG Bln trifft Regelungen zur **Digitalisierung von Papierdokumenten und zum ersetzenden Scannen**.

§ 8 Abs. 1 Satz 1 EGovG Bln bestimmt zunächst, dass die Berliner Verwaltung, soweit sie ihre Akten elektronisch führt, anstelle von Papierdokumenten deren elektronische Wiedergabe in der elektronischen Akte aufbewahren soll.

Nach § 8 Abs. 1 Satz 2 EGovG Bln ist bei der **Übertragung von Papier- in elektronische Dokumente** nach dem Stand der Technik sicherzustellen, dass die elektronischen Dokumente mit den Papierdokumenten bildlich und inhaltlich übereinstimmen, wenn sie lesbar gemacht werden.

§ 8 Abs. 1 Satz 3 EGovG Bln normiert eine **Ausnahme** von der Verpflichtung des Satz 2. Demnach kann von einer Übertragung abgesehen werden, wenn sie einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordern würde.

§ 8 Abs. 2 EGovG Bln trifft Regelungen für den Umgang mit Papierdokumenten, nachdem sie in elektronische Dokumente übertragen wurden. Solche Papierdokumente sind zu **vernichten oder zurückzugeben**, sobald eine weitere Aufbewahrung nicht mehr aus rechtlichen Gründen oder zur Qualitätssicherung des Übertragungsvorgangs erforderlich ist.

bb. Normative Einordnung

Die Vorschrift ist im Wortlaut § 7 EGovG Bund nachgebildet. Schon aufgrund des **Mehrkanalprinzips**¹⁷⁰ lässt es sich nicht ausschließen, dass bei Behörden weiterhin in großem

¹⁷⁰ Denkhaus/Richter/Bostelmann, § 4 EGovG Bln Rn. 48.

Umfang Papierunterlagen anfallen werden¹⁷¹, sodass eine Regelung zum Umgang mit entsprechenden Dokumenten zwingend erforderlich ist. Nur digital vorliegende Dokumente können vollumfänglich in elektronisch gestützte Arbeitsabläufe einbezogen werden¹⁷² und ermöglichen so ein effizientes und medienbruchfreies Arbeiten. Das soll durch den Prozess des **ersetzenden Scannens**, mithin der **Herstellung eines im Rechtsverkehr akzeptierten Surrogats des Papier-Originals** gewährleistet werden.¹⁷³

Eine Verpflichtung zur Digitalisierung von Aktenaltbeständen begründet § 8 EGovG Bln ebenso wie § 7 EGovG Bund nicht. Die als **Soll-Vorschrift** ausgestaltete Norm stellt eine Umwandlung von bereits vorhandenen Papierakten ins Ermessen der jeweiligen Behörden.¹⁷⁴ Sie können insbesondere dann von dem ersetzenden Scannen absehen, wenn dies einen unverhältnismäßig großen Aufwand bedeuten würde, § 8 Abs. 1 Satz 3 EGovG Bln.

§ 8 Abs. 1 Satz 1 EGovG Bln verpflichtet zunächst Behörden, die Akten elektronisch führen, an Stelle von Papierdokumenten deren elektronische Wiedergabe in der elektronischen Akte aufzubewahren. Die Regelung zielt in erster Linie darauf ab, eine **Hybridaktenführung**, also die teilweise digitale und teilweise analoge Führung derselben Akte zu **vermeiden**. Dabei bleibt es Behörden aufgrund des Wortlautes („sollen“) unbenommen, nach eigenem Ermessen in **begründeten Ausnahmefällen** von der elektronischen Aufbewahrung abzusehen. Die Eröffnung eines solchen allgemeinen Ermessensspielraums ist auch vor dem Hintergrund der ausdrücklichen Ausnahmeregelung in § 8 Abs. 1 Satz 3 EGovG Bln zu beleuchten und auf ihre Konsistenz zu untersuchen. Ein **unverhältnismäßiger Aufwand** kann schon per se einen begründeten Ausnahmefall darstellen,¹⁷⁵ sodass es der ausdrücklichen Regelung in Satz 3 eigentlich nicht bedarf. Insoweit kann hier eine Redundanz gesehen werden. Nichtsdestotrotz haben sich gesetzliche Regelungen im Sinne der Normenklarheit an ihrem bestimmten Adressatenkreis auszurichten. Hier kann § 8 Abs. 1 Satz 3 EGovG Bln daher auch eine **klarstellende Bedeutung** zukommen. Ob und in welchem Umfang von dieser Ausnahme in der Praxis Gebrauch gemacht wird, ob es dieser Klarstellung gar nicht bedurfte, all das lässt sich allerdings erst zu einem späteren Zeitpunkt, nach Einführung der E-Akte, evaluieren.

Ein **unverhältnismäßiger Aufwand** könnte sich z. B. bei Papierdokumenten in besonders großem Format ergeben, die mit herkömmlichen Scan-Geräten nur schwer

¹⁷¹ EGovG Bln Mini Kommentar, S. 39.

¹⁷² Abgh. Bln Drs. 17/2513, S. 28.

¹⁷³ Denkhäus/Richter/Bostelmann, § 7 EGovG Rn. 3.

¹⁷⁴ Denkhäus/Richter/Bostelmann, § 8 EGovG Bln Rn. 8.

¹⁷⁵ EGovG Bln Mini Kommentar, S. 40.

eingesehen werden können.¹⁷⁶ Um betroffene Behörden in einschlägigen Fällen nicht über Gebühr zu belasten, erscheint eine solche Ausnahmeregelung durchaus sinnvoll. Insbesondere die Weiterentwicklung von Geräten, die für ein rechtssicheres Scannen eingesetzt werden können, dürfte den Anwendungsbereich der Norm in Zukunft faktisch weiter einschränken.

Nach § 8 Abs. 1 Satz 2 EGovG Bln ist bei der Übertragung in elektronische Dokumente nach dem Stand der Technik sicherzustellen, dass die elektronischen Dokumente mit den Papierdokumenten **bildlich und inhaltlich übereinstimmen**, wenn sie lesbar gemacht werden. Mit der Vorschrift sollen sowohl die Anforderungen an die Übertragung von Papierdokumenten in die elektronische Form konkretisiert als auch die Anforderungen an das Scanergebnis festgelegt werden.¹⁷⁷ Die technikoffene Ausgestaltung der Vorschrift ist auch hier grundsätzlich sinnvoll, erlaubt sie es doch, flexibel auf die Entwicklung technischer Geräte und Standards zu reagieren. Als Beispiel für den Stand der Technik soll hier die **Technische Richtlinie „Rechtssicheres ersetzendes Scannen“ (TR-RESISCAN)**¹⁷⁸ des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) herangezogen werden, die konkrete technisch-organisatorische Anforderungen an Scanprozesse entwickelt und vorgibt, deren Einhaltung das Erstellen und die Anwendung möglichst rechtssicherer Scanlösungen ermöglicht.¹⁷⁹

Auf **konkrete Vorgaben** zur Eingliederung des Scanprozesses in die internen organisatorischen Abläufe und Strukturen der Behörden **verzichtet die Vorschrift**, genau wie die bundesrechtliche Vorlage des § 7 EGovG Bund¹⁸⁰, bewusst. Ausweislich der Gesetzesbegründung sollen allgemeine Regelungen zum ersetzenden Scannen von der für Grundsatzzfragen der IT zuständigen Senatsverwaltung im Benehmen mit der für die gemeinsame Geschäftsordnung zuständigen Senatsverwaltung erlassen werden können, während Einzelheiten von der sachlich zuständigen Behörde in einer Organisationsverfügung (Scan-Anweisung) klargestellt werden können.¹⁸¹ In solchen Scan-Anweisungen soll die Prozesskette vom Eingang eines Papierdokuments über das Scannen, die Nachbearbeitung, die Integritätssicherung bis hin zur Ablage geregelt werden.¹⁸²

¹⁷⁶ EGovG Bln Mini Kommentar, S. 40.

¹⁷⁷ Abgh. Bln Drs. 17/2513, S. 28.

¹⁷⁸ Abrufbar unter: https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Oeffentliche-Verwaltung/Moderner-Staat/Ersetzendes-ScannenTR-Resiscan/ersetzendes-scannentr-resiscan_node.html.

¹⁷⁹ Abgh. Bln Drs. 17/2513, S. 28.

¹⁸⁰ Denkhäus/Richter/Bostelmann, § 7 EGovG Rn. 29.

¹⁸¹ Abgh. Bln Drs. 17/2513, S. 30.

¹⁸² EGovG Bln Mini Kommentar, S. 40.

Hier könnte sich **Nachbesserungsbedarf** ergeben, vor allem in Hinblick auf das erklärte Ziel der elektronischen Aktenführung, eine **möglichst genormte Handhabung** der E-Akte zu erreichen.¹⁸³ Insbesondere die Einzelheiten des Scan-Verfahrens in das Ermessen der jeweils sachlich zuständigen Behörden zu geben, erscheint problematisch. Große Ungleichheiten zwischen den Behörden hinsichtlich technischer und personeller Ausstattung lassen große Unterschiede in der Handhabung erwarten. Die Ausgestaltung eines entsprechenden Organisationsprozesses lässt außerdem verschiedenste Möglichkeiten der Handhabung zu. Scans können zentral in der Poststelle, dezentral im Sachgebiet oder lokal von den Sachbearbeitern und in zeitlicher Hinsicht bereits direkt nach dem Eingang eines Papierdokuments, während der Bearbeitungsphase des Verfahrens oder erst nach Abschluss eines Vorgangs vorgenommen werden.¹⁸⁴ Unterschiedliche Handhabungen können sich wesentlich auf die **Vergleichbarkeit der Scanergebnisse** auswirken, nicht zuletzt in Hinblick auf die Beweiskraft.¹⁸⁵ Es ist daher zu empfehlen, verbindlichere Vorgaben z. B. zum Zeitpunkt des Scanvorgangs im Verfahrensablauf zu machen. Im Sinne einer möglichst vollumfänglichen elektronischen Bearbeitung von elektronischen Akten erscheint ein möglichst frühes **Scannen direkt nach dem Eingang eines Papierdokuments** am zielführendsten.

§ 8 Abs. 2 EGovG Bln bestimmt, dass **Papierdokumente** nach Absatz 1 nach der Übertragung in elektronische Dokumente **vernichtet oder zurückgegeben** werden sollen, sobald eine weitere Aufbewahrung nicht mehr aus rechtlichen Gründen oder zur Qualitätssicherung des Übertragungsvorgangs erforderlich ist. Gerade hinsichtlich der Vernichtung von gescannten Papierdokumenten herrscht nach wie vor große **Rechtsunsicherheit**¹⁸⁶, vor allem wenn es Beweisführungsinteressen Dritter oder der Behörde selbst zu berücksichtigen gilt.¹⁸⁷ Die Vorschrift trägt nur begrenzt dazu bei, solche Rechtsunsicherheiten auszuräumen. Außerdem ist auch hier die Wahl des Instruments der Soll-Vorschrift problematisch, die Behörden ein Ermessen einräumt, in Ausnahmefällen auf eine Vernichtung zu verzichten. In Zusammenwirken mit der bestehenden Rechtsunsicherheit ist zu befürchten, dass sich bei Behörden die Praxis durchsetzen wird, im Zweifel Papierdokumente stets aufzubewahren und nicht zu vernichten, was eine unwirtschaftliche und kostenintensive **Doppelaktenführung** mit sich brächte. Eine entsprechende Situation konnte z. B. in Kommunen in Sachsen beobachtet werden, wo viele Behörden die

¹⁸³ Abgh. Bln Drs. 17/2513, S. 26.

¹⁸⁴ Vgl. dazu ausführlich *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, § 7 EGovG Rn. 30, *Denkhaus/Geiger*, § 7 Rn. 20.

¹⁸⁵ Vgl. dazu ausführlich *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, § 7 EGovG Rn. 12 ff.

¹⁸⁶ *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, § 8 EGovG Bln Rn. 12; EGovG Bln Mini Kommentar, S. 41.

¹⁸⁷ Abgh. Bln Drs. 17/2513, S. 28.

Papierdokumente auch nach der Einführung der E-Akte sicherheitshalber noch im Original aufbewahren.¹⁸⁸

Zu empfehlen ist daher einerseits, eine **Frist zur vorübergehenden Aufbewahrung** des gescannten Papierdokuments zu normieren, die Raum für eine „Qualitätsprüfung“ des Digitalisats und im Falle fehlerhafter oder unvollständiger Scanvorgänge für nachträgliche Korrekturen gibt. Ein entsprechendes Vorgehen sieht die Gesetzesbegründung ohnehin vor, wobei eine Fristdauer von 6 Monaten für ausreichend erachtet wird.¹⁸⁹ Andererseits ist zu empfehlen, konkrete **Tatbestände für Ausnahmen** von der Vernichtungspflicht zu regeln. Dafür könnten in Betracht kommen:¹⁹⁰

- » Ausschluss der Vernichtung aufgrund spezialgesetzlicher Vorschriften (unter Nennung der entsprechenden Vorschriften)
- » Ausschluss der Vernichtung aufgrund Beweisinteressen Dritter oder der Behörde
- » Ausschluss der Vernichtung aufgrund bestehender Rechte Dritter

Die Anbieterspflicht von Unterlagen gegenüber dem Landesarchiv gem. § 5 ArchGB wird durch die Regelung des § 8 Abs. 2 EGovG Bln nicht beeinträchtigt, da die Übertragung lediglich zum Wechsel des Mediums führt.¹⁹¹

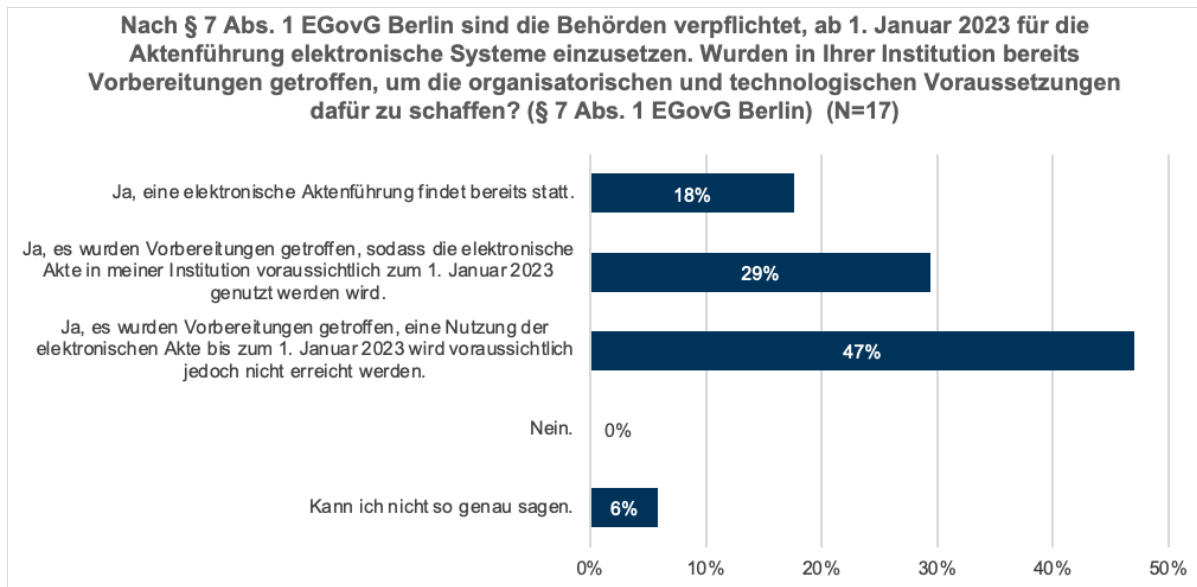
¹⁸⁸ Sächsischer Landtag Drs. 6/9859, S. 25.

¹⁸⁹ Abgh. Bln Drs. 17/2513, S. 29.

¹⁹⁰ Vgl. auch EGovG Bln Mini Kommentar, S. 41 f.

¹⁹¹ EGovG Bln Mini Kommentar, S. 42.

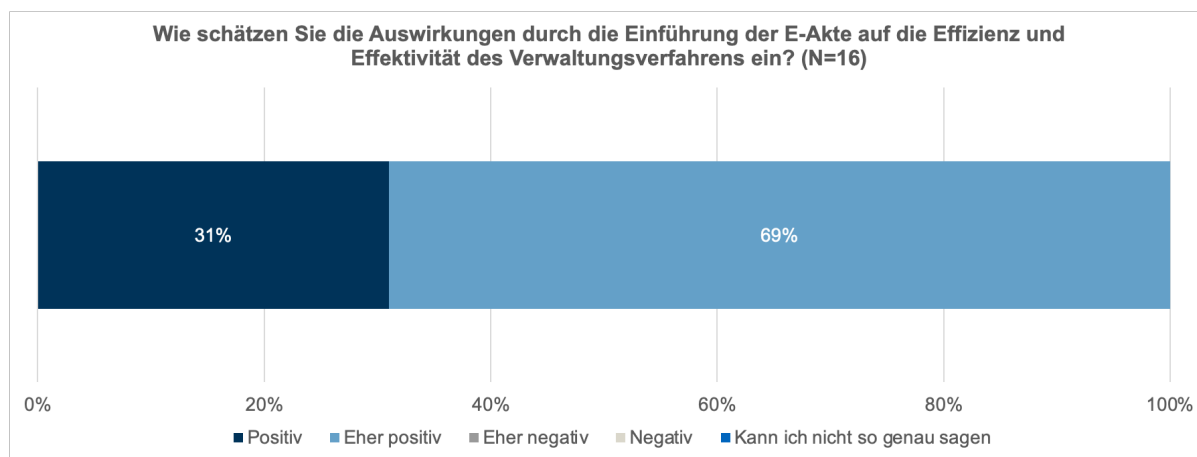
c. Rückmeldungen aus der Verwaltungspraxis



Kienbaum-Befragung 2021, N=17

Abbildung 14

Positiv zu bewerten ist, dass alle Befragten, die Angaben zum Umsetzungsstand machen konnten, mitteilten, dass in ihrer Institution bereits **Vorbereitungen getroffen** wurden, um die organisatorischen und technologischen Voraussetzungen für die elektronische Aktenführung zu schaffen. Positiv fällt außerdem auf, dass 17,65 % der Befragten angaben, dass in ihrer Institution eine elektronische Aktenführung bereits stattfindet. Auffallend ist aber auch, dass der Großteil der Befragten (47,06 %) angab, dass zwar Vorkehrungen in ihrer Institution getroffen wurden, eine Nutzung der elektronischen Akte **zum 1. Januar 2023 jedoch nicht zu erwarten** sei.



Kienbaum-Befragung 2021, N=16

Abbildung 15

Es fällt äußerst positiv auf, dass alle Befragten angaben, dass sie die Auswirkungen durch die Einführung der E-Akte auf die Effizienz und Effektivität des Verwaltungsverfahrens **grundsätzlich positiv bewerten**. 68,75 % gaben an, dass sie die Auswirkungen durch die Einführung der E-Akte auf die Effizienz und Effektivität des Verwaltungsverfahrens eher positiv bewerteten. 31,25 % der Befragten bewerteten die Auswirkungen uneingeschränkt positiv.

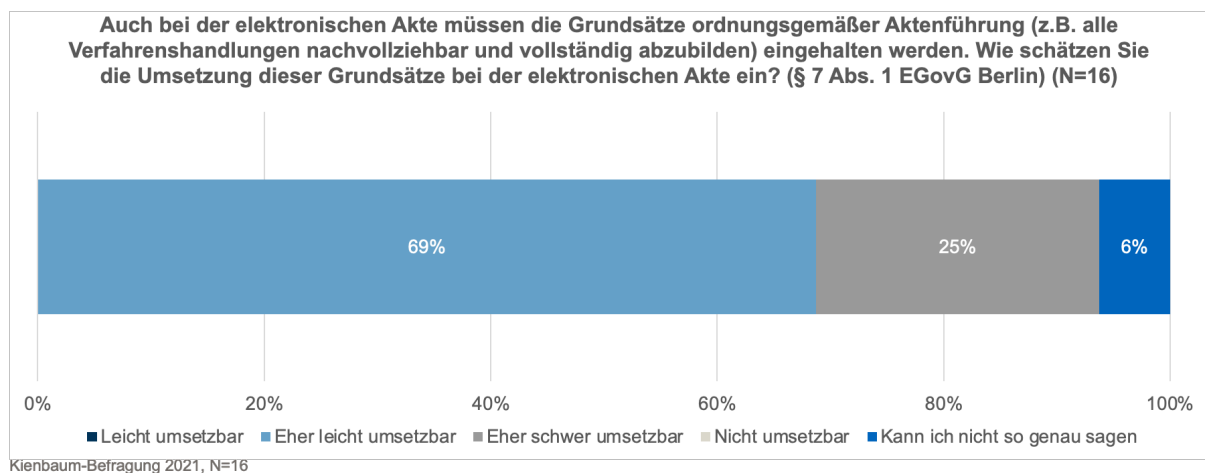


Abbildung 16

68,75 % der Befragten gaben an, dass sie die Umsetzung der Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung eher leicht umsetzbar einschätzen. 25 % der Befragten schätzen die Umsetzung als eher schwer umsetzbar ein.

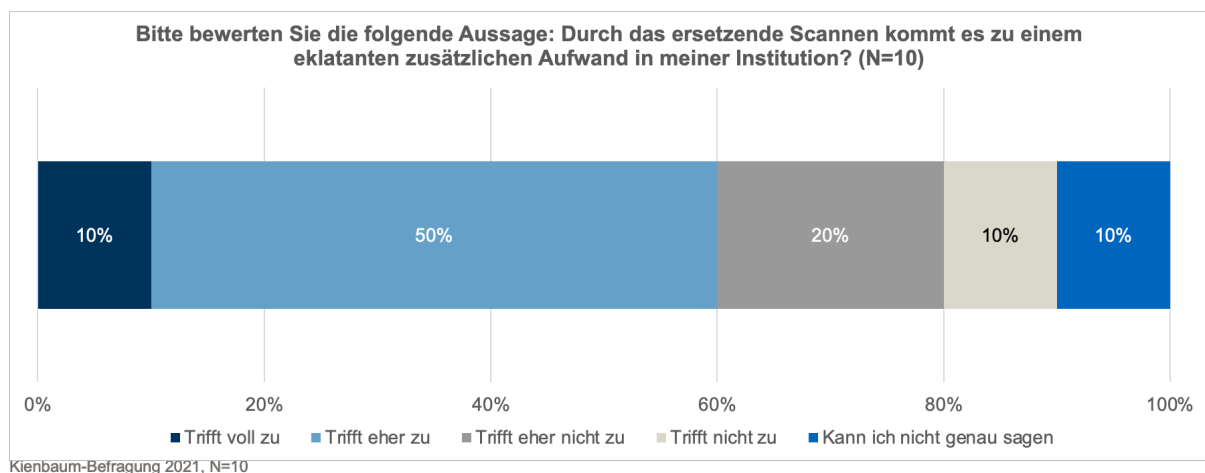


Abbildung 17

Es fällt weiter auf, dass knapp zwei Drittel der Befragten (60 %) angaben, dass das ersetzende Scannen grundsätzlich zu einem **eklatanten zusätzlichen Aufwand in ihrer Institution** führt. 50 % der Befragten gaben an, die Aussage trifft eher zu, eine der befragten Personen gab an, die Aussage trifft voll zu. Nur eine der Befragten Personen gab, die Aussage trifft nicht zu, zwei der befragten Personen gaben an, die Aussage trifft eher nicht zu.

Durch Experteninterviews und offene Fragen in den Fragebögen konnte auch ein detailliertes Feedback aus der Verwaltungspraxis zur Umsetzung der E-Akte eingeholt werden. Hierbei wurde genannt, dass das **komplexe Zusammenspiel zwischen Landes- und Bezirksebene ein restriktiver Faktor** sein kann, wenn die Entwicklung und die Strategie zur Umsetzung primär auf Landesebene erfolgt. Dies schafft Anreize für die untergeordneten Ebenen, entweder **eigene Strukturen zu entwickeln oder eine abwartende Haltung einzunehmen**, bis eine fertige Lösung vorgegeben wird. Die teils angespannte finanzielle und personelle Situation sowie die noch nicht flächendeckend vorhandene Breitbandanbindung kommen als **erschwerende Rahmenbedingungen** hinzu.

Die verzögerte Einführung der elektronischen Akte ist auch durch das **nicht reibungslos verlaufene Vergabeverfahren** bedingt. Im Dezember 2018 wurde der Auftrag für die Entwicklung der Software für die E-Akte ausgeschrieben und die Vergabe hätte bis Oktober 2019 abgeschlossen sein sollen. Aufgrund eines formalen Verfahrensfehlers wurde die Vergabe vom unterlegenen Bieter jedoch erfolgreich angefochten und musste neu aufgerollt werden. Im November 2020 wurde schließlich der Zuschlag offiziell bekannt gegeben.

d. Schlussfolgerungen

Vor allem im Vergleich mit den entsprechenden bundes- und landesrechtlichen Regelungen wird deutlich, dass §§ 7, 8 EGovG Bln grundsätzlich ein überzeugendes regulatorisches Fundament für die Umsetzung der elektronischen Aktenführung bildet. Positiv hervorzuheben sind die ausdrückliche Aufnahme der Barrierefreiheit sowie das Absehen von einem Wirtschaftlichkeitsvorbehalt. Ferner ist positiv zu bewerten, dass die gesamte Berliner Verwaltung, mithin alle Verwaltungsebenen gem. § 2 des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes (AZG), ohne Ausnahme zur elektronischen Aktenführung verpflichtet werden. Eine solche horizontale Erstreckung trägt im Ergebnis stark dazu bei, alle Vorteile der E-Akte, insbesondere den behördenübergreifenden medienbruchfreien Aktenaustausch, nutzbar zu machen.

Vor dem Hintergrund, dass die Einführung der elektronischen Aktenführung in Berlin voraussichtlich nicht bis 2023 erreicht wird, ist über eine **Anpassung von § 7 Abs. 1 EGovG**

Bln nachzudenken. Neben der Möglichkeit, schlicht das vorgegebene Jahr der Einführung zu ändern, kann eine konkrete Jahresbezeichnung hier auch gänzlich weggelassen werden und stattdessen das Inkrafttreten der Norm auf einen bestimmten Zeitpunkt festgelegt werden (so z. B. im Rahmen des Bayerischen EGovG gehandhabt¹⁹²).

Die Regelungswirkung der Normen könnte zudem durch das **Umformulieren von Soll- auf zwingende Vorschriften** noch verstärkt werden.

Außerdem ist zu empfehlen, weitere Standards in die Verpflichtungen des § 7 Abs. 1 Satz 2 EGovG Bln mit aufzunehmen. Dabei sollte eine **technikoffene Formulierung** verwendet werden, um stets auf technische Entwicklungen reagieren und den neuesten Stand der Technik umsetzen zu können. Als Vorbild könnte dafür die Regelung des § 6 Abs. 3 Satz 1 EGovG BW dienen, die die genannten Grundsätze normiert. Eine entsprechende Formulierung für § 7 Abs. 1 Satz 2 EGovG Bln könnte wie folgt lauten:

Hierbei ist durch geeignete technisch-organisatorische Maßnahmen nach dem Stand der Technik sicherzustellen, dass die dauerhafte Lesbarkeit, die Konvertierbarkeit in ein anderes Dateiformat, die Integrität und Authentizität, die kurzfristige Verfügbarkeit und die Vertraulichkeit der Akte sichergestellt und die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung und die für die Berliner Verwaltung geltenden Standards, auch im Hinblick auf Datenschutz und Datensicherheit, eingehalten werden.

Bei § 8 EGovG Bln Vorschriften ergibt sich außerdem **Präzisierungsbedarf**: Der Ausnahmetatbestand des § 8 Abs. 2 EGovG Bln sollte im Sinne der Rechtssicherheit präzisiert werden, um der Befürchtung zu entgehen, dass Behörden im Zweifelsfall die Papieroriginale aufbewahren.

Mit Hinblick auf die **Konsistenz** zwischen § 2 Abs. 4 EGovG Bln und den Vorgaben zur barrierefreien Nutzung in § 7 Abs. 4 EGovG Bln bietet sich eine Angleichung dahingehend an, dass die barrierefreie Nutzungsmöglichkeit der elektronischen Aktenführung bereits konzeptionell mitgedacht und nicht bloß schrittweise implementiert werden sollte.

¹⁹² Art. 19 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 BayEGovG.

3. Portallösung des Onlinezugangsgesetzes

a. Pflicht zum Angebot elektronischer Verwaltungsdienste über ein Verwaltungsportal

Das Onlinezugangsgesetz des Bundes verpflichtet den Bund und alle Länder die Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 auch zentral über Portale zur Verfügung zu stellen, § 1 Abs. 1 OZG. Dafür werden die einzelnen Landesportale zu einem sogenannten Portalverbund verknüpft, § 1 Abs. 2 OZG. Nicht erst seit Erlass des OZG wurden Verwaltungsportale als zentrales Element einer digitalen Verwaltung diskutiert. Sie dienen den Nutzerinnen und Nutzern dabei als zentrale Anlaufstelle für alle online angebotenen Verwaltungsdienste dienen und in Verbindung mit den Regelungen des Registermodernisierungsgesetzes.¹⁹³ Manche Bundesländer haben sich entschieden die OZG-Umsetzungspflicht auch in ihren eigenen E-Government-Gesetzen zu auszuführen,¹⁹⁴ in Berlin wurden ergänzende Regelungen hierzu, sowie zur Durchführung der DSGVO und der SDG-VO in einem Gesetz normiert, vgl. § 1 Abs. 3 Satz 2 Onlinezugangsgesetz Berlin.

b. Regelungen des Onlinezugangsgesetz Berlin

Das Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen in Berlin (Onlinezugangsgesetz Berlin - OZG Bln)¹⁹⁵ enthält in insgesamt sieben Paragraphen insbesondere ergänzende Regelungen zum OZG des Bundes.

Hierbei ist der Anwendungsbereich nahezu deckungsgleich mit dem Wortlaut des § 1 EGovG Bln. So enthält § 1 Abs. 2 OZG Bln eine Ausnahme vom Anwendungsbereich für die Tätigkeit der Gerichtsverwaltungen und der Behörden der Justizverwaltung. Diese Regelung entspricht nahezu im Wortlaut der Ausnahmeregelung des § 1 Abs. 1 EGovG Bln.

§ 1 Abs. 4 OZG Bln enthält eine weitere Ausnahme vom Anwendungsbereich für das Abgeordnetenhaus von Berlin, den Rechnungshof von Berlin und die Berliner Beauftragte oder den Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit.

§ 2 Abs. 1 OZG Bln definiert den Begriff der Informations- und kommunikationstechnischen Basisdienste (IKT-Basisdienste). Eine solche Definition nimmt das EGovG Bln bisher nicht vor, trifft aber selbst Regelungen zu IKT-Basisdiensten, vgl. § 24 Abs. 2 EGovG Bln. Die Übernahme der Definition aus § 2 Abs. 1 OZG Bln würde hier ein einheitliches

¹⁹³ *Rachut/Hacker*, JurisPR-ITR 11/2021 Anm. 2.

¹⁹⁴ So z. B. § 5a EGovG NRW.

¹⁹⁵ V. 04.03.2020 GVBl. 2020, 202.

Begriffsverständnis zugrunde legen und ließe sich z. B. im Kontext der Regelungen zur IKT-Steuerung (§§ 20 bis 25 EGvG Bln) sinnvoll verorten.

Die Absätze 2 bis 4 des § 2 OZG Bln definieren anschließend das Service-Konto Berlin und das Service-Portal Berlin unter Verweis auf die Definitionen der Begriffe „Nutzerkonto“ und „Verwaltungsportal“ nach § 2 Abs. 2 und 5 OZG Bund.

Weitere Regelungen zur Zuständigkeit und der datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit finden sich in § 3 OZG Bln. Die §§ 4 und 5 enthalten schließlich Rechtsgrundlagen für die Erhebung personenbezogener Daten mittels der IKT-Basisdienste und nähere rechtliche Ausgestaltungen dazu.

§ 6 enthält letztlich eine Verordnungsermächtigung für die für IKT zuständige Senatsverwaltung.

c. Schlussfolgerungen

EGovG Bln und OZG Bln weisen inhaltlich große Überschneidungen auf. Auch werden in beiden Gesetzen dieselben Begrifflichkeiten verwendet. Aufgrund der thematischen Verbundenheit bietet es sich an, die Regelungen des OZG Bln bei einer Novellierung des EGovG Bln in dieses aufzunehmen. Dies kann entweder als ein abgeschlossener Abschnitt geschehen oder die Regelungen werden an den thematisch passenden Stellen im EGovG Bln verortet.

Vor allem in Hinblick auf den nahezu identischen Anwendungsbereich und der inhaltlichen und thematischen Nähe der beiden Gesetze erscheint die **Zusammenfassung in einem Regelwerk** durchaus sinnvoll. Durch Definitionen, die das OZG enthält, kann auch das EGovG qualitativ profitieren. Das OZG Bln, dass bereits jetzt Abstimmungen mit dem EGovG Bln zeigt, vgl. etwa § 3 Abs. 1 Satz 2 OZG Berlin, könnte somit zur Steigerung der Praktikabilität der gesetzlichen Regelungen in das EGovG Bln integriert werden.

V. Kontexte einer (voll-)digitalisierten Verwaltung

1. Vorbemerkung

Eine (voll-) digitalisierte Verwaltung umfasst zahlreiche digitale Services. Diese werden hier als Prozess dargestellt und dabei in der Reihenfolge aufgeführt, in der Nutzerinnen und Nutzer digitaler Verwaltungsleistungen typischerweise mit ihnen in Kontakt kommen.

Das Leitbild des Berliner E-Government-Gesetzes, seine ambitionierten Gesetzesziele (hierzu S. 17 ff.) und die über das Land Berlin hinausgehend geführte Reformdiskussion deuten den Weg hin zu einer volldigitalisierten Verwaltung an. Tatsächlich kann es im Jahr 2021 nicht mehr darum gehen, überhaupt „online“ zu sein oder elektronische Zugänge zur öffentlichen Verwaltung zu schaffen. Längst muss die Rede sein von **durchgehender Digitalisierung der Verwaltungsvorgänge**, sowohl im Verhältnis nach außen als auch im Innenverhältnis. Auch wenn etwa das Onlinezugangsgesetz, das immerhin eine Verpflichtung zur Umsetzung digitaler Verwaltungsverfahren bis Ende 2022 enthält, nach herrschender Meinung keine „Volldigitalisierung“ verlangt, bietet das EGovG Bln viele Regelungen, die diesen Weg vorzeichnen. Diese Regelungen werden im Folgenden in der Reihenfolge betrachtet, die sich konzeptionell für das Design einer immer stärker werdenden Verwaltungsdigitalisierung anbieten.

2. Information zu Behörden/Verfahren in öffentlich zugänglichen Netzen, § 11 EGovG Bln

a. Regelungsgehalt

Die Regelungen in § 11 EGovG Bln sollen durch die **Veröffentlichung von allgemeinen und verfahrensspezifischen Informationen** dem Ziel dienen, die Transparenz, Einheitlichkeit der Verwaltung und Bürgerfreundlichkeit zu erhöhen.¹⁹⁶ Dafür sollen zunächst allgemeine Informationen bereitgestellt werden, die in § 11 Abs. 1 EGovG Bln als Mindestvoraussetzungen konkretisiert werden. Die Regelung sieht vor, dass jede Behörde allgemeine Informationen über ihre aktuellen Aufgaben, Organigramme, Anschrift, Geschäftszeiten sowie telefonische und elektronische Erreichbarkeit zur Verfügung stellen.

¹⁹⁶ EGovG Bln Mini Kommentar, S. 48.

Nach § 11 Abs. 2 EGovG Bln sollen in gleicher Weise auch **verfahrensbezogene Informationen** der Behörden über ihre nach außen wirkende öffentlich-rechtliche Tätigkeit zur Verfügung gestellt werden. Dabei sind verbundene Gebühren, einzureichende oder mitzubringende Unterlagen sowie die zuständige Stelle zu nennen. Die Bereitstellung der Informationen erfolgt über eine zentrale Dienstleistungsdatenbank und wird über ein **zentrales Portal** zugänglich gemacht. Die Vorschrift soll sicherstellen, dass Bürgerinnen und Bürger über alle Zugangsmöglichkeiten „gleich lautende Informationen dahingehend erhalten können, wie ein bestimmtes Verfahren abläuft, welche Nachweise gefordert werden, welche Kosten entstehen und wer ihre zuständige Ansprechstelle in der Behörde ist.“¹⁹⁷

Die Informationen müssen in **allgemein verständlicher Sprache** verfasst sein, wobei von diesen Anforderungen auch die sonst beschriebene Barrierefreiheit umfasst ist.¹⁹⁸ So fügt sich die Vorschrift in den bestehenden Kontext der Regelungen ein und trägt zu dem nach § 2 Abs. 2 EGovG Bln verfolgten Zweck der Erhöhung der Benutzerfreundlichkeit einschließlich barrierefreier Zugänglichkeit und Nutzbarkeit der Verwaltungsprozesse bei.

§ 11 Abs. 3 EgovG Bln erklärt, dass Veröffentlichungen und Bereitstellungen nach einheitlichen Kriterien als **Bestandteil des Stadtinformationssystems** erfolgen. Die Regelung fügt sich konsequent in die übrigen Regelungen und Publizitätsvorschriften ein, die das Stadtinformationssystem, also das Berliner Stadtportal www.berlin.de als zentrale Anlaufstelle etablieren soll.

b. Rückmeldung aus der Verwaltungspraxis

Die Rückmeldungen aus der Verwaltungspraxis fallen weitgehend positiv aus.

So gaben 64 % der Befragten an, dass die **Umsetzung der Zurverfügungstellung der Informationen** in allgemein verständlicher Sprache bereits abgeschlossen ist. Weitere 9 % gaben an, dass die Bereitstellung gerade in der Umsetzungsphase ist und weitere 27 % gaben an, dass die Umsetzung in Planung ist.

¹⁹⁷ Denkhaus/Richter/Bostelmann, § 11 EGovG Bln Rn. 7.

¹⁹⁸ Hauke/Kremer, PharmR 2015, 391; EGovG Bln Mini Kommentar, S. 49.

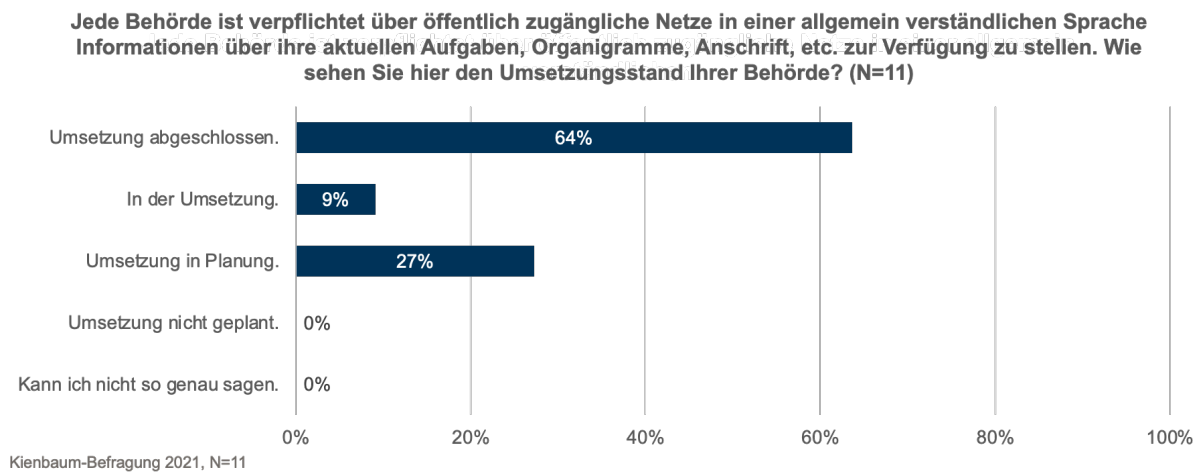


Abbildung 18

Die Umsetzung von § 11 Abs. 2 EGovG Bln, der die Bereitstellung von verfahrensbezogenen Informationen in einer zentralen Dienstleistungsdatenbank fordert, ist dagegen noch nicht so weit fortgeschritten.

Hier gaben nur 18 % an, dass die **Umsetzung** bereits abgeschlossen ist. Mehr als die Hälfte der Befragten gaben dagegen an, dass sich die Bereitstellung gerade in Umsetzung befindet (27 %) oder die Umsetzung in Planung ist (27 %). Danach befragt, woran es bei der Umsetzung noch fehlt, gaben Befragte an, dass einzelne Dienstleistungen noch nicht integriert sind, wie z. B. das Fachverfahren Blon oder einzelne Pflichtleistungen, vor allem aber freiwillige Leistungen.

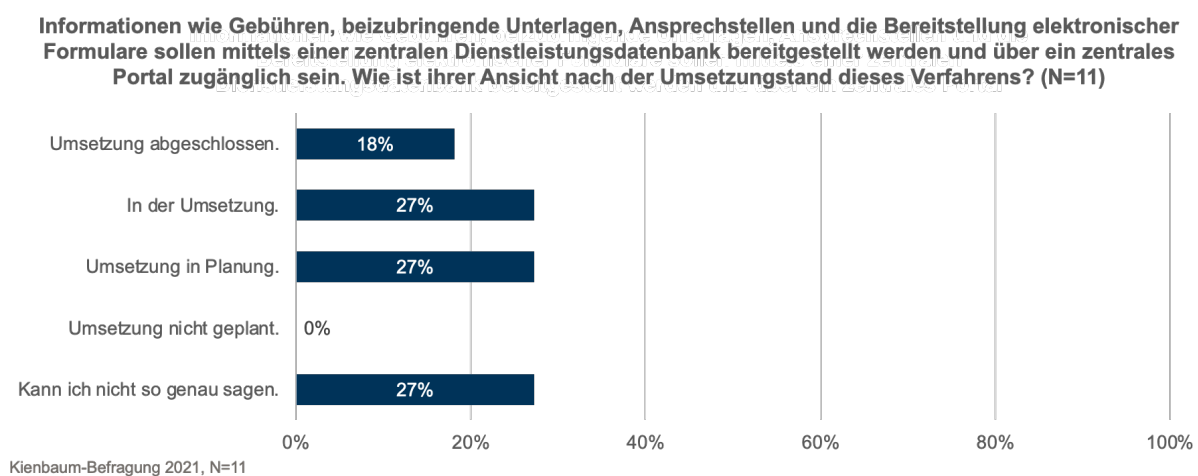


Abbildung 19

Die **Differenzierung** spiegelt sich auch in weiteren Befragungen wider. Eine Umfrage zur genaueren Aufschlüsselung, welche Inhalte bereitgestellt sind oder bereitgestellt werden sollen, zeigt, dass allgemeine Informationen, die im Wesentlichen § 11 Abs. 1 EGovG zuzuordnen sind, also zu Organigrammen, Aufgaben der Behörden oder Geschäftszeiten, nahezu vollständig umgesetzt sind. Für die Bereitstellung der Informationen zu Aufgaben der Behörde, Organigramm, Anschrift, Telefonnummer und zuständige Ansprechpartner gaben 100 % der Befragten an, dass diese Informationen bereits umgesetzt sind. Bei der Bereitstellung einiger verfahrensbezogener Informationen nach § 11 Abs. 2 EGovG ergibt sich ein anderes Bild. Hier gaben die Befragten zu 72,73 % an, dass nach außen wirkende öffentlich-rechtliche Tätigkeiten beschrieben werden. Die Bereitstellung erforderlicher Formulare wurde mit 63,64 % angegeben und die mit Tätigkeiten der Behörde verbundenen Gebühren sogar nur mit 45,45 %.

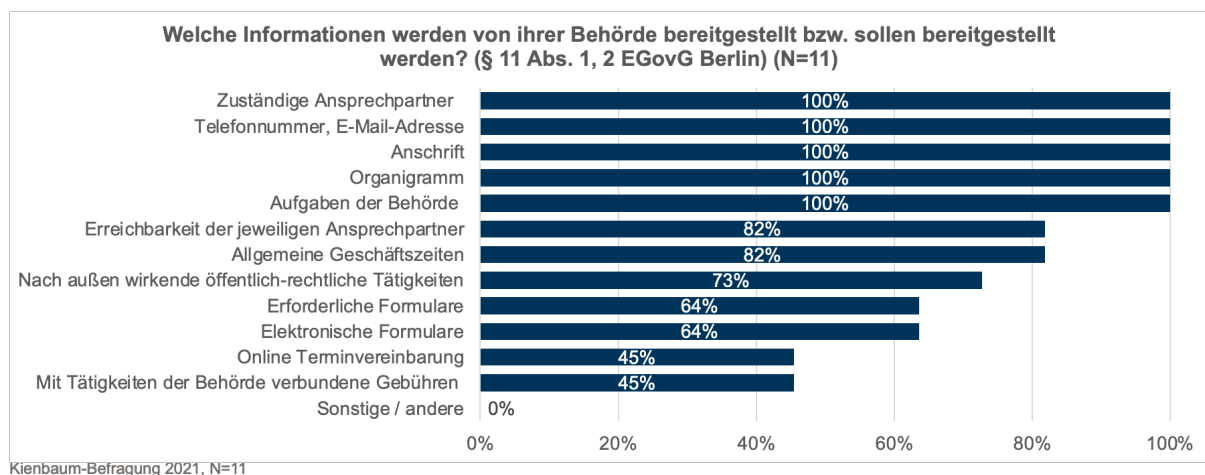


Abbildung 20

Überwiegend positiv fällt die Beurteilung zur **Integration des Stadtinformationssystems in Form des Berliner Stadtportals** aus. 72,73 % gaben an, dass die bereitgestellten Informationen Bestandteil des Stadtinformationssystems für das Land Berlin sind, wobei keiner der Befragten die Frage verneinte (27,27 % konnten es nicht genau sagen).

c. Schlussfolgerungen

Die Vorschrift fügt sich in den **Gesamtkontext der Regelungen** ein und soll den Zweck der Transparenz, Benutzerfreundlichkeit und Barrierefreiheit fördern. Die in § 2 Abs. 2 EGovG Bln gesetzten Zwecke finden hier deutliche Ausprägungen. Dies deckt sich mit überwiegend **positiven Ergebnissen aus der Evaluation**. Die Rückmeldungen aus der Praxis zeigen, dass ein großer Teil der Informationen in den Behörden bereits

bereitgestellt wird und die Umsetzungen größtenteils abgeschlossen oder zumindest in der Umsetzungsphase sind. Leicht differenziert sind die Anforderungen aus § 11 Abs. 2 EGovG Bln zur Bereitstellung verfahrensspezifischer Informationen zu Verwaltungsleistungen zu sehen. Hier zeigen sich im Vergleich zu den allgemeinen Informationen **leichte Defizite in den Entwicklungsstadien**. Dieser Trend spiegelt sich auch in der fehlenden Verfügbarkeit einzelner Informationen, wie solchen zu erforderlichen Gebühren und Formulare zu bestimmten Verwaltungsleistungen, wider.

3. Elektronische Formulare, § 12 EGovG Bln

a. Regelungsgehalt

In § 12 EGovG Bln wird, vergleichbar mit § 13 EGovG Bund, festgelegt, dass die Verwendung eines Formulars, das verpflichtend ein **Unterschriftsfeld** vorsieht, noch nicht alleine dazu führt, dass dadurch die Schriftform angeordnet wird.

b. Normative Einordnung

Die **Schriftform** ist im Verwaltungsrecht – anders als im Zivilrecht mit § 126 BGB - nicht einheitlich definiert. Darunter fallen verschiedene im Verwaltungsrecht benutzte Begriffe wie „schriftliche Form“, „schriftlich“ oder „Schriftform“, wobei sich eine solche Form auch mittelbar daraus ergeben kann, dass eine Aushändigung erforderlich ist, eine bestimmte Papierqualität genutzt werden muss oder **spezifische Vordrucke** genutzt werden. Dabei ist die Schriftform an die Besonderheiten des Verwaltungsrechts anzupassen und erfordert anders als § 126 Abs. 1 BGB im Zivilrecht nicht notwendigerweise immer eine Unterschrift; vielmehr ist auf den konkreten Zweck des Schriftformerfordernisses im Kontext der Regelungen abzustellen und durch Auslegung zu ermitteln, ob eine Unterschrift erforderlich ist. Das Erfordernis der Schriftform ist aber jedenfalls dann erfüllt, wenn die Voraussetzungen von § 126 BGB vorliegen, insbesondere wenn eine eigenhändige Unterschrift vorliegt. Die Regelung stellt insoweit klar, dass die vorgeschriebene Verwendung von Formularen, die ein Unterschriftsfeld vorsehen, nicht automatisch zu der Annahme führt, dass ein Schriftformerfordernis vorliegt. Eine solche ergibt sich nur, wenn sie ausdrücklich vorgeschrieben wird.

Zwar kann die Schriftform u. a. im Verwaltungsverfahren gem. § 3a Abs. 2 VwVfG i.V.m. § 1 Abs. 1 VwVfGBln durch die elektronische Form ersetzt (nicht erfüllt) werden, allerdings erfordert dies eine qualifizierte elektronische Signatur oder andere schriftformersetzende Technologien, die in der Praxis noch immer wenig verbreitet sind. Gleichzeitig

ziehen in der Praxis aber einige Verwaltungen den Umkehrschluss und fordern für Dokumente, die ein Unterschriftenfeld vorsehen, eine qualifizierte Signatur (oder direkt einen Ausdruck), weil sie von der Schriftform ausgehen. Das führt dazu, dass faktisch viele Formulare ausgedruckt, unterschrieben und verschickt werden, obwohl rechtlich kein Schriftformerfordernis besteht und eine E-Mail mit dem ausgefüllten Formular ausreichen würde bzw. möglich wäre.

Über die Voraussetzungen des Bundes hinausgehend, schafft § 12 EGovG Bln in Abs. 2 und 3 Anforderungen, die den Zweckrichtungen des EGovG innewohnen. Die in § 2 Abs. 2 EGovG Bln gesetzten Zwecke ziehen sich wie ein roter Faden durch die Regelungen und werden auch in § 12 Abs. 2 und 3 EGovG Bln konkretisiert. Nach § 12 Abs. 2 EGovG Bln müssen alle Formulare über ein einheitliches Portal allgemein und interaktiv zugänglich gemacht werden. Diese Funktion bietet das Berliner Stadtportal bzw. Service-Portal **www.service.berlin.de** an, das über ein „Service-Konto“ personalisiert genutzt werden kann. Interaktivität meint dabei, dass die Formulare digital ausgefüllt werden können und die Daten elektronisch auslesbar sind. Die allgemeine Zugänglichkeit der Formulare ist (wie bei den weiteren Vorschriften) gegeben, wenn eine unbestimmte Zahl von Personen davon Kenntnis nehmen kann, wovon bei einer Bereitstellung im Internet ausgegangen werden kann.

In die Zwecke des Gesetzes sowie die übrigen Regelungen fügt sich konsequenterweise auch § 12 Abs. 3 EGovG Bln ein, der vorschreibt, dass elektronische Formulare gem. § 191 Abs. 3 GVG auch blinden oder sehbehinderten Personen **barrierefrei zugänglich** gemacht werden, wobei gem. § 191 Abs. 3 Satz 4 GVG die Standards von § 3 Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (BITV 2.0) maßgeblich sind, die größtenteils auf die Anforderungen der Web Content Accessibility Guidelines des World Wide Web Consortiums (W3C) zurückgreifen.

c. Rückmeldungen aus der Verwaltungspraxis

Die Rückmeldungen aus der Praxis zeigen ein gemischtes Bild.

Zu Frage, ob bei der elektronischen Versendung von Formularen das sonst bestehende **Unterschriftenfeld entfällt**, gaben von den befragten Personen (N=17) an: 17,64 % „Trifft eher zu“ oder „Trifft voll und ganz zu“, 23,52 % „Trifft eher nicht zu“ oder „Trifft gar nicht zu“. Der überwiegende Teil der Befragten konnte mit 58,82 % dazu keine genauen Angaben machen oder wusste es nicht. Danach befragt, ob die Formulare über ein **einheitliches Portal** elektronisch und zur interaktiven Verwendung zur Verfügung gestellt werden, wie es § 12 Abs. 2 EGovG Bln vorsieht, zeigt sich ein ähnliches Bild. 29,41 % der

Befragten wählten „Trifft eher zu“, während 41,18 % entweder „Trifft eher nicht zu“ oder „Trifft gar nicht zu“ angaben. Weitere 29,41 % konnten dazu keine genaueren Angaben machen oder wussten es nicht. Ein positiveres Ergebnis erzielt die **barrierefreie Zurverfügungstellung der Formulare**. Hier gaben nur 23,53 % an, dass die zur Verfügung gestellten Formulare in ihrer Behörde eher nicht barrierefrei sind, wobei insgesamt 47,06 % entweder „Trifft voll und ganz zu“ oder „Trifft eher zu“ angaben.

d. Schlussfolgerungen

Die Regelung des § 12 EGovG Bln setzt die **Zwecke der Nutzerfreundlichkeit, Effektivität und Barrierefreiheit** in § 2 Abs. 2 EGovG Bln konsequent um und setzt Rahmenbedingungen für die elektronische Verwaltung, § 4 Abs. 6 EGovG Bln. Im Zusammenspiel mit den weiteren Regelungen zur Bereitstellung schriftformersetzender Dokumente nach § 4 Abs. 3 EGovG Bln werden hier erste Rahmenbedingungen für elektronische Verwaltungsverfahren gesetzt. Der Status der praktischen Umsetzung ist schwer zu beurteilen, da viele Befragte keine genauen Angaben zu den Formularen machen konnten. Hier fehlt möglicherweise das Bewusstsein für die Regelungen des EGovG Bln in den Behörden.

Gleichwohl zeigte sich bei der Frage nach der **elektronischen und interaktiven Verwendung**, dass die Bereitstellung im größeren Teil noch nicht umgesetzt ist. Positiv bewertet wird dagegen die barrierefreie Bereitstellung der Formulare. Bezüglich der Bereitstellung der Formulare und den Voraussetzungen für die Unterschriften sollte überprüft werden, ob das Bewusstsein dafür in den Behörden vorhanden ist und die Mitarbeitenden den Regelungsgehalt kennen. Nur so kann vermieden werden, dass Formulare heruntergeladen, ausgedruckt und zugesendet werden, obwohl eine E-Mail mit ausgefülltem Formular ohne Unterschrift aufgrund des fehlenden Schriftformerfordernisses ausreichen würde.

4. Elektronische Nachweise, § 6 Abs. 1 und 2 EGovG Bln

a. Regelungsgehalt

Für den Fall, dass ein Verwaltungsverfahren elektronisch durchgeführt wird, eröffnet § 6 Abs. 1 EGovG Bln zunächst grundsätzlich die Möglichkeit, Nachweise elektronisch zu übermitteln. Dies steht unter dem Vorbehalt, dass ein elektronischer Nachweis weder durch Rechtsvorschrift ausgeschlossen ist noch die Behörde für dieses Verfahren generell oder im Einzelfall die Beibringung des Nachweises im Original verlangt. Auf welchem Weg

die Übermittlung vorgenommen werden kann, liegt dabei im pflichtgemäßen Ermessen der jeweiligen Behörde.

Zusätzlich normiert § 6 Abs. 2 EGovG Bln, dass Nachweise von deutschen öffentlichen Stellen stammen auch direkt bei diesen elektronisch abgerufen werden können.

b. Normative Einordnung

Die Vorschrift dient dazu, die Potentiale einer digitalen Verwaltung auszuschöpfen. Elektronische Antragsverfahren können erst dann vollständig zum Tragen kommen, Nutzerfreundlichkeit, Effizienz und Medienbruchfreiheit sich entfalten, wenn auch erforderliche Nachweise entsprechend elektronisch eingereicht werden können. Besteht eine solche Möglichkeit nicht oder nur eingeschränkt, geht damit ein erheblicher Verlust der angestrebten Verbesserung des Verwaltungshandelns einher, sodass beispielsweise Anträge komplett auf Papier gestellt werden.¹⁹⁹ Dies wiederum wirkt sich nachteilig auf den verwaltungsinternen Arbeitsprozess aus (s. zur Optimierung der Verwaltungsprozesse auch S. 73 ff.). Ziel einer solchen Regelung muss es daher sein, Nachweise in elektronischer Form in größtmöglichem Umfang zu ermöglichen, um so zur Benutzerfreundlichkeit und damit Akzeptanz der elektronischen Verwaltung beizutragen.

Es ist insoweit zu begrüßen, dass neben der Möglichkeit, die Nachweise selbst elektronisch beizubringen (§ 6 Abs. 1 EGovG Bln), diese auch bei anderen deutschen öffentlichen Stellen abgerufen werden können. Dies entspricht auch den Ansätzen von OZG und Reg-MoG in Umsetzung des Once-Only-Prinzips.

Dabei ist es unerheblich, ob das Verwaltungsverfahren vollständig oder nur teilweise elektronisch durchgeführt wird.

Trotz dieser klaren rechtlichen Vorgaben und der bereits mehrjährigen Geltung dieser Norm hat sich durch die **Online-Befragung** ergeben, dass die Möglichkeit, Nachweise elektronisch beizubringen, noch nicht durchgehend zur Verfügung steht. So fand sich unter den Befragten niemand, der angab, dass in seiner Behörde elektronische Nachweise tatsächlich bei allen elektronisch durchgeführten Verfahren möglich sind. Außerdem wurde von den hierzu befragten Einzelpersonen angegeben, dass auch in Fällen, in denen diese Möglichkeit grundsätzlich besteht, häufig bis oft dennoch das (Papier-) Original angefordert werde.

¹⁹⁹ Vgl. zur entsprechenden Bundesnorm § 5 EGovG BT-Drs. 17/11473, S. 36.

Als Hindernisse eines (künftig) vermehrt bis volldigitalisierten Prozess konnten vor allem bestehende rechtliche Vorgaben (Schriftformerfordernis) und Unsicherheiten über geltende Formerfordernisse bzw. deren Einhaltung identifiziert werden. So hat sich im Rahmen der Online-Befragung gezeigt, dass bei Unsicherheiten über das konkret bestehende Formerfordernis **im Zweifel lieber ein Nachweis im Original gefordert** wird. Hierbei gaben die Befragten an, dass zum Teil Unsicherheiten über das Bestehen eines Schriftformerfordernisses bestünden, bzw. auch bei der gesetzlichen Vorgabe „schriftlich oder elektronisch nachgewiesen“²⁰⁰ davon ausgegangen wird, dass die Vorlage im (Papier-)Original verlangt werden sollte.

Hinsichtlich der **datenschutzrechtlichen Aspekte** des § 6 Abs. 2 EGovG Bln wird auf die obigen (s. S. 35 ff.) Ausführungen verwiesen.

Auch im Rahmen des behördenübergreifenden Austausches zeigen sich derzeit noch Defizite in der Umsetzung. So gaben die Befragten an, dass bisher teils die technischen Voraussetzungen fehlen oder ein Austausch nur faxbasiert stattfindet.

c. Schlussfolgerungen

Um künftig zu verhindern, dass die Vorlage von Nachweisen im (Papier-) Original trotz der technischen Möglichkeit eines elektronischen Nachweises verlangt wird und um bestehende **Unsicherheiten abzubauen**, sollten bestehende oder vermeintlich bestehende Formerfordernisse einerseits überprüft werden, andererseits Anpassungen der Formerfordernisse entsprechend kommuniziert werden.

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, durch eine **Neufassung des Wortlautes von § 6 Abs. 1 EGovG Bln** die Bedeutung der Nutzung von elektronischen Nachweisen hervorzuheben und zu verdeutlichen, dass hiervon nur abgewichen werden darf, wenn dies entweder durch Rechtsvorschrift bestimmt ist oder ein begründeter Einzelfall vorliegt (Ermessensentscheidung). Bei der Überlegung, ob im konkreten Fall ein elektronischer Nachweis ausnahmsweise nicht die hinreichende Sicherheit gewährt, ist insbesondere das jeweilige Täuschungsrisiko zu beachten.

Unbenommen von der grundsätzlichen Verpflichtung der Verwaltung, elektronische Nachweise zu ermöglichen, bleibt die Entscheidungsfreiheit des Bürgers, davon keinen Gebrauch zu machen (vgl. zum Freiwilligkeitsprinzip s. S. 53, 69 ff.).

²⁰⁰ Wie bspw. in § 20 Abs. 1 Nr. 5 LHO.

5. Elektronische Akteneinsicht, § 9 EGovG Bln

a. Regelungsgehalt

§ 9 EGovG Bln benennt vier verschiedenen Möglichkeiten, Einsicht in elektronische Akten zu gewähren:

- » Zurverfügungstellung eines Aktenausdrucks (Nr. 1)
- » Wiedergabe des elektronischen Dokuments auf einem Bildschirm (Nr. 2)
- » Übermittlung des elektronischen Dokuments (Nr. 3) und
- » Gestattung des elektronischen Zugriffs auf den Inhalt der Akten (Nr. 4).

b. Normative Einordnung

Die Norm setzt dabei ausweislich des Wortlauts ein bereits bestehendes Einsichtsrecht voraus und schafft kein darüberhinausgehendes eigenes Akteneinsichtsrecht.²⁰¹

Sie trägt dem Umstand Rechnung, dass das auf dem Recht auf rechtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG) fußende Akteneinsichtsrecht unabhängig von dem Medium der Akte besteht. Entschließt sich eine Behörde Akten in elektronischer Form zu führen, so muss das **Einsichtsrecht in gleichem Umfang** gewährt werden, wie dies bei Papierakten der Fall ist.²⁰²

§ 9 EGovG Bln zählt hierbei abschließend vier Möglichkeiten auf, durch die die Behörde Akteneinsicht gewähren kann. Eine Reihenfolge oder **Priorisierung bestimmter Möglichkeiten** (wie z. B. bei § 100 Abs. 2 VwGO oder § 299 Abs. 3 ZPO der Fall) ist hierbei nicht vorgesehen. Vielmehr steht es im pflichtgemäßen Ermessen der jeweiligen Behörde, von welcher der Möglichkeiten sie Gebrauch macht und ob sie mehrere Wege der Akteneinsicht anbietet.

Das Einsichtsrecht kann nicht durch das **Vorhalten nur bestimmter Verfahren**, die bestimmte Personengruppen ausschließen oder benachteiligen, gewährt werden.²⁰³ Das Angebot der Einsichtnahme hat sich vor allem an den Belangen der jeweiligen Person zu orientieren. Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitserwägungen sind nachrangig zu berücksichtigen.²⁰⁴

²⁰¹ So auch *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, § 9 EGovG Bln Rn. 1.

²⁰² *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, § 9 EGovG Bln Rn. 2.

²⁰³ EGovG Bln Minikommentar, S. 43.

²⁰⁴ *Guckelberger*, Rn. 664.

Andere Vorschriften, die ebenfalls die Akteneinsicht regeln, wie § 29 VwVfG, treffen diesbezüglich teils **abweichende oder einschränkende Regelungen**. So sieht § 29 Abs. 3 Satz 1 VwVfG vor, dass die Akteneinsicht grundsätzlich bei der aktenführenden Behörde zu erfolgen hat und Ausnahmen im Einzelfall und auf Antrag zulässig sind.

Für eine derartige zusätzliche Einschränkung besteht aus normativer Sicht jedoch kein Anlass. Eine solche Einschränkung wäre gerade im Hinblick auf die Zielsetzung der Voll-digitalisierung nicht erstrebenswert und würde dem Aspekt der Nutzerfreundlichkeit zu-widerlaufen²⁰⁵.

c. Rückmeldung aus der Verwaltungspraxis

Auch wenn bisher nur ein bestimmter Teil der Berliner Behörden elektronische Akten führt, konnten im Rahmen der Online-Befragung bereits erste Einschätzungen gewonnen werden. Hierbei wurden von den Einzelpersonen, die bereits Erfahrungen mit elektronischer Aktenführung hatten, besonders die ersten drei Möglichkeiten der Akteneinsicht als **praktikabel** bewertet. Die Variante des elektronischen Zugriffs auf den jeweiligen Akteninhalt wurde im Vergleich als eher **unpraktisch** bewertet. Dies korrespondiert zudem mit der Abfrage, welche Einsichtnahmemöglichkeiten bereits jetzt zur Verfügung gestellt bzw. genutzt werden. Während die Optionen Aktenausdruck, Bildschirmwiedergabe und Übermittlung ähnlich oft benutzt werden, gaben die Befragten hinsichtlich der Methode des elektronischen Zugriffs auf die Akte an, dass diese nur selten oder nie zum Einsatz kommen würde.

d. Schlussfolgerungen

Die Norm ist nahezu deckungsgleich mit der Regelung auf Bundesebene (§ 8 EGovG), verfassungsrechtliche Bedenken bestehen nicht.

Die ersten Erfahrungen und gewonnenen Einzelmeinungen zu den verschiedenen Möglichkeiten der elektronischen Akteneinsicht können zum Anlass genommen werden, um die Methode des elektronischen Zugriffs auf den Akteninhalt in der praktischen Umsetzung der Norm genauer zu verfolgen und z. B. durch entsprechende Unterstützung bei der Einführung und Umsetzung dieser technisch aufwändigeren Möglichkeit weiter voranzutreiben. Denn die Akteneinsicht mittels (Fern- bzw. Online-) Zugriff darf gerade vor dem Hintergrund des portalbasierten Ansatzes des OZG wohl als die zukunftsträchtigste angesehen werden und wurde bereits 2016 bei der Einführung von § 9 EGovG Bln als solche

²⁰⁵ Guckelberger, Rn. 665.

beschrieben.²⁰⁶ Einerseits bietet sie ein hohes Maß an Nutzerfreundlichkeit für die Einsichtnehmenden, die sich nicht zu der Behörde hinbegeben müssen (um dort den Akteneinhalt auf einem Bildschirm wahrzunehmen) oder den Versand der elektronischen Daten auf einem Trägermedium per Post abwarten müssen. Andererseits bietet diese Möglichkeit auch das Potential, die Nutzerfreundlichkeit ebenso für die Bediensteten zu steigern und den Arbeitsaufwand der Akteneinsicht zu reduzieren. Dieses Potential wurde auch vom Bundesgesetzgeber erkannt, der durch Änderungen von VwGO und ZPO die Akteneinsicht in dieser Form als primäre Form der Akteneinsicht geregelt hat.²⁰⁷

6. Elektronische Bezahlung, § 5 EGovG Bln

a. Regelungsgehalt

§ 5 EGovG Bln regelt die Pflicht, im Rahmen eines elektronisch durchgeführten Verwaltungsverfahrens mindestens eine **gängige, zumutbare und hinreichend sichere elektronische Zahlungsmöglichkeit** zur Verfügung zu stellen. Für die elektronische Bezahlung dürfen zudem keine Gebühren anfallen.

Weitere Konkretisierungen – etwas was unter einer gängigen, zumutbaren und hinreichend sicheren elektronischen Zahlungsmöglichkeit zu verstehen ist – trifft § 5 EGovG Bln nicht.

b. Normative Einordnung

Durch die gesetzliche Regelung wird nicht die Nutzung eines oder mehrerer bestimmter Zahlungswege vorgeschlagen. Eine elektronische Zahlungsmöglichkeit stellt bereits die Angabe einer Bankverbindung dar, da so Überweisungen online getätigt werden können.²⁰⁸

Häufig wird statt des Begriffs der elektronischen Bezahlung auch der Begriff „**E-Payment**“ (für engl. electronic payment system) verwendet. Teilweise wird zwischen diesen Begrifflichkeiten unterschieden und E-Payment als die engere Begrifflichkeit für reine Online-Dienste (z. B. PayPal) verwendet, wohingegen der weitere Begriff der

²⁰⁶ Abgh. Bln Drs. 17/2513, S. 31.

²⁰⁷ Vgl. § 100 Abs. 2 VwGO und § 299 Abs. 3 ZPO in ihrer aktuellen Form, geändert durch das Gesetz zur Einführung der elektronischen Akte in der Justiz und zur weiteren Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs, BGBl. I 2017, S. 2208; zur Akteneinsicht nach § 299 Abs. 3 ZPO a.F. *Jandt/Nebel/Nielsen*, DS 2016, 248, 250.

²⁰⁸ Vgl. Denkhau/Richter/Bostelmann, § 4 EGovG Rn. 4.

elektronischen Bezahlungsmöglichkeiten all solche umfassen soll, die auch, aber nicht nur über das Internet abgewickelt werden können (Überweisungen).²⁰⁹ Diese Unterscheidung scheint sich jedoch nicht durchzusetzen; vielmehr werden die Begrifflichkeiten synonym verwendet.²¹⁰

Obwohl § 5 EGovG Bln nicht als Kann-Vorschrift ausgestaltet ist, sondern die Verwaltung verpflichtet, elektronische Zahlungsmöglichkeiten anzubieten, wenn ein Verwaltungsverfahren ganz oder teilweise elektronisch durchgeführt wird,²¹¹ gaben nur 36 % der Befragten an, dass in Ihrer Institution eine solche Möglichkeit besteht. Der Großteil – 43 % - war sich hierbei nicht sicher; 21 % gaben an, dass eine solche Möglichkeit nicht zur Verfügung steht.

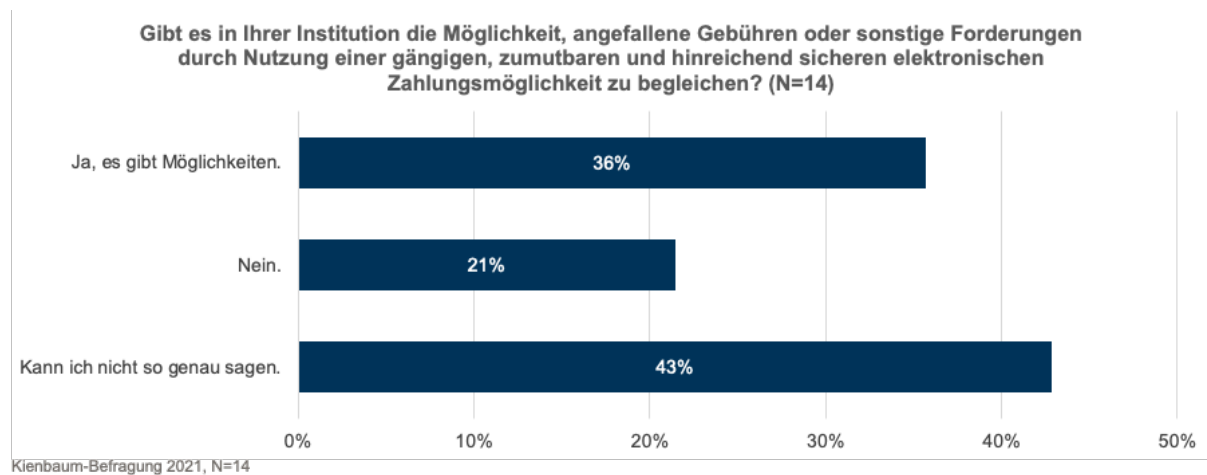


Abbildung 21

Das Land Berlin verfügt bereits über einen **eigenen IKT-Basisdienst für E-Payment**, der mittels standardisierter Schnittstellen an IT-Fachverfahren angebunden werden kann, sodass die technischen Voraussetzungen für E-Payment gegeben sind. Die Einführung dieses Dienstes erfolgt jedoch nach und nach, laut Angaben des 1. Umsetzungsberichts zum Berliner E-Government-Gesetz vom Oktober 2020 konnten neun Online-Dienstleistungen mittels dem E-Payment-Dienst abgewickelt werden und es wurden im Zeitraum

²⁰⁹ Vgl. Denkhäus/Richter/Bostelmann, § 4 EGovG Rn. 4.

²¹⁰ Steinacker/Krauß in: Bräutigam/Rücker, 13. Teil A. Einführung Rn. 1ff.; auch in diesem Artikel wird nicht näher differenziert: <https://www.egovernment-computing.de/was-ist-epayment-a-588328>.

²¹¹ Denkhäus/Richter/Bostelmann, § 4 EGovG Rn. 4.

von 01.10.2019 bis 30.04.2020 über 97.500 Transaktionen über diesen Dienst durchgeführt.²¹² Teilweise ist der Einsatz gänzlich oder projektbezogen geplant.

Der Bereich der elektronischen Bezahlungsmöglichkeiten ist thematisch eng mit dem Bereich der **elektronischen Rechnungsstellung** verbunden. In letzterem Bereich bestand aufgrund der Richtlinie 2014/55/EU des Europäischen Parlaments und Rates vom 16.04.2014 über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen für die Mitgliedstaaten – auf Ebene der Bundesrepublik Deutschland sowohl für den Bundesgesetzgeber als auch für die Landesgesetzgeber²¹³ – eine Umsetzungsverpflichtung, Art. 11 Abs. 1 RL 2014/55/EU.

Das Land Berlin ist dieser Umsetzungsverpflichtung durch das Berliner Gesetz zum Umgang mit elektronischen Rechnungen (**Berliner E-Rechnungsgesetz – BERG**) vom 04.03.2019 nachgekommen.

Aus rechtswissenschaftlicher Perspektive spricht auch nichts gegen eine **Verortung der Regelung zur elektronischen Rechnung im EGovG Bln**. Im Sinne eines zentralen E-Government-Gesetzes würde die Anwendungsfreundlichkeit der gesetzlichen Regelung erhöht werden, wenn dieses thematisch all diejenigen Regelungen enthielte, die den Kontexten einer (voll-)digitalisierten Verwaltung zuzuordnen sind.

Auch wenn das BERG aktuell einen (durch die Umsetzung der EU-Richtlinie) vorgegebenen kleineren Anwendungsbereich hat, werden elektronischen Rechnungen vor dem Hintergrund der durch das OZG und RegMoG angestrebten Portallösungen und dem übergeordneten Ziel der Volldigitalisierung immer wichtiger.

Es erscheint daher im Hinblick auf die weitere Entwicklung der digitalen Verwaltung durchaus sinnvoll, aktuell bestehende und künftige Regelungen über elektronische Rechnungsstellung in das EGovG Bln zu überführen bzw. einzufügen.

Hierfür hat sich mit der Einführung des § 4a EGovG Bund auch der Bundesgesetzgeber entschieden.

Daneben finden sich in § 4 Abs. 2 EGovG Bund und § 5 Abs. 2 EGovGRP weitergehende Regelungen zur elektronischen Rechnungsstellung:

²¹² 1. Umsetzungsbericht zum Berliner E-Government-Gesetz, 2954 B, <https://www.parlament-berlin.de/adosservice/18/Haupt/vorgang/h18-2954.B-v.pdf>, S. 13.

²¹³ Guckelberger, Rn. 179 m.w.N.

§ 4 Abs. 2 EGovG Bund

¹Erfolgt die Einzahlung von Gebühren oder die Begleichung sonstiger Forderungen durch ein elektronisches Zahlungsverfahren des Bundes, sollen Rechnungen oder Quittungen elektronisch angezeigt werden. ²Dies gilt auch, wenn die sonstige Forderung außerhalb eines Verwaltungsverfahrens erhoben wird.

§ 5 Abs. 2 EGovGRP

¹Erfolgt die Einzahlung von Gebühren oder die Begleichung sonstiger Forderungen durch ein elektronisches Zahlungsverfahren des Landes, sollen Rechnungen oder Quittungen elektronisch angezeigt werden. ²Dies gilt auch, wenn die sonstige Forderung außerhalb eines Verwaltungsverfahrens geltend gemacht wird.

Diese Regelungen gelten lediglich **bei Nutzung des bundeseigenen bzw. landeseigenen Zahlungsverfahrens** und sind jeweils als Soll-Vorschrift ausgestaltet.

c. Schlussfolgerungen

Das EGovG Bln und die Regelungen des BERG könnten zusammengeführt werden. Darüber hinaus bietet es sich an, eine Regelung angelehnt an § 4 Abs. 2 EGovG Bund und § 5 Abs. 2 EGovGRP in § 5 EGovG Bln aufzunehmen.

7. Elektronische Archivierung, § 7 Abs. 3 EGovG Bln**a. Regelungsgehalt**

Bis zum 1. Januar 2023 muss die elektronische Aktenführung (E-Akte) in der Berliner Verwaltung eingeführt sein. Dies ergibt sich aus § 7 Abs. 1 EGovG Bln, der nicht nur die Frist zur Umsetzung terminiert, sondern auch die Rahmenbedingungen und Anforderungen schafft, die in den §§ 7 ff. EGovG Bln weiter thematisch konkretisiert werden.

Die Konkretisierung von Archivierungspflichten findet ihren Ausdruck in § 7 Abs. 3 EGovG Bln, der festlegt, dass sich die Archivierung elektronischer Akten nach den Bestimmungen des **Archivgesetzes des Landes Berlin** vom 14. März 2016 in der jeweiligen Fassung richtet. Dies wird ergänzt durch die einschlägigen Verwaltungsvorschriften wie der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Berliner Verwaltung (GGO) I und II.²¹⁴

²¹⁴ Denkhaus/Richter/Bostelmann, § 7 EGovG Bln Rn. 23.

b. Normative Einordnung

Die Regelung stellt sicher, dass die Aussonderungs- und Anbietungspflicht von Unterlagen aller Behörden gegenüber dem Landesarchiv nach § 5 Abs. 1 ArchGB erhalten bleibt, da sich nur das Medium der Übertragung verändert, die Verpflichtungen aber unverändert fortbestehen.²¹⁵

Für elektronische Unterlagen stellt § 5 Abs. 3 ArchGB klar, dass dafür das Format von Primär- und Metadaten sowie die Form der Übermittlung vorab zu vereinbaren sind. Auch in § 63 Abs. 6 GGO I ist festgelegt, dass zur **Sicherstellung der Archivierungsfähigkeit** elektronischer Unterlagen das Landesarchiv frühzeitig über Vorbereitung, Einführung und Einsatz von Techniken informiert wird. Hybridakten werden vom Landesarchiv nicht übernommen.²¹⁶ Dabei sind sie nach § 56 Abs. 1 GGO I ohnehin zu vermeiden, solange sie nicht zwingend notwendig sind.

Eine konkrete Vereinbarung oder Festlegung über die Form und Art der Übermittlung lässt sich dem Gesetzestext nicht entnehmen. Festgestellt wird, dass zur Übermittlung eine **vorherige Vereinbarung** notwendig ist, allerdings werden keine eindeutigen Anforderungen und Zuständigkeiten für die Vereinbarung geklärt. Hier bietet es sich an, eindeutig festzulegen, wer das Dateiformat, die Formate von Metadaten und die Form der Übermittlung einheitlich festlegt und somit Rahmenbedingungen für alle Behörden schafft.²¹⁷

c. Rückmeldungen aus der Verwaltungspraxis

Danach befragt, ob bereits Vorbereitungen zur Umsetzung der Archivierung elektronischer Akten laufen, bejahten dies nur 12,50 % der Befragten (N=16). Auf Nachfrage konkret benannt wurden dabei die Projekte eAkte-Readiness und eAkte ready, die sich unter den von der Senatsverwaltung benannten Begriff für die Vorbereitungen **E-Akte Ready**²¹⁸ fassen lassen können. Gleichzeitig gaben 43,75 % an, dass noch keine Vorbereitungen für die Umsetzung der Archivierung elektronischer Akten laufen. Weitere 43,75 % konnten dazu keine genauen Angaben machen.

Die spezifischen Ergebnisse zur Archivierung decken sich mit dem allgemeinen **Stand der Umsetzung der E-Akte**. Danach befragt, ob in der jeweiligen Behörde bereits

²¹⁵ EGovG Minikommentar, S. 37.

²¹⁶ EGovG Minikommentar, S. 37.

²¹⁷ Vgl. dazu z. B. § 7 Abs. 2 EGovG RP, das die Festlegung der Landesarchivverwaltung zuordnet.

²¹⁸ <https://www.berlin.de/moderne-verwaltung/aktuelles/immer-gut-informiert/artikel.999557.php>.

Vorbereitungen getroffen wurden, um die organisatorischen oder technischen Voraussetzungen für die Einführung der E-Akte bis 2023 zu schaffen, gaben 47,06 % an, dass zwar bereits Vorbereitungen getroffen werden, eine volle Umsetzung bis zum Jahr 2023 aber voraussichtlich nicht erreicht wird. Weitere 29,41 % gaben an, dass Vorbereitungen getroffen wurden und das Ziel voraussichtlich erreicht werde und immerhin 17,65 % führen in ihren Behörden bereits elektronische Akten.

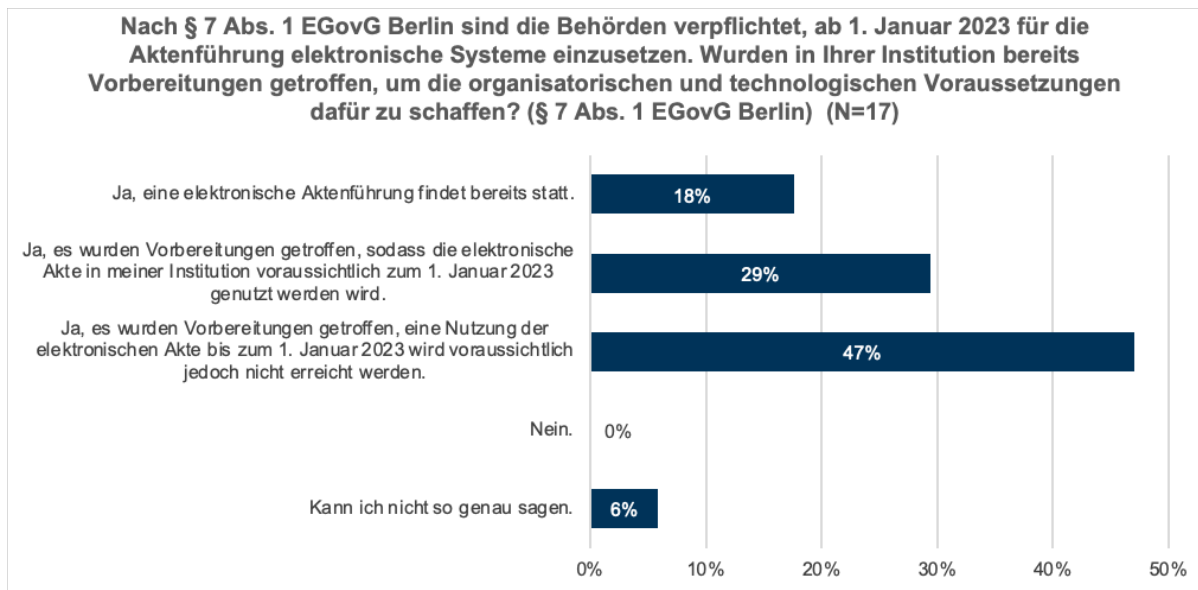


Abbildung 22

Hindernisse bei der Umsetzung der E-Akte sehen die Befragten z. B. darin, dass zu wenig Geld und Personal im Haushalt bereitgestellt werden. Kritisiert wird auch, dass die Zusammenarbeit von Landes- und Stadtebene sich schwierig gestaltet, da das Land die Entwicklung und Umsetzung der E-Akte vorgibt und die Bezirke folglich zunächst abwarten und nicht selbst weiterentwickeln.

d. Schlussfolgerungen

Die (vorbereitende) Umsetzung der Archivierung elektronischer Akten ist noch nicht weit fortgeschritten. Gleichfalls gilt aber auch zu berücksichtigen, dass die Vorbereitungen im Lichte der Einführung der elektronischen Aktenführung nach § 7 EGovG Bln zu betrachten sind. Die Vorbereitungen für die elektronische Akte bis 2023 laufen in den meisten Behörden erst an, eine **abschließende Bewertung der Normen** zur Archivierungspflicht

elektronischer Aktenführung lässt sich noch **nicht durchführen**. Dies ist vielmehr erst nach Einführung der elektronischen Aktenführung möglich.

Sollten insoweit Konkretisierungen der einzelnen Regelungen zum Umgang mit elektronischen Unterlagen getroffen werden und z. B. spezifische Regelungen zur Archivierung elektronischer Akten eingeführt werden, so sind gerade die **Herausforderungen einer langfristigen Speicherung und Archivierung** von elektronischen Inhalten zu beachten. Dier bringt auf Grund der begrenzten Haltbarkeit von Datenträgern technische Herausforderungen mit sich.

8. Elektronische Beteiligungsverfahren, § 14 EGovG Bln

a. Regelungsgehalt

Nach § 14 Abs. 1 EGovG Bln kann die Berliner Verwaltung Möglichkeiten für elektronische Beteiligungsverfahren (E-Partizipation) eröffnen, sofern es nicht um Verwaltungsverfahren geht, die ein solches Verfahren nicht ausdrücklich vorsehen.

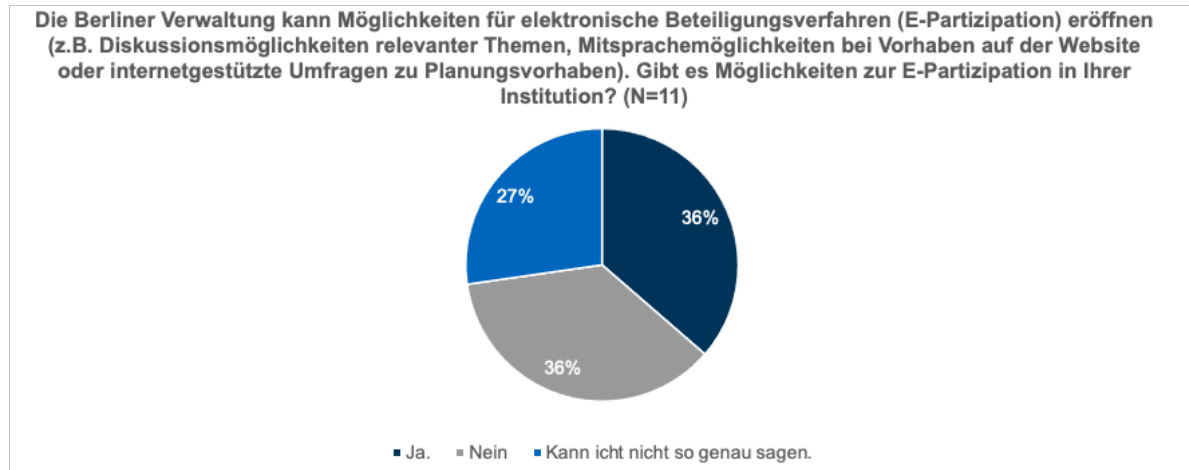
Die Vorschrift soll die Teilnahme der Öffentlichkeit erhöhen, indem Bürgerinnen und Bürger, Wissenschaft oder Verbände die Möglichkeit erhalten, ihre Kenntnisse und Fähigkeiten in die Durchführung von Verwaltungsvorhaben einzubringen. Auf diese Weise kann die Verwaltung von den Kenntnissen der einbezogenen Öffentlichkeit profitieren, während Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns erhöht werden. Dabei kann die Verwaltung die **Beteiligungsverfahren frei ausgestalten** und hat verschiedene Möglichkeiten wie z. B. (online) einzureichende Stellungnahmen oder öffentliche (elektronische) Diskussionen, die zu einer demokratischen Teilhabe führen können. Nicht ausdrücklich genannt wird die klarstellende bzw. konkretisierende Nutzung von Informationstechnologien bzw. Online-Beteiligungen. Die freie Ausgestaltung überlässt den Behörden zwar einen großen Spielraum, schafft andererseits aber auch keine konkreten Rahmenbedingungen für Zeitraum oder Ablauf des Verfahrens.

Nach § 14 Abs. 2 EGovG Bln sind die Ergebnisse der durchgeführten Beteiligungsverfahren **bekannt zu geben**. Gleichwohl erfolgt der Zugang sowie die Veröffentlichung der Ergebnisse über das Berliner Stadtinformationssystem, also das Berliner Stadtportal.

b. Rückmeldung aus der Verwaltungspraxis

Die Rückmeldungen aus der Praxis zeigen ein gemischtes Bild. Auf die Frage, ob es **Beteiligungsmöglichkeiten in der jeweiligen Behörde** gibt, antworteten jeweils 36,36 % der

Befragten mit „Ja“ und „Nein“, während 27,27 % dazu keine genauen Angaben machen konnten bzw. es nicht wussten.



Kienbaum-Befragung 2021, N=11

Abbildung 23

c. Schlussfolgerungen

Die Beteiligung der Öffentlichkeit und von Bürgerinnen und Bürger in Form der E-Partizipation kann neben dem Transparenz- und Kontrollgedanken auch einen weitreichenden Nutzen für die Verwaltung und ihre politischen und koordinativen Ziele bringen. Durch die Einrichtung von Online-Beteiligungsverfahren können mehr Personen ihr Know-how oder ihre Erfahrungen einbringen. Umfragen führen durch höhere Beteiligung zu einem repräsentativeren Gesamtbild, die Akzeptanz kann steigen. Durch die Integration des Zugangs und die Bekanntmachung der Ergebnisse über das Stadtinformationszentrum wird außerdem das Berliner Stadtportal konsequent als zentrales Element gefestigt und ausgebaut. Die Rückmeldungen aus der Praxis zeigen allerdings, dass solche Verfahren nur teilweise in den Verwaltungen umgesetzt werden und das Bewusstsein dafür fehlt. Zur weiteren Umsetzung bietet sich eine Klarstellung zu möglichen Einsatzgebieten und -methoden sowie eine Konkretisierung der Rahmenbedingungen an, die die freien Gestaltungsspielräume der Verwaltung nicht zu sehr einschränken.

9. Fazit

Die Darstellung der Vorschriften zum Ablauf eines (voll-) digitalisierten Verwaltungsverfahrens hat gezeigt, dass das EGovG Bln die wesentlichen Verfahrensschritte gut abbildet und damit weitgehend jene normativen Voraussetzungen schafft, die einer gemeinwohlorientierten Digitalisierung der Berliner Landesverwaltung den Weg ebnet. Die

vorgeschlagenen kleineren Verbesserungen dienen der Optimierung. Darüber hinaus ist zu überlegen, ob die Struktur im Gesetz dem Verfahrensablauf angepasst werden könnte, was lediglich kleinere Umstellungen in der Reihenfolge erfordern würde.

VI. Open Data, Publizität und Informationszugang

1. Open Data, § 13 EGovG Bln

a. Regelungsgehalt

In den Regelungen des § 13 EGovG Bln manifestiert sich das Bekenntnis des Gesetzgebers zu einem weitgehenden und anlasslosen „Open Data“-Ansatz in der Berliner Verwaltung. Open (Government) Data bezeichnet das strukturierte Bereitstellen von Datenbeständen der öffentlichen Hand, in der Regel in Form von Rohdaten, zur Nutzung, insbesondere zur Weiterverwendung und Weiterverbreitung. Open Data gilt als wichtiger **Baustein zur Weiterentwicklung der Wissensgesellschaft** gerade im digitalen Zeitalter.²¹⁹ Der digitale Zugang zu und die (auch gewerbliche) Weiterverwendung von öffentlichen Daten erzeugt potentiell zusätzlichen gesellschaftlichen Nutzen.²²⁰ Gleichzeitig wird das Vertrauen zwischen Politik und Zivilgesellschaft, zwischen Verwaltung, Wirtschaft und Medien gestärkt, indem staatliches Handeln transparent, nachvollziehbar und überprüfbar wird.²²¹ Dieses Potential wurde auch in Berlin erkannt.²²²

Bereits vor Inkrafttreten des EGovG Bln befassten sich verschiedene Regelungen des Landesrechts mit dem Zugang zu öffentlichen Informationen, etwa das Berliner **Informationsfreiheitsgesetz** oder das Geodatenzugangsgesetz Berlin. Mit der Regelung des § 13 EGovG Bln soll der Umfang der Veröffentlichung behördlicher Datenbestände weiter ausgebaut werden, ohne dass neue Veröffentlichungspflichten begründet werden.²²³

Nach § 13 Abs. 1 Satz 1 EGovG Bln stellen Behörden der Berliner Verwaltung Informationen, die sie in Erfüllung ihres öffentlichen Auftrags im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit erstellt haben und die in **maschinenlesbaren Formaten** darstellbar sind, in einem zentralen Datenportal bereit.

„**Informationen**“ umfasst dabei als Oberbegriff Daten und Dokumente von den Behörden der Berliner Verwaltung.²²⁴ Maschinenlesbar ist ein Dateiformat, wenn es so strukturiert ist, dass Softwareanwendungen konkrete Daten, einschließlich einzelner

²¹⁹ EGoVG Bln Minikommentar, S. 54.

²²⁰ Abgh. Bln Drs. 17/2513, S. 36.

²²¹ EGoVG Bln – Minikommentar, S. 54.

²²² 1. Umsetzungsbericht zum Berliner E-Government-Gesetz, 2954 B, <https://www.parlament-berlin.de/adosservice/18/Haupt/vorgang/h18-2954.B-v.pdf>, S. 32.

²²³ Abgh. Bln Drs. 17/2513, S. 35.

²²⁴ Abgh. Bln Drs. 17/2513, S. 35.

Sachverhaltsdarstellungen und deren interner Struktur, identifizieren, erkennen und extrahieren können.²²⁵ Dokumente in gängigen Formaten wie „pdf“, „doc“ oder „docx“ sind an sich nicht maschinenlesbar und müssen gegebenenfalls aufbereitet werden.²²⁶

Voraussetzung für die Eröffnung des **Anwendungsbereichs von § 13 Abs. 1 Satz 1 EGovG Bln** ist weiterhin, dass die jeweilige Behörde die Informationen in Erfüllung ihres öffentlichen Auftrags und im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit der Behörden erstellt hat. Ein öffentlicher Auftrag liegt jedenfalls im Fall einer spezialgesetzlichen Verpflichtung an das Land/die Behörde besteht. Zudem sollen auch solche gemeinwohlerheblichen Aufgaben erfasst werden, derer sich das Land selbständig annimmt und insoweit durch Eigeninitiative zur öffentlichen (staatlichen) Aufgabe gemacht hat.²²⁷ Nach dem Willen des Landesgesetzgebers müssen die Informationen zudem abschließend in der jeweiligen Zuständigkeit der Behörde selbst erstellt worden sein. Es bedarf daher keiner Veröffentlichung von Informationen, die von anderen Behörden erstellt wurden.²²⁸

§ 13 Abs. 1 Satz 2 und 3 EGovG Bln spezifiziert die Veröffentlichung über das zentrale Datenportal. Nach § 13 Abs. 1 Satz 2 EGovG ist das **zentrale Datenportal** Bestandteil des elektronischen Stadtinformationssystems für das Land Berlin, „berlin.de“. Dadurch soll eine einheitliche Präsentation und eine leichte Auffindbarkeit des Datenangebots gewährleistet werden.²²⁹ § 13 Abs. 1 Satz 3 EGovG Bln legt zudem fest, dass Informationen, die bereits in anderen Datenportalen maschinenlesbar bereitgestellt werden, in dem zentralen Datenportal lediglich verlinkt werden müssen. Entsprechend der Vorgaben von § 13 Abs. 1 Satz 2 und 3 EGovG Bln wird das zentrale Datenportal „**daten.berlin.de**“ als Unterseite von „berlin.de“ betrieben. Es handelt es sich um ein Metadatenportal, das auf die Ressourcen zu den maschinenlesbaren Dateien auf anderen Webseiten des Landes Berlin verweist²³⁰.

§ 13 Abs. 2 EGovG Bln ermächtigt den Senat, durch Rechtsverordnung genauer festzulegen, wie die Informationen bereitgestellt und genutzt werden. Auf dieser Grundlage hat der Senat die **Verordnung zur Bereitstellung von allgemein zugänglichen Datenbeständen (Open Data)** durch die Behörden der Berliner Verwaltung (OpenDataV Bln) erlassen, die seit dem 1. Januar 2021 in Kraft ist. Die Verordnung hat das Ziel, das Potential von offenen Informationen der Verwaltung für die Bürgerinnen und Bürger, die Berliner

²²⁵ Abgh. Bln Drs. 17/2513, S. 36.

²²⁶ Abgh. Bln Drs. 17/2513, S. 36.

²²⁷ Abgh. Bln Drs. 17/2513, S. 36.

²²⁸ Abgh. Bln Drs. 17/2513, S. 36.

²²⁹ Abgh. Bln Drs. 17/2513, S. 36.

²³⁰ <https://berlinonline.github.io/open-data-handbuch/>.

Wirtschaft und Verwaltung heben.²³¹ Sie konkretisiert insofern die in § 13 EGovG Bln anvisierte Bereitstellung von allgemein zugänglichen Datenbeständen durch die Berliner Verwaltung.²³²

- » § 1 OpenDataV beschreibt das **allgemeine Ziel** von § 13 EGovG Bln, Informationen (Datenbestände) der Berliner Verwaltung grundsätzlich offen bereitzustellen und nennt drei kumulative Voraussetzungen für eine Offenlegungsverpflichtung: Erstens muss es sich um Informationen (Datenbestände) handeln, die die jeweiligen Behörden in Erfüllung ihres öffentlichen Auftrags im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit erstellt haben oder durch Dritte in ihrem Auftrag haben erstellen lassen. Zweitens müssen die Informationen in maschinenlesbaren Formaten darstellbar sein und drittens darf es sich nicht um personenbezogene Daten handeln.
- » § 2 OpenDataV beschreibt den **Kreis der verpflichteten Behörden** entsprechend § 1 EGovG Bln gem. § 2 Allgemeines Zuständigkeitsgesetz. Die OpenDataV gilt somit für die Hauptverwaltung (Senatsverwaltungen, Sonderbehörden, nichtrechtsfähige Anstalten, unter ihrer Aufsicht stehende Eigenbetriebe) und die Bezirksverwaltungen (nachgeordnete nichtrechtsfähige Anstalten, unter ihrer Aufsicht stehende Eigenbetriebe).
- » § 3 OpenDataV definiert die für § 13 EGovG Bln **zentralen Tatbestandmerkmale** der Informationen und der maschinenlesbaren Dateiformate.
- » §§ 4 und 5 OpenDataV spezifiziert den **Anwendungsbereich der OpendataV**. § 4 Abs. 1 OpenDataV listet etwa abschließend die Themenfelder und Arten von Informationen (Verwaltungsdaten), die die Berliner Behörden maschinenlesbar bereitstellen müssen. § 4 Abs. 2 OpenDataV führt ergänzend Themenfelder auf, in denen die Berliner Behörden offene Verwaltungsdaten bereitstellen sollen. § 5 OpenDataV formuliert schließlich Ausnahmetatbestände vom Grundsatz der Bereitstellung von offenen Informationen.
- » § 6 OpenDataV enthält detaillierte **Regelungen zum konkreten Verfahren**, wie Informationen öffentlich bereitgestellt werden sollen.
- » § 7 OpenDataV beschreibt korrespondierend die **Anforderungen an die Verwaltungsabläufe und technische Infrastruktur** zur Bereitstellung von offenen Verwaltungsdaten. Dies dient vor allem dazu, den Grundgedanken „Open-by-Default“ zu integrieren, so dass Aufwände für die Veröffentlichung sinken.

²³¹ Begründung OpenDataVO, S. 8.

²³² Begründung OpenDataVO, S. 8.

- » § 8 OpenDataV sieht vor, dass die Behörden im Anwendungsbereich der OpenDataV in ihrem Zuständigkeitsbereich jeweils eine **Open Data-Beauftragte** oder einen Open Data-Beauftragten ernennen sollen. Die Funktion der oder des Open Data-Beauftragten dient einer geordneten und einheitlich strukturierten Umsetzung der Verpflichtung aus § 13 EGovG Bln.
- » § 9 OpenDataV definiert die **standardmäßigen Nutzungsbedingungen** für die bereitgestellten Informationen sowie den Prozess zur Festlegung abweichender Nutzungsbedingungen.
- » § 10 OpenDataV regelt den **Haftungs- und Gewährleistungsausschluss** bei der Bereitstellung der offenen Informationen.
- » § 11 OpenDataV stellt klar, dass die gesetzlichen Bestimmungen zum **Datenschutz** unberührt bleiben.
- » § 12 OpenDataV bestimmt schließlich, dass die OpenDataV am **01. Januar 2021 in Kraft** tritt.

b. Normative Einordnung

Neben den allgemeinen Zugangsregelungen der (Bundes- und Landes-) Informationsfreiheitsgesetze bestehen im deutschlandweiten Vergleich nur wenige dem § 13 EGovG Bln vergleichbare umfassende Open Data-Regelungen für die Verwaltung.

Auf Bundesebene verpflichtet der im Zuge des **ersten Open-Data-Gesetzes**²³³ eingeführte § 12a EGovG Bund seit dem 13. Juli 2017 alle Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung zur Veröffentlichung strukturierter, unbearbeiteter Daten. Nach § 12a EGovG Bund besteht (parallel zu § 13 EGovG Bln) grundsätzlich kein Ermessen seitens der jeweiligen Behörde. Im Umfang der bereitzustellenden Daten hat die Offenlegung „unverzüglich“ (§ 12a Abs. 4 EGovG Bund), „entgeltfrei“ und zur „uneingeschränkten Weiterverwendung“ (§ 12a Abs. 6 EGovG Bund) sowie „maschinenlesbar“ und mit „Metadaten“ versehen (§ 12a Abs. 5 EGovG Bund) zu erfolgen. Diese gesetzliche Verpflichtung beinhaltet zugleich die Befugnis zur Bereitstellung im gesetzlich vorgesehenen Umfang.

Mit § 12a EGovG Bund wurde der politische Leitgedanke von Open Data für den Bereich der Bundesverwaltung grundlegend verankert. Dennoch wurde von verschiedenen Seiten **Kritik an der Reichweite** und dem „Impact“ der Regelung geäußert.²³⁴ Zum einen sei der Anwendungsbereich der Regelung aufgrund der Beschränkung auf Daten von Behörden

²³³ BGBl. I 2017, S. 2206.

²³⁴ Zur Kritik an § 12a EGovG Bund siehe etwa *Richter*, NVwZ 2017, 1408 ff.

der unmittelbaren Bundesverwaltung relativ eingeschränkt.²³⁵ In Zusammenschau mit den weitreichenden Einschränkungen und Ausnahmen in § 12a Abs. 2 und 3 EGovG Bund betreffe die Bereitstellungsverpflichtung allenfalls Randbereiche.²³⁶

Zur Weiterentwicklung der Open Data-Politik hat die Bundesregierung daher am 10.02.2021 den Kabinettsentwurf für ein **zweites Open-Data-Gesetz**²³⁷ beschlossen. Erklärtes Ziel des Gesetzesentwurfs ist, einen einheitlichen standardmäßig offenen Zugang zu öffentlichen Daten zu schaffen („Open-by-Default“).²³⁸ So soll zum einen die Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Verwaltung sowie Wissenschaft und Forschung gefördert, zum anderen auch das Verwaltungshandeln effizienter gestaltet und transparenter gestaltet werden.²³⁹

Ein wesentlicher Aspekt des zweiten Open-Data-Gesetzes ist die Ausweitung des Anwendungsbereichs des §12a EGovG Bund. § 12a EGovG Bund findet fortan auf die **gesamte Bundesverwaltung** Anwendung (mit Ausnahme der Selbstverwaltungskörperschaften und Beliehener).²⁴⁰ Betroffen sind demnach alle unmittelbaren Bundesbehörden, sowie nunmehr künftig auch die mittelbare Bundesverwaltung, also Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts (z. B. Agentur für Arbeit, Krankenkassen, Deutsche Rentenversicherung). Zudem werden einzelne Ausnahmeregelungen gestrichen.

Um den organisatorischen Rahmen zur Zielerreichung einer **Ausweitung der Open Data-Kultur** zu verbessern, ist nach dem Gesetzesentwurf außerdem vorgesehen, dass jede der unmittelbaren Bundesverwaltung mit mehr als 50 Beschäftigten zur Durchsetzung der Open-Data-Ziele der Bundesregierung einen sogenannten Open-Data-Koordinator oder eine **Open-Data-Koordinatorin** benennt, die auch mit entsprechenden personellen und technischen Kapazitäten ausgestattet wird.²⁴¹ Der Open-Data-Koordinator bzw. die Open-Data-Koordinatorin dient als zentrale Ansprechpartnerin/zentraler Ansprechpartner der jeweiligen Behörde und wirkt auf die Identifizierung, Bereitstellung und Weiterverwendung der offenen Daten hin. Im Hinblick auf die übrigen Behörden der Bundesverwaltung wird eine **freiwillige Benennung** entsprechender Open-Data-Koordinatoren oder Open-Data-Koordinatorinnen ins Spiel gebracht.

²³⁵ Richter, NVwZ 2017, 1408, 1409.

²³⁶ So etwa im Hinblick auf die Bundestagsverwaltung Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags, Sachstand: Zur Relevanz des sog. Open-Data-Gesetzes für die Bundestagsverwaltung, WD 3 - 3000 - 162/18, S. 5.

²³⁷ BT-Drs. 19/27442.

²³⁸ BT-Drs. 19/27442, S. 16.

²³⁹ BT-Drs. 19/27442, S. 16.

²⁴⁰ BT-Drs. 19/27442, S. 16 f.

²⁴¹ § 12a Abs. 9 neu EGovG Bund neu, siehe BT-Drs. 19/27442, S. 8.

Im Vergleich der Open Data-Regimes des EGovG Bln sowie des EGovG Bund zeigt sich, dass die anlasslose und über alle Behörden des gesetzlichen Anwendungsbereichs erstreckte Regelung des § 13 EGovG Bln bereits **sehr fortschrittlich konzipiert** war im Hinblick auf eine umfassende, in den Zielbestimmungen des § 2 Abs. 2 EGovG Bln verortete Open Data-Kultur. Hier zieht der Bund mit der durch das zweite Open Data-Gesetz verfolgten Erweiterung des Anwendungsbereichs des § 12a EGovG Bund erst nach.

Auch der mit dem zweiten Open-Data-Gesetz noch stärker akzentuierte **Open-by-Default-Ansatz** findet sich deutlich geregelt in § 7 OpenDataV.

Dasselbe gilt im Hinblick auf die in § 12a Abs. 9 EGovG Bund neu eingeführte verpflichtende Benennung eines Open-Data-Koordinators bzw. einer Open-Data-Koordinatorin, die in § 8 OpenDataV unter der Bezeichnung Open-Data-Beauftragte oder Open-Data-Beauftragter vorgesehen ist.

c. Rückmeldungen aus der Verwaltungspraxis

Die Rückmeldungen aus der Verwaltungspraxis zum Thema Open Data fallen differenziert aus.

So gaben lediglich 21 % der Befragten an, die Umsetzung der in § 13 EGovG Bln vorgesehenen **Bereitstellung der Daten über das zentrale Datenportal** sei in ihrer Behörde abgeschlossen. Weitere 14 % gaben an, die Bereitstellung sei in ihrer Behörde in der Umsetzung. 57 % der Befragten gaben an, die Umsetzung sei in Planung. 0 % der Befragten gaben an, die Umsetzung sei nicht geplant. 7 % der Befragten gaben an, sie könnten nicht so genau sagen.

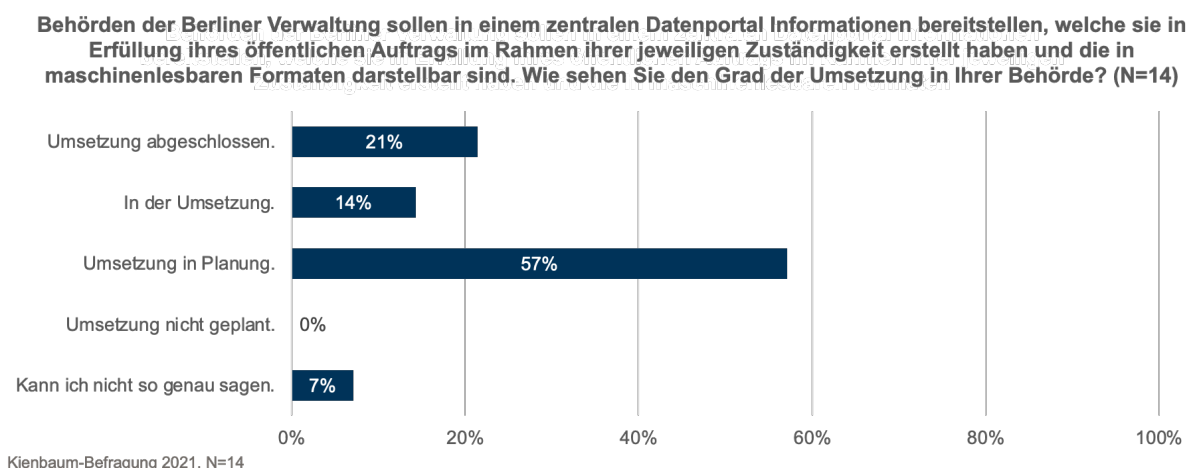


Abbildung 24

Zwar beantworteten die Frage, ob sich durch das EGovG Bln die **Partizipation** (Bürgerbeteiligung, Mitwirkung an Verwaltungsprozessen, etc.) verbessert habe, lediglich 4 %

der Befragten (N=27) mit „ja.“, als positives Beispiel wurde von den Befragten in den Freitextantworten jedoch explizit die „Nutzung von Open Data“ genannt.

Teilweise scheint das Thema Open Data aus Sicht der Befragten noch nicht die nötige **Durchdringungstiefe** auch aufseiten der Verwaltung erreicht zu haben. Auf die (Freitext-) Frage nach Gründen für die fehlende Bekanntheit des EGovG Bln bei den Nutzern in der Verwaltung wurde etwa geantwortet, dass das EGovG Bln nach wie vor ein Experten-gesetz und in der breiten Mitarbeiterschaft noch nicht bekannt und berücksichtigt sei: „Beispiele sind Barrierefreiheit und Open Data, die unverändert niedrigen Einfluss auf das Handeln der Sachverarbeitungen haben.“

Open Data wurde von den Befragten in den Freitextantworten zudem als **Anknüpfungspunkt für potentielle Konkretisierungen** und/oder Ergänzungen des EGovG Bln identifiziert: „Wie will sich das Land Berlin zu aktuellen Themen wie Blockchain, KI, Open Source, Green IT etc. positionieren? neue und geplante IKT-Basisdienste ergänzen und strategische Ausrichtung definieren (Service-Portallösung?)“

d. Schlussfolgerungen

Der mit § 13 EGovG Bln verfolgte Open Data-Ansatz ist zentral für die Verwirklichung der in § 2 Abs. 2 EGovG festgelegten Gesetzeszwecke, insbesondere der Förderung von Transparenz und Partizipation. Die empirische Befragung zeigt ein **grundsätzliches Bewusstsein für die Wichtigkeit des Themas Open Data** seitens der Befragten, offenbart jedoch gleichzeitig weiteren Umsetzungsbedarf.

Gerade im Hinblick auf die konkrete Umsetzung und das tägliche „Gelebtwerden“ der angestrebten Open Data-Kultur zeigen sich **verbleibende Umsetzungspotentiale**. Ein Grund hierfür könnte in der Tatsache liegen, dass die OpenDataV, die Voraussetzungen, Verfahren und auch Kultur des § 13 EGovG Bln (Stichwort Open-by-Default, Open-Data-Beauftragte/r) ausformuliert, erst zum 01.01.2021 und damit rund viereinhalb Jahre nach dem EGovG Bln in Kraft getreten ist.

2. Publizitätsvorschriften

a. Regelungsgehalt der §§ 15-19 EGovG Bln

Die Publizitätsvorschriften des EGovG Bln in den §§ 15 bis 19 EGovG Bln vereinen Grundsätze, die das Gesetz an vielen Stellen vorsieht. Sie sind geprägt von der Idee einer allgemeinen barrierefreien Zugänglichkeit zu allen relevanten Informationen, die durch die konsequente Nutzung des Berliner Stadtportals ergänzt wird.

Maßgebliche Norm der Publizitätsvorschriften ist **§ 15 EGovG Bln**. Nach § 15 EGovG Bln sollen informationstechnische Systeme allgemein und barrierefrei zugänglich gestaltet werden. **Informationstechnische Systeme** umfassen alle Internetauftritte und Angebote sowie graphische Programmoberflächen der Berliner Verwaltung, die öffentlich zugänglich sind.²⁴² Allgemein zugänglich sind die Systeme, wenn eine unbestimmte Zahl von Personen das Angebot wahrnehmen kann, also z. B. über die Veröffentlichung im Internet, wobei eine Nutzung mit üblicher IT-Ausstattung möglich sein muss.²⁴³ Der Maßstab für barrierefreie Dokumente und Anwendungen ergibt sich aus den Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0 des World Wide Web Consortiums (W3C) und weiteren Richtlinien, an die die Berliner Verwaltung gebunden ist, die sich in der Barrierefreie Informationstechnik-Verordnung (BITV 2.0) allgemeingültig wiederfinden.²⁴⁴

Doch nicht nur die informationstechnischen Angebote selbst müssen barrierefrei und allgemein zugänglich gestaltet werden. Der Zugang zu diesen Angeboten soll unabhängig von persönlichen Ein- und Ausgabegeräten allen Bürgerinnen und Bürgern möglich sein, sodass § 16 EGovG Bln regelt, dass die Berliner Verwaltung „bei öffentlichen Stellen des Landes **öffentliche Zugänge zu allen informationstechnischen Angeboten** über angemessen ausgestattete und barrierefrei zugängliche informationstechnische Ein- und Ausgabegeräte“ bereitstellt, mithin Bürger-Service-Terminals in den Verwaltungen eingerichtet werden müssen, an denen die elektronischen Angebote auch wahrgenommen werden können.²⁴⁵

Die Grundsätze beziehen sich nicht nur auf informationstechnische Systeme. Publikationen, die in einem **amtlichen Mitteilungs- oder Verkündungsblatt** veröffentlicht werden müssen, müssen nach § 18 Abs. 1 EGovG Bln elektronisch veröffentlicht werden, und zwar entweder ausschließlich oder in jedem Fall zusätzlich zu einer analogen Art der Publizierung. Die elektronische Ausgabe und Bereitstellung soll durch das Stadtinformationssystem für das Land Berlin, also das **Berliner Stadtportal** www.berlin.de erfolgen.²⁴⁶ Nach § 18 Abs. 2 EGovG Bln muss dabei sichergestellt sein, dass die Publikationen für jede Person angemessen zugänglich sind. Dies umfasst einerseits die Möglichkeit, elektronisch publizierte Amtsblätter abonnieren zu können und Hinweise bei Erscheinen neuer Ausgaben zu bekommen, andererseits aber auch die Möglichkeit für Personen, die

²⁴² EGovG Bln Minikommentar, S. 59.

²⁴³ EGovG Bln Minikommentar, S. 59.

²⁴⁴ EGovG Bln Minikommentar, S. 59.

²⁴⁵ EGovG Bln Minikommentar, S. 60.

²⁴⁶ Speziell zum Amtsblatt: <https://www.berlin.de/landesverwaltungsamt/logistikservice/amtsblatt-fuer-berlin/>.

kein Internet oder informationstechnische Ein- und Ausgabegeräte haben, Zugang zu erhalten. Dies kann z. B. durch die ermöglichte Bestellung von Ausdrucken oder über Bürger-Service-Portale und Internetterminals in öffentlichen Verwaltungen erreicht werden, die nach § 16 EGovG Bln bereitzustellen sind. Gleichzeitig stellt § 18 Abs. 2 Satz 4 EGovG Bln klar, dass die publizierten Inhalte allgemein, kosten- und barrierefrei zugänglich sind und eine Veränderung des Inhaltes ausgeschlossen ist.

Wie schon § 15 EGovG Bln die „allgemeine“ Gestaltung informationstechnischer Angebote vorgibt, sieht auch § 18 Abs. 2 Satz 4 EGovG Bln eine **allgemeine Zugänglichkeit** vor. Eine solche ist gegeben, wenn die Möglichkeit für eine unbestimmte Anzahl an Personen besteht, von den Inhalten Kenntnis zu nehmen, wovon bei der Veröffentlichung über das Internet ausgegangen werden kann.²⁴⁷ Gewährleistet werden muss auch die **Integrität der Veröffentlichungen**, indem sichergestellt wird, dass hochgeladene Dateien nicht mehr nachträglich verändert werden können. Für die Rahmenbedingungen der Barrierefreiheit gelten die gleichen Richtlinien wie zu § 15 EGovG Bln. Zu berücksichtigen ist im Rahmen der Transparenz und Zugänglichkeit, dass die elektronische Fassung nicht nur allgemein zugänglich, barrierefrei und integer ausgestaltet sein muss, sondern auch kostenlos angeboten wird.

In § 17 EGovG Bln wird flankierend die **Georeferenzierung** geregelt. Sobald ein elektronisches Register mit Bezügen zu inländischen Grundstücken überarbeitet oder aufgebaut wird, müssen Berliner Behörden in dieses Register bundesweit einheitlich festgelegte Koordinaten (Georeferenzierung) aufnehmen, welche sich auf die Grundstücksangaben beziehen, wobei gem. § 17 Abs. 2 EGovG Bln öffentliche und nichtöffentliche Register umfasst sind, solange für sie Daten aufgrund von Rechtsvorschriften erhoben oder gespeichert werden. Die Aufnahme der Geodaten in einheitlicher Form soll die Nutzungs- und Auswertungsmöglichkeiten von Sachdaten in der öffentlichen Verwaltung fördern und korreliert mit bundesrechtlichen Regelungen.²⁴⁸

Abschließend regelt § 19 EGovG Bln als Ergänzung zu § 27a VwVfG, dass Bekanntmachungen, die durch Rechtsvorschrift angeordnet sind, und die im Internet veröffentlicht werden, als Bestandteil des Stadtinformationssystems erfolgen, also über das Berliner Stadtportal, das schon für die Bereitstellung von Publikationen und Amtsblättern nach § 18 EGovG eine zentrale Rolle spielt.

²⁴⁷ EGovG Bln Minikommentar, S. 64.

²⁴⁸ EGovG Bln Minikommentar, S. 61.

b. Rückmeldungen aus der Verwaltungspraxis

Direkte Rückschlüsse zu Akzeptanz und Wirksamkeit der Publizitätsvorschriften können kaum gezogen werden, da die befragten Teilnehmenden **keine Angaben zu den spezifischen Fragen** machten. Dies kann möglicherweise auf ein fehlendes Bewusstsein für die Thematik zurückzuführen sein.

So gaben 33 % der Befragten an, dass die Regelungen des EGovG Bln den internen Nutzerinnen und Nutzern ihrer Einschätzung nach nicht bekannt sind und nur insgesamt 44 % gaben an, dass die Regelungen bekannt seien. Als möglicher Grund für das fehlende Bewusstsein wurde u. a. genannt, dass das EGovG ein **Expertengesetz** sei, das der breiten Mitarbeiterschaft nicht bekannt ist und auch nicht berücksichtigt würde, so z. B. auch beim Thema Barrierefreiheit, das nach Einschätzung eines Befragten einen unverändert niedrigen Einfluss habe. Ein anderer Teilnehmer gab an, dass Informationen nur anlassbezogen an Projektbeteiligte vermittelt werden und das Interesse und die Bereitschaft, sich selbst über die Themen zu informieren und fortzubilden dafür nicht stark genug ausgeprägt ist.

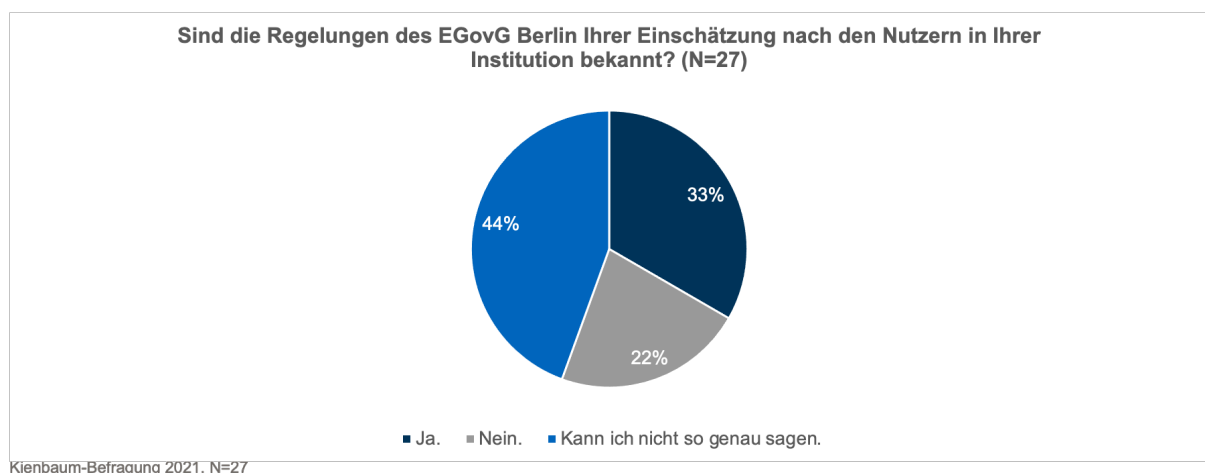


Abbildung 25

Weitere Gründe, die für die fehlende Beteiligung der bereichsspezifischen Fragen sprechen könnten, sind **Auslegungsschwierigkeiten**, die auf eine fehlende Konkretisierung zurückzuführen sind.

So gaben z. B. 52 % der Befragten an, dass das Gesetz konkretisiert bzw. ergänzt werden sollte. Einzelne Befragte fordern z. B. konkretere Anforderungen an die Barrierefreiheit und geben an, dass Unklarheiten über die strategische Ausrichtung (Service-Portallösung) bestehen.

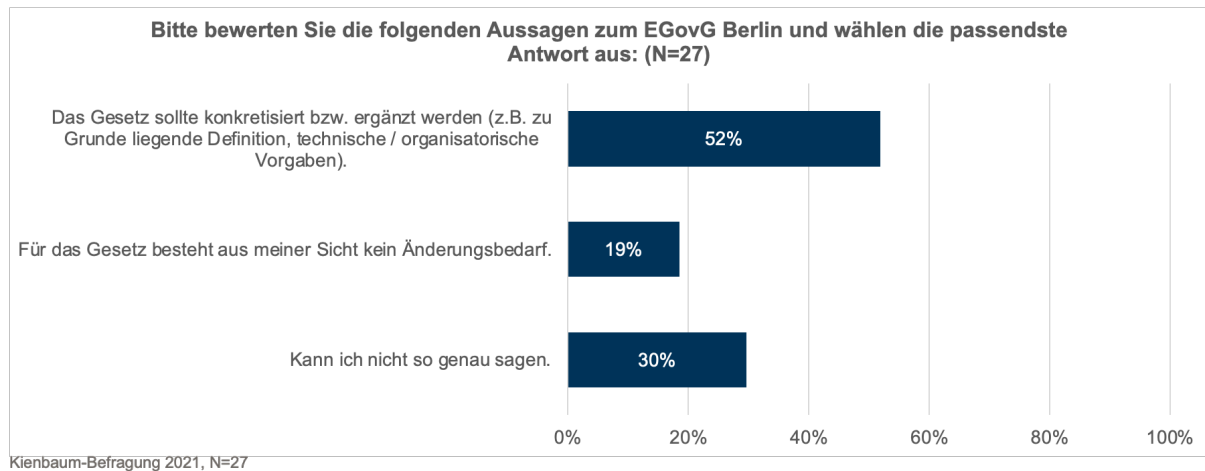


Abbildung 26

Positive Rückschlüsse lassen sich aus gesamtheitlichen Befragungen zum EGovG Bln ziehen. Dabei wurde u. a. gefragt, inwieweit das EGovG Bln Einfluss auf die Erhöhung der Transparenz, der Sicherheit, der Effektivität und den barrierefreien Zugang und die Nutzung von Verwaltungsprozessen hat. Dies entspricht den wesentlichen Merkmalen der Publizitätsvorschriften, die einen barrierefreien allgemeine Zugang von informationstechnischen Angeboten (§ 15 EGovG Bln) und die Zurverfügungstellung von Endgeräten bzw. Terminals (§ 16 EGovG Bln) fordern. Die Grundsätze kommen auch in § 18 Abs. 2 EGovG Bln zum Ausdruck, nach dem jede Person Zugang zu veröffentlichten Publikationen haben muss, die jedenfalls auch auf elektronischem Wege veröffentlicht werden müssen, wobei die Sicherheit und Integrität gewahrt werden müssen.

Dabei wird der **Einfluss des EGovG Bln auf die Erhöhung von Effektivität, Sicherheit und Transparenz** überwiegend positiv beurteilt. Auch die Sicherstellung des barrierefreien Zugangs und der Nutzung von Verwaltungsleistungen, die im Rahmen der Zurverfügungstellung von Publikationen und örtlichen IT-Zugängen sowie der barrierefreien Einrichtung von Internetangeboten eine spezifische Ausprägung erhalten, wird von insgesamt 74 % im Rahmen der Gesamtbewertung positiv beurteilt.

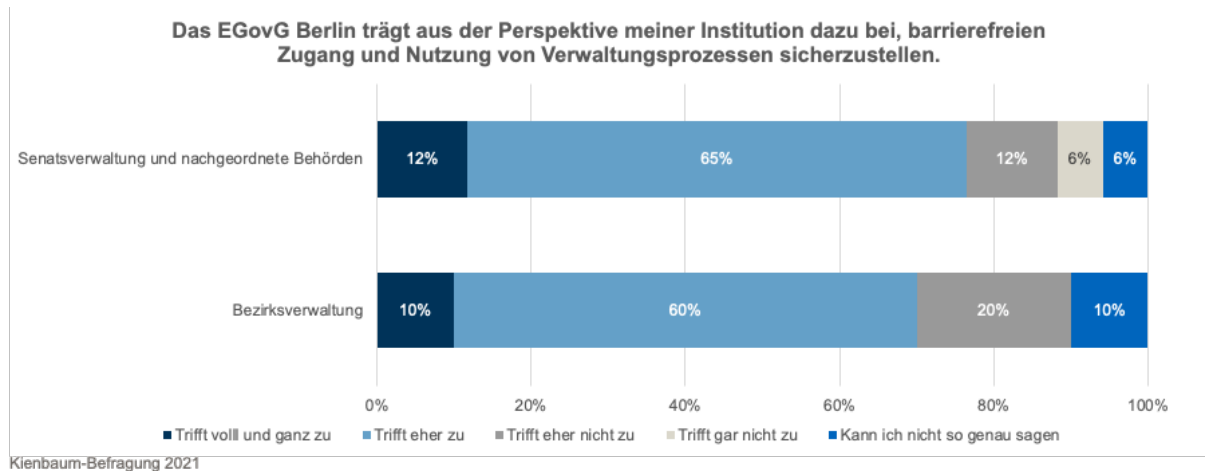


Abbildung 27

Der positive Trend bei den maßgeblichen Grundsätzen der Publizitätsregelungen zeigt sich auch in der spezifischen Umfrage dazu, ob das EGovG Bln zur **Sicherstellung des Zugangs und der Nutzung von Verwaltungsprozessen** beiträgt.

Befragte Teilnehmende aus Behörden, die der Senatsverwaltung angehören oder dieser nachgeordneten Behörden bestätigten dies zu 77 % (davon 12 % „trifft voll zu“ und 65 % „trifft eher zu“). Auch in Bezirksverwaltungen zeigt sich ein **überwiegend positives Bild**. Befragte aus Bezirksverwaltungen gaben zu insgesamt 70 % einen positiven Einfluss („Trifft eher zu“ oder „Trifft voll und ganz zu“).

Befragt dazu, ob informationstechnische Angebote der jeweiligen Institution **allgemein und barrierefrei zugänglich** sind, antworteten sogar über 90 % der Befragten (N=11) mit „Trifft eher zu“ (81,82 %) und „Trifft voll und ganz zu“ (9,09 %).

Ein negativer Trend kann allerdings bei der Frage verzeichnet werden, ob in der jeweiligen Behörde die Möglichkeit besteht, z. B. über **Computer-Terminals** auf alle informationstechnischen Angebote zuzugreifen.

Hier (N=11) antworteten nur jeweils 9,09 % mit „Trifft voll und ganz zu“ oder „trifft zu“, wohingegen 63,64 % die Frage negativ beantworteten, sodass für die Anwendung von § 16 EGovG Bln noch **Verbesserungspotential** besteht, damit den Bürgerinnen und Bürgern informationstechnische Systeme und Angebote nicht nur online, sondern auch unabhängig von eigenen Ein- und Ausgabegeräten wahrgenommen werden können.

c. Schlussfolgerungen

Im Ergebnis zeigt die Evaluation, dass das EGovG Bln in den Augen der befragten Teilnehmenden einen **Einfluss auf die Erhöhung der Sicherheit, Transparenz, Effektivität** und insbesondere auf den barrierefreien Zugang und die Nutzung von Verwaltungsprozessen hat. Diese Grundsätze finden sich auch in den Vorschriften zur Publizität wieder, die sicherstellen, dass informationstechnische Angebote unabhängig von vorhandenen Endgeräten allgemein und barrierefrei für jedermann zugänglich sind. Zu spezifischen Nachfragen über die Regelungen der §§ 15 ff. EGovG Bln machten die meisten Befragten keine Angaben. Als mögliche Ursache dafür kommt ein **fehlendes Bewusstsein für die Regelungen des Gesetzes** in Betracht, das noch nicht bei allen Mitarbeitenden vorhanden ist und durch Schulungen gefördert werden könnte. Verbesserungspotential besteht im Ausbau von Computer-Terminals, die einen Zugriff auf informationstechnische Systeme in den Verwaltungen ohne eigene Ein- und Ausgabegeräte ermöglichen und so den allgemeinen barrierefreien Zugriff fördern.

VII. IKT-Steuerung und ITDZ

1. Gesetzliche Regelungen zur IKT-Steuerung, Abschnitt 3 EGovG Bln

Abschnitt 3 des EGovG Bln widmet sich unter der Überschrift „IKT-Steuerung“ der **zentralen Steuerung der Informations- und Kommunikationstechnik** (IKT, § 20 Abs. 1 EGovG Bln) durch die IKT-Staatssekretärin/den IKT-Staatssekretär und den IKT-Lenkungsrat, Vorgaben zur IT-Sicherheit und dem zentralen IKT-Dienstleister.

a. Begriffsdefinition Informations- und Kommunikationstechnik (IKT)

Unter dem **Begriff der Informations- und Kommunikationstechnik** (IKT) bzw. information and communication technology (ICT)²⁴⁹ versteht man die Technik, die zum Erheben, Speichern, Übertragen, Weiterverarbeiten und Aggregieren von Daten und Informationen genutzt wird.²⁵⁰ Hierzu zählen sowohl die Computer- und Netzwerkhardware als auch die dazugehörige Software²⁵¹. Im Zentrum steht dabei die Verknüpfung von Kommunikation und Information.²⁵²

b. Die Zentrale IKT-Steuerung

Die durch das EGovG Bln neu geschaffene zentrale und flächendeckende Steuerung der Informations- und Kommunikationstechnik (IKT-Steuerung) des Landes Berlin ist eine Besonderheit und bisher in keinem anderen Bundesland in dieser konkreten Ausgestaltung zu finden.²⁵³ Die **Grundsätze der IKT-Steuerung** sind hierbei nun in **§ 20 EGovG Bln** normiert. Vor Einführung des EGovG Bln fungierten die Verwaltungsvorschriften für die Steuerung des IKT-Einsatzes in der Berliner Verwaltung (VV IT-Steuerung) und die darauf erlassenen Vorschriften als Grundlage für die Steuerung des IKT-Einsatzes in der Verwaltung. Jedoch führten diese Regelungen in der Praxis nicht zur intendierten und notwendigen Einheitlichkeit in der Berliner IKT-Landschaft. Um die Zukunftsfähigkeit der Stadt sicherzustellen, entschloss sich Berlin dazu künftig eine deutlich stringenterere IKT-

²⁴⁹ Grützner/Jakob in: Grützner/Jakob, IKT/ICT.

²⁵⁰ BayITS- 01.

²⁵¹ Eurostat: Statistics Explained, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Information_and_communication_technology_\(ICT\)/de](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Information_and_communication_technology_(ICT)/de).

²⁵² Commumo: Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT), https://commumo.com/dt_portfolios/informations-und-kommunikationstechnologien-ikt/.

²⁵³ Broschüre zum Berliner E-Government Gesetz, S. 4. Abrufbar unter: <https://www.berlin.de/moderne-verwaltung/e-government/strategie/artikel.965428.php>.

Steuerung zu ermöglichen.²⁵⁴ Weiteres Motiv war die damit einhergehende Schaffung einer modernen und kostengünstig arbeitenden Verwaltung.²⁵⁵ Im Rahmen einer **übergreifenden IKT-Steuerung** würden Einsparungen erzielt, der Schulungsaufwand für die Beschäftigten vermindert und ein behördeninterner oder -übergreifender Wechsel des Arbeitsplatzes erleichtert.²⁵⁶ Von gesamtstädtischer Bedeutung sei die Steuerung des Einsatzes der IKT deshalb, weil sie als Grundlage für die Arbeit der Landesverwaltung gilt, welche heutzutage zu einem überwiegenden Teil mit Hilfe von Informationstechnik erledigt wird. **Ziel der gesamtstädtischen Steuerung** sind u. a. eine gemeinsame Netzinfrastruktur, die Festlegung einheitlicher Datenformate und Schnittstellen zwischen IKT-Verfahren und der Zugriff auf gemeinsame Dienste (wie beispielsweise Internetportale oder Dokumentenmanagement- bzw. Archivierungssysteme) und die Gewährleistung der IKT-Sicherheit.²⁵⁷ Verfassungsrechtliche Grundlage der zentralen Steuerung ist Art. 67 Abs. 1 Satz 1 VvB.

§ 20 EGovG Bln normiert dabei die **Grundsätze der IKT-Steuerung**. Der Einsatz von IKT bestimmt sich demnach vorrangig nach den Vorschriften des dritten Abschnitts des EGovG Bln. Auch Justiz- und Finanzbehörden haben – soweit nicht zwingende spezialgesetzliche Regelungen bestehen – ihre IKT-Verfahren und -Vorhaben mit den übrigen verfahrensunabhängigen und verfahrensübergreifenden IKT- und E-Government-Maßnahmen der Berliner Verwaltung nach den Maßgaben dieses Abschnitts abzustimmen, § 20 Abs. 1 EGovG Bln.

Zentrale Aufgaben der IKT-Steuerung bestehen in der **Koordination und dem Festsetzen von verbindlichen Grundsätzen, Standards und Regelungen** (§ 20 Abs. 2 EGovG Bln). Diese sollen

- » die **Leistungsfähigkeit** und Sicherheit der IKT,
- » die Wirtschaftlichkeit des IKT-Einsatzes,
- » die **Wirtschaftlichkeit** für die verfahrensunabhängige IKT und Kommunikationsinfrastruktur durch zentrale Mittelbemessung,
- » die **Interoperabilität** der eingesetzten IKT-Komponenten,
- » die fachlichkeitsübergreifende und **medienbruchfreie** Abwicklung von Verwaltungsverfahren einschließlich der Schriftgutaussonderung und -archivierung,

²⁵⁴ EGovG Bln Minikommentar, S. 68 f.

²⁵⁵ Richtlinien der Regierungspolitik 2016-2021: <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/senat/richtlinien-der-politik/>.

²⁵⁶ Richtlinien der Regierungspolitik 2016-2021: <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/senat/richtlinien-der-politik/>.

²⁵⁷ EGovG Bln Minikommentar, S. 69.

- » die geordnete Einführung und **Weiterentwicklung** von IT-Fachverfahren einschließlich deren Ausrichtung an den Zielstellungen des § 2,
- » die **behördenübergreifende elektronische Kommunikation** und Informationsbereitstellung, sowie
- » die **Benutzerfreundlichkeit** sowie die barrierefreie Zugänglichkeit und Nutzbarkeit der Informationstechnik

gewährleisten.

§ 20 Absatz 3 normiert die IKT-Steuerung im Bereich der **Fachverfahren**. Die Verantwortung für diese verbleibt weiter bei den jeweils zuständigen Fachressorts (Behörden); hier findet **keine zentrale Steuerung** statt. Nichtsdestotrotz sind die Vorgaben der zentralen IKT-Steuerung bei der Neueinführung, Neuentwicklung, Überarbeitung, Anpassung oder sonstigen Veränderung eines IT-Fachverfahrens zu berücksichtigen. Der IKT-Staatssekretär/die IKT-Staatssekretärin ist frühzeitig zu informieren und ihm oder ihr auf Verlangen umfassend Auskunft zu erteilen. Etwaige **Abweichungen** von den Vorgaben der zentralen IKT-Steuerung **bedürfen der Zustimmung** des IKT-Staatssekretärs/der IKT-Staatssekretärin.

c. Die IKT-Staatssekretärin/der IKT-Staatssekretär

aa. Funktion

Die Person der IKT-Staatssekretärin/des IKT-Staatssekretärs wurde durch das EGovG Bln eingeführt. Sie hat eine **leitende und koordinierende Funktion** für die Querschnittsthematik der IKT inne und gehört dabei der für Grundsatzangelegenheiten der IKT zuständigen Senatsverwaltung (aktuell der Senatsverwaltung für Inneres und Sport) an.²⁵⁸ Durch den Senat ist jedoch eine andere Zuordnung möglich, § 21 Abs. 1 Satz 2 EGovG Bln. Im Rahmen des bestehenden **IKT-Rollenkonzepts** werden die Aufgaben des IKT-Staatssekretärs/der IKT-Staatssekretärin als Chief Digital Officer (CDO, Landesdigitalisierungsbeauftragte(r)) und Chief Information Officer (CIO) übersetzt.

bb. Zuständigkeit

Die **Zuständigkeiten** ergeben sich aus **§ 21 Abs. 2 EGovG Bln**. Demnach ist der IKT-Staatssekretär/die IKT-Staatssekretärin zuständig für die alle Verwaltungsebenen und -bereiche umfassende **Förderung, Weiterentwicklung und flächendeckende**

²⁵⁸ EGovG Bln Minikommentar, S. 76.

Einführung von E-Government und Informations- und Kommunikationstechnologie in der Berliner Verwaltung und für die **Verwaltungsmodernisierung im Sinne des § 2 EGovG Bln.** Die Aufgaben werden konkret in insgesamt 16 Nummern benannt und umfassen:

- » **Steuerung und Vorantreiben der E-Government-Entwicklung**, der IKT-Nutzung und der Verwaltungsmodernisierung (Nr. 1), wobei auf die vorrangige Nutzung von elektronischer Kommunikation und einer medienbruchfreien Vorgangsbearbeitung hinzuwirken ist (Nr. 2) sowie Förderung einer an einheitlichen Grundsätzen ausgerichteten und herstellerunabhängigen Fortentwicklung der IKT-Ausstattung der Berliner Verwaltung (Nr. 7)
- » Festsetzung, Überwachung der Einführung und Umsetzung sowie Unterstützung bei der Einführung von **Standards** (Nr. 3, 4) sowie Hinwirken auf deren Einhaltung (Nr. 5)
- » Weiterentwicklung und Festsetzung der zentralen **IKT-Sicherheitsarchitektur** (Nr. 4)
- » Hinwirken auf die freie Verfügbarkeit und Nutzbarkeit von **öffentlichen Daten** in maschinenlesbaren Formaten (Nr. 6),
- » Hinwirken auf die **Optimierung und Standardisierung der Prozesse** und der Ablauforganisation hinzuwirken (Nr. 8),
- » Definieren der **Rahmenbedingungen** für die verfahrensabhängige IKT mit der jeweils zuständigen **Fachverwaltung** (Nr. 9) und Förderung der Einführung und Weiterentwicklung von IKT-Fachverfahren (Nr. 14),
- » Bewirtschaftung der verfahrens- und verbrauchsunabhängigen **zentralen IKT-Haushaltsmittel** (Nr. 10),
- » zentrale Verwaltung der verfahrensunabhängigen **Softwarelizenzen** in der Berliner Verwaltung (Nr. 11),
- » **Aufsicht** über den zentralen IKT-Dienstleister des Landes Berlin (**ITDZ**) (Nr. 12),
- » Vertretung des Landes Berlin u. a. im **IT-Planungsrat** (Nr. 13), sowie Information der Berliner Verwaltung über die Beschlüsse, die Tagesordnung und die Vorhaben des IT-Planungsrats (N. 15) und Hinwirken auf die Umsetzung der Beschlüsse des IT-Planungsrats über fachunabhängige und fachübergreifende IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards.

cc. Finanzierung

§ 21 Abs. 3 EGovG Bln regelt Finanzierungsfragen. So sind die verfahrensunabhängigen IKT-Haushaltsmittel in einem **gesonderten Einzelplan** zu führen über deren Verwendung der IKT-Staatssekretär/die IKT-Staatssekretärin entscheidet.²⁵⁹ Darüber hinaus führt der IKT-Staatssekretär/die IKT-Staatssekretärin eigene Projektmittel zur Finanzierung von Projekten im Bereich der Weiterentwicklung von Standardisierungen der IKT. Über den Mitteleinsatz hat der IKT-Staatssekretär/die IKT-Staatssekretärin dem Lenkungsrat für IKT, E-Government und Verwaltungsmodernisierung halbjährlich zu berichten.

dd. Beteiligung bei weiteren Vorhaben

Schließlich hat der IKT-Staatssekretär/die IKT-Staatssekretärin sich bei der **Vorbereitung von Rechtsvorschriften** (Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften) frühzeitig zu beteiligen, wenn diese Regelungen zum Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik enthalten, § 21 Abs. 4 EGovG Bln.

d. Der IKT-Lenkungsrat

aa. Funktion

Der Lenkungsrat für IKT, E-Government und Verwaltungsmodernisierung (IKT-Lenkungsrat) ist **Beratungsgremium für den IKT-Staatssekretär/die IKT-Staatssekretärin**, § 22 Abs. 1 EGovG Bln. Außerdem kann er im Rahmen der Regelungskompetenz des § 25 EGovG Bln auf Vorschlag des IKT-Staatssekretärs oder der IKT-Staatssekretärin dem **Senat Vorlagen zur Beschlussfassung unterbreiten** und in den übrigen Fällen **Empfehlungen für den IKT-Einsatz beschließen** und über die Förderung von Projekten zur Entwicklung der IKT, zum E-Government und zur Verwaltungsmodernisierung entscheiden.

bb. Zusammensetzung

Die Zusammensetzung des IKT-Lenkungsrates richtet sich nach **§ 22 Abs. 2 EGovG Bln**. Ihm gehören der IKT-Staatssekretär/die IKT-Staatssekretärin, der Chef oder die Chefin der Senatskanzlei, je ein Staatssekretär/eine Staatssekretärin aus jeder weiteren Senatsverwaltung, sowie mit einer halben Stimme jeweils ein Bezirksamtsmitglied pro Bezirk

²⁵⁹ *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, § 21 EGovG Bln Rn. 7 m.w.N.

an. Darüber hinaus ist als beratendes Mitglied ein Mitglied des Hauptpersonalrats beteiligt, weitere beratende Mitglieder können hinzugezogen werden.

Dies sind gemäß der Geschäftsordnung des IKT-Lenkungsrates derzeit ein Mitglied der Hauptschwerbehindertenvertretung für die Behörden, Gerichte und nichtrechtsfähigen Anstalten (HVP), die Vorständin/der Vorstand des ITDZ-Berlins, die/der Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit und eine Vertreterin/ein Vertreter des für den IKT-Einsatz zuständigen Ministeriums, § 2 Abs. 2 GO IKT des Landes Brandenburg. Den **Vorsitz** führt der **IKT-Staatssekretär/die IKT-Staatssekretärin**, § 22 Abs. 3 EGovG Bln.

§ 22 Abs. 5 EGovG Bln regelt – abweichend von den Vorgaben des PersVG - die **Zuständigkeit des Hauptpersonalrates** für Vorhaben, die vom IKT-Lenkungsrat zur Umsetzung empfohlen werden. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass die Beschäftigteninteressen bereits in einem frühen Stadium berücksichtigt werden.²⁶⁰

cc. Arbeitsweise

Der IKT-Lenkungsrat gibt sich nach § 22 Abs. 4 EGovG Berlin eine Geschäftsordnung.

Für die **ressort- und verwaltungsebenenübergreifende Steuerung** der E-Government-Entwicklung hat der IKT-Lenkungsrat eine Geschäftsstelle, welche die Sitzungen des Rates vorbereitet. Zudem wird ein **Vorbereitungsgremium** für die Sitzungen des IKT-Lenkungsrates eingerichtet, bestehend aus Führungskräften der Verwaltung aus der Senatskanzlei, allen Senatsverwaltungen und allen Bezirken. Der IKT-Lenkungsrat tagt i.d.R. viermal im Jahr (§§ 3 bis 6 GO IKT).

Der IKT-Lenkungsrat ist **beschlussfähig**, wenn der oder die Vorsitzende oder die Senatskanzlei, mindestens die Hälfte der Senatsverwaltungen sowie mindestens die Hälfte der Bezirke durch ihr jeweiliges Mitglied oder einen Vertreter an der Sitzung teilnehmen. Beschlüsse des IKT-Lenkungsrats kommen mit Mehrheit der Stimmen der Mitglieder oder ihrer Vertreter zustande (mehr Ja-als Nein-Stimmen, unabhängig von der Anzahl der Enthaltungen). Es wird im Block über die vorgeschlagene Konsensliste (des Vorbereitungsgremiums) abgestimmt, nicht über einzelne Tagesordnungspunkte. Beschlüsse, die bislang nicht durch den Haushalt des Landes Berlin abgesicherte finanzielle Auswirkungen vorsehen, bedürfen in der Sitzung des IKT-Lenkungsrats der Zustimmung des Mitglieds der Senatsverwaltung für Finanzen. Die Anwendung des § 37 LHO ist damit nicht

²⁶⁰ EGovG Bln Minikommentar, S. 83.

ausgeschlossen. Beschlüsse können auch im Umlaufverfahren herbeigeführt werden, wobei eine Dauer von zwei Wochen nicht überschritten werden soll (§§ 10 und 11 GO IKT).

e. Der Senat

In den Verantwortungsbereich des Senats fällt gem. § 25 EGovG Bln der **Erllass von Verwaltungsvorschriften** im Bereich des E-Government.

§ 25 Abs. 1 EGovG Bln normiert insoweit, dass diese folgenden Bereiche zum Gegenstand haben können:

- » **Grundsätze und allgemeine Regelungen** zur Planung, Entwicklung, Beschaffung und Finanzierung von Komponenten der IKT sowie zu Betrieb und Nutzung der verfahrensunabhängigen IKT-Infrastruktur, -Dienste und der IT-Fachverfahren,
- » **Standards für den Einsatz der IKT** und Festlegung zur Interoperabilität der IKT-Komponenten,
- » Umfang und Gestaltung **öffentlicher IKT-Zugänge** (§ 16) sowie
- » über Methode, Umfang und Form von **Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen** zu herausgehobenen E-Government-Projekten mit erheblichen finanziellen Auswirkungen sowie Festlegungen, an welche Stellen die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zu übermitteln sind.

Gem. § 25 Abs. 2 EGovG Bln kann in diesen Verwaltungsvorschriften auch vorgegeben werden, dass bei Vorliegen einer gesamtstädtischen Bedeutung bestimmte Basisdienste genutzt werden müssen (**Nutzungsverpflichtung**). Etwaige Ausführungsvorschriften sind von der für Grundsatzangelegenheiten der IKT zuständige Senatsverwaltung zu erlassen, § 25 Abs. 3 EGovG Bln.

Die **Verwaltungsvorschriften** sind auf ein Mindestmaß zu beschränken (vgl. § 25 Abs. 4 EGovG Bln i.V.m. § 6 Abs. 3 AZG) und haben gem. § 6 Abs. 5 AZG eine begrenzte Geltungsdauer.

f. Das ITDZ

§ 24 EGovG Bln trifft Regelungen über den **zentralen IKT-Dienstleister für die Berliner Verwaltungen**. Das IT-Dienstleistungszentrum Berlin (ITDZ) ist als Anstalt des öffentlichen Rechts ausgestaltet, § 1 Abs. 1 ITDZAöRG BE.²⁶¹

²⁶¹ Gesetz über die Anstalt des öffentlichen Rechts IT-Dienstleistungszentrum Berlin vom 19. November 2004 (GVBl. 2004, S. 459).

§ 24 Abs. 2 EGovG Bln sieht eine **gegenseitige Verpflichtung** vor: Einerseits ist das ITDZ dazu verpflichtet, alle Behörden und Einrichtungen der Berliner Verwaltung sog. verfahrensunabhängige IKT und IT-Basisdienste zur Verfügung zu stellen. Andererseits sind die Behörden und Einrichtungen auch zur Abnahme verpflichtet (**Monopolstellung und Abnahmezwang**). Das ITDZ ist hierbei verpflichtet, seine Leistungen zu marktüblichen Preisen anzubieten, § 24 Abs. 3 EGovG Bln.

Gem. § 24 Abs. 4 EGovG Bln besteht für den IKT-Staatssekretär/die IKT-Staatssekretärin jedoch die Möglichkeiten **Ausnahmen von der Abnahmepflicht** zu gestatten, wenn die Leistung nicht innerhalb angemessener Frist oder nicht zu marktüblichen Preisen geliefert werden kann oder andere dringende Sachgründe bestehen.

Gem. § 2 Abs. 2 ITDZAöRG BE verantwortet das ITDZ den **technischen Betrieb für die Fachverfahren** und wirkt somit unterstützend. Bei ihrer Aufgabenbewältigung muss sich das ITDZ an die für den IKT-Einsatz in der Berliner Verwaltung erlassene Verwaltungsvorschriften sowie an die Vorgaben der IKT-Steuerung halten. Die grundsätzliche Zuständigkeit für die Entwicklung und Zurverfügungstellung der Fachverfahren bleibt jedoch bei den verantwortlichen Stellen. Am Beispiel der digitalen Verwaltung und Vergabe von Kita-Plätzen zeigt sich, wie die Unterstützung konkret funktionieren kann.²⁶² Die fachlich zuständige Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie unterstützt die Bezirke mit der Bereitstellung der Integrierten Software Berliner Jugendhilfe (ISBJ) das nötige Fachverfahren zur Bearbeitung zur Verfügung. Das ITDZ wird von der Senatsverwaltung zum Betrieb der IT-Verfahrenslandschaft beauftragt, soll also die Hardware bereitstellen und den Basis- und Applikationsbetrieb sicherstellen.²⁶³

Dabei arbeitet das ITDZ zur Erbringung seiner Leistungen mit verschiedenen Subunternehmen zusammen. Es bündelt die IKT-Nachfragen der Verwaltung und handelt mit Unterstützung der Expertise aus der Wirtschaft.²⁶⁴ Es entscheidet nach Beauftragung der Landesdienste, welche Auftragsteile selbst und welche durch Externe bearbeitet werden, wobei die Ausschreibungen auf der Vergabepattform veröffentlicht werden. Für das Jahr 2017 wurden so z. B. Investitionen in Höhe von 33 Millionen Euro getätigt, die von Wirtschaftsunternehmen bezogen wurden. Im Jahr 2017 wurden Wartungsleistungen mit einem Volumen von ca. 11 Millionen Euro durch Wirtschaftsunternehmen erbracht. Insgesamt hatte das ITDZ in den Jahren 2016/2017 mit 1.020 Firmen vertragliche

²⁶² Abgh. Bln Drs. 18/15583, S. 3.

²⁶³ Abgh. Bln Drs. 18/15583, S. 3.

²⁶⁴ Abgh. Bln Drs. 18/15583, S. 2.

Beziehungen.²⁶⁵ Im Vergleich zu den Vorjahren vor 2017 hat sich die Einschaltung von Personaldienstleistungen aus der Wirtschaft sogar verfünffacht.²⁶⁶ Nennenswert ist, dass das ITDZ die Kooperation und Einbindung von Wirtschaftsunternehmen nicht nur extern gestaltet, sondern versucht deren Know-how zu integrieren. So waren im Zeitraum von 2016 bis Mitte 2018 84 % der Neueinstellungen bei den Fach- und Führungskräften vorher in der Wirtschaft tätig.²⁶⁷

g. IKT-Sicherheit

Der erweiterte Einsatz von IKT in der Berliner Verwaltung bringt jedoch nicht nur Verbesserungen für die von ihnen unterstützten Verwaltungsprozesse mit sich, sondern birgt auch **erhöhte Gefahren** für die in den Systemen verarbeiteten personenbezogenen Daten²⁶⁸. Das EGovG Bln setzt sowohl auf dezentraler Ebene der einzelnen Behörden als auch auf zentraler Ebene der Sicherheit des Berliner Landesnetzwerks an²⁶⁹.

aa. Pflicht zur Erstellung und Pflege behördlicher Informationssicherheitsmanagementsysteme (ISMS)

Für die dezentrale Ebene normiert **§ 23 Abs. 1 EGovG Bln eine Pflicht zur Erstellung und Pflege behördlicher Informationssicherheitsmanagementsysteme (ISMS)**. Diese bilden die Grundlage für die Umsetzung und Steuerung eines sicheren Einsatzes der IKT in den Behörden. Unter ISMS wird die erforderliche Planungs- und Lenkungs Aufgabe verstanden und der effektive Aufbau und die praktische Umsetzbarkeit von Sicherheitsprozessen sowie die dazugehörigen Sicherheitsmaßnahmen werden dadurch bewältigt.²⁷⁰

Der IT-Planungsrat legt in seiner Leitlinie für die Informationssicherheit in der öffentlichen Verwaltung folgende Anforderungen an ein ISMS fest:²⁷¹

²⁶⁵ Abgh. Bln Drs. 18/15583, S. 2.

²⁶⁶ Abgh. Bln Drs. 18/15583, S. 3.

²⁶⁷ Abgh. Bln Drs. 18/15583, S. 2.

²⁶⁸ EGovG Bln Minikommentar, S. 85.

²⁶⁹ Denkhaus/Richter/Bostelmann, § 23 EGovG Bln Rn. 1.

²⁷⁰ BSI-Standard 100 – 1: https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/BSI/Publications/BSI-Standards/standard_100-1_e.pdf.pdf;jsessionid=EDFD434683305A6F20770D8CD6D05FB2.inter-net081?_blob=publicationFile&v=1.

²⁷¹ Leitlinie für die Informationssicherheit in der öffentlichen Verwaltung: http://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/10_Sitzung/Leitlinie_Informationssicherheit_Hauptdokument.pdf?_blob=publicationFile&v=2.

1. Festlegung und Dokumentation von **Verantwortlichkeiten** hinsichtlich des Informationssicherheitsmanagements
2. Erstellung von jeweiligen verbindlichen **Leitlinien** für die Informationssicherheit
3. Erstellung und Umsetzung von **Sicherheitskonzepten** für Behörden und Einrichtungen.
4. Festlegung und **Dokumentation** der Abläufe bei **IT-Sicherheitsvorfällen**
5. **Etablierung von Prozessen**, mit denen Umsetzung, Wirksamkeit und Beachtung der Informationssicherheitsmaßnahmen regelmäßig kontrolliert und die Einleitung ggf. erforderlicher Maßnahmen (z. B. Fortschreibung Sicherheitskonzepte) gewährleistet wird.
6. **Information, Weiterbildung, Sensibilisierung** aller Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung zu Themen der Informationssicherheit. Hierzu gehört auch die Etablierung und Durchführung regelmäßiger Sensibilisierungsmaßnahmen für die oberste Leitungsebene.
7. Anforderungsgerechte und einheitliche **Fortbildung der IT-Sicherheitsbeauftragten**.

bb. Behördenübergreifendes Computersicherheits-Ereignis- und Reaktionsteam (Berlin-CERT)

Außerdem muss gem. **§ 23 Abs. 2 EGovG Bln ein behördenübergreifendes Computersicherheits-Ereignis- und Reaktionsteam (Berlin-CERT)** für das Landesbehördennetz **auf zentraler Ebene** aufgebaut werden. Dieses wird vom IKT-Dienstleister betrieben und unterstützt und berät die Berliner Verwaltung bei sicherheitsrelevanten Vorfällen in IKT-Systemen, § 23 Abs. 2 Satz 1 und 3 EGovG Bln. Das Berlin-CERT sammelt und bewertet Daten, die erforderlich sind, um Gefahren für die Sicherheit der IKT abzuwehren, insbesondere zu Sicherheitslücken, Schadprogrammen, erfolgten oder versuchten Angriffen und der dabei angewandten Vorgehensweise, § 23 Abs. 2 Satz 2 EGovG Bln. Es spricht daraufhin **Warnungen und Empfehlungen** aus. Im Gegenzug dazu müssen alle an das Berliner Landesnetz angeschlossene Einrichtungen **unverzüglich Sicherheitsvorfälle an das Berlin-CERT melden**, § 23 Abs. 2 Satz 2 EGovG Bln. Hierbei müssen jedoch die folgenden Absätze beachtet werden:

§ 23 Abs. 3 und 4 EGovG Bln schreiben verschiedene **Regelungen zur Datenverarbeitung** fest. Erforderliche Daten werden grundsätzlich unverzüglich automatisiert und pseudonymisiert verarbeitet und daraufhin umgehend gelöscht. Ausnahmefälle davon liegen dann vor, wenn die Voraussetzungen gem. § 23 Abs. 4 Satz 1 EGovG Bln gegeben sind (Daten dürfen nun längstens drei Monate gespeichert werden). Zulässig ist hiernach

die Verarbeitung personenbezogener Daten erstens nur dann, wenn bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, dass diese eine Schadfunktion enthalten, durch eine Schadfunktion übermittelt wurden oder sich aus ihnen Hinweise auf eine Schadfunktion ergeben können und zweitens soweit die Verarbeitung zur Bestätigung oder Widerlegung des Verdachts erforderlich ist. § 23 Abs. 4 Satz 2 EGovG Bln konkretisiert den Fall weiter, bei dem sich der Verdacht bestätigt hat. Die weitere Verarbeitung ist hiernach zulässig, sofern sie zur Abwehr der Schadfunktion oder Gefahren, die von ihr ausgehen oder zur Erkennung und Abwehr anderer Schadfunktionen erforderlich sind.

In § 23 Abs. 5 EGovG Bln werden die **Informationspflichten** von Seiten der Behörde erläutert.

Gem. § 23 Abs. 6 EGovG Bln gelten die Absätze 3 bis 5 nur, sofern diese **personenbezogene oder dem Fernmeldegeheimnis unterliegende Daten** beinhalten. Die Daten nach dürfen nicht weitergehend oder für andere Zwecke als nach den Absätzen 3 und 4 verarbeitet werden, insbesondere ist die Weitergabe an Dritte unzulässig. Die Zulässigkeit ihrer Übermittlung an die Strafverfolgungsbehörden und an den Polizeipräsidenten in Berlin sowie an andere Behörden oder Stellen des Bundes und der Länder richtet sich nach den für diese geltenden gesetzlichen Ermächtigungen; von diesen Übermittlungen sind die Beteiligten eines Kommunikationsvorgangs entsprechend Abs. 5 zu unterrichten.

2. Normative Einordnung

a. Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht

Mit § 20 EGovG Bln und den folgenden Vorschriften legt das Land Berlin eine zentrale Steuerung im Bereich der IKT fest. Dies fußt auf Art. 67 Abs. 1 Satz 1 VvB (i.V.m § 4 Abs. 1 AZG, Nr. 1 Abs. 4 ZustKat AZG)²⁷² und ist auch im Hinblick auf das grundsätzlich geltende **Ressortprinzip**²⁷³ nicht zu beanstanden.

Rechtliche Bedenken können sich jedoch hinsichtlich der **Doppel-Stellung des IKT-Staatssekretärs/der IKT-Staatssekretärin** ergeben.

Einerseits hat er bzw. sie den Vorsitz des IKT-Lenkungsrates gem. § 22 Abs. 3 EGovG Bln und kann in dieser Funktion mittelbar Einfluss nehmen: sowohl auf die Planung, Entwicklung, Beschaffung und Finanzierung von Komponenten der IKT, als auch auf die Standards für den Einsatz der IKT. Der IKT-Lenkungsrat kann wiederum auf Vorschlag des IKT-

²⁷² Ausführlicher hierzu *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, § 20 EGovG Bln Rn. 1 ff.

²⁷³ Geregelt in Art. 58 VvB.

Staatssekretärs oder der IKT-Staatssekretärin dem Senat hinsichtlich der Regelungskompetenz nach § 25 EGovG Bln Vorlagen zur Beschlussfassung unterbreiten. Der Senat kann etwa gem. § 25 Abs. 1 Nr. 1 EGovG Verwaltungsvorschriften zur Planung, Entwicklung, Beschaffung und Finanzierung von Komponenten der IKT erlassen.

Andererseits übt der IKT-Staatssekretär/die IKT-Staatssekretärin die Aufsicht über das ITDZ als den zentralen IKT-Dienstleister des Landes Berlin aus (vgl. § 21 Abs. 2 Satz 2 Nr. 12, § 24 Abs. 1 Satz 1 EGovG Bln) und ist Mitglied des Verwaltungsrats des ITDZ, vgl. § 3 Abs. 2 des Gesetzes über die Anstalt des öffentlichen Rechts IT-Dienstleistungszentrum Berlin (ITDZAöRG BE). In dieser Funktion ist der IKT-Staatssekretär/die IKT-Staatssekretärin dafür verantwortlich, dass allen Behörden des Landes Berlin IKT und IKT-Basisdienste zur Verfügung gestellt und die dafür notwendigen Infrastrukturen betrieben werden, vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 ITDZAöRG BE.

Auch wenn sich die Interessen des IKT-Lenkungsrats und des ITDZ weitestgehend überschneiden und nur selten in Konflikt geraten dürften, sind dennoch Situationen denkbar, in denen das nicht der Fall ist. Während der IKT-Planungsrat im Sinne einer strategischen, Ressort- und Verwaltungsebenen übergreifenden Abstimmung beratend tätig ist, ist das ITDZ auch zur Erzielung eines angemessenen Gewinns verpflichtet, vgl. § 2 Abs. 6 1 ITDZAöRG BE. Durch die beschriebene Einflussmöglichkeit des IKT-Lenkungsrats wäre theoretisch ein Interessenkonflikt in der Person des IKT-Staatssekretärs/die IKT-Staatssekretärin zwischen dem Interesse an einer bedarfsgerechten Beratung durch den IKT-Lenkungsrat und dem Interesse der Gewinnerzielung auf Seiten des ITDZ denkbar.

Würde etwa das Interesse der Gewinnerzielungsabsicht des ITDZ auf die Beratungstätigkeit des IKT-Planungsrates durchschlagen, wären dem folgende Beschlüsse des IKT-Lenkungsrates von sachfremden Erwägungen getragen. Daraus können ermessensfehlerhafte Entscheidungen erwachsen. Vor allem aber wäre ein Verstoß gegen das Unbefangenheitsprinzip denkbar, das auch besagt, dass es bei einem Amtswalter in Ausübung seiner Tätigkeit keine persönliche oder sachliche Interessenkollision bestehen darf.²⁷⁴

Unabhängig davon, ob dieser Konflikt in der Praxis (aktuell) tatsächlich zu Tage tritt, sollte er dennoch aufgelöst werden. Einerseits hängen die Ausprägung und Folgen des zumindest theoretischen Konflikts stets von der jeweiligen Person des IKT-Staatssekretärs/der IKT-Staatssekretärin ab, sodass sich diese bei einem Personalwechsel ändern

²⁷⁴ Schmitz in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 21 VwVfG Rn. 1.

können. Andererseits sollte bereits der **Anschein eines Interessenkonfliktes vermieden** werden.

Wollte man die Doppelrolle des IKT-Staatssekretärs/der IKT-Staatssekretärin beibehalten, bieten sich Verfahrensvorkehrungen an, um die geschilderten Risiken zu minimieren. Diese reichen von besonderen Dokumentations- und Auskunftspflichten bis zur Entscheidungsverlagerung in Zweifelsfällen. Optimal wäre eine Verankerung solcher **neutralitätssichernden Verfahrensvorschriften** im Gesetzestext.

Die Einführung von **Regelungen der IT-Sicherheit** – ähnlich wie bereits in Bayern²⁷⁵ und Baden-Württemberg²⁷⁶ geschehen – ist nicht zu beanstanden. Aufgrund der angestrebten Volldigitalisierung der öffentlichen Verwaltung kommt der IT-Sicherheit eine immer höhere Bedeutung zu. Sie ist außerdem Grundlage für Vertrauen und Akzeptanz. § 23 EGovG Bln legt dabei (anders als andere Bundesländer) den BSI-Grundschutz als Schutzniveau gesetzlich fest.

b. Konsistenz der gesetzlichen Regelungen

Die §§ 20 ff. EGovG Bln haben ein **komplett neues Steuerungsregime** eingeführt, die zum größten Teil sehr umfangreichen Vorschriften sind hierbei – nicht nur aufgrund ihrer Verweise auf vorherige Vorschriften – im Lichte des gesamten EGovG Bln auf ihre Konsistenz zu überprüfen.

aa. Konsistenz mit den übergeordneten Gesetzeszielen

So stellt § 20 Abs. 1 EGovG Bln pauschal auf die Steuerung des Einsatzes von Informations- und Kommunikationstechnik in der Berliner Verwaltung ab. Dies lässt – wie in § 2 Abs. 1 EGovG Bln²⁷⁷ – auf ein **veraltetes Verständnis von E-Government als reinem Einsatz von Technik** schließen. Gleichzeitig werden in § 20 Abs. 2 EGovG Bln jedoch zahlreiche Punkte angesprochen, die durch die zentrale IKT-Steuerung gewährleistet werden sollen, die sich mit diesem eher rudimentären Verständnis von E-Government bzw. einer digitalisierten Verwaltung nicht in Einklang bringen lassen. Beispielsweise können die geordnete Einführung und Weiterentwicklung von IT-Fachverfahren einschließlich deren Ausrichtung an den Zielstellungen des § 2 EGovG Bln (§ 20 Abs. 2 Nr. 6 EGovG Bln) und die fachlichkeitsübergreifende und medienbruchfreie Abwicklung von Verwaltungs-

²⁷⁵ Art. 11 BayEGovG.

²⁷⁶ § 16 EGovG BW.

²⁷⁷ S. hierzu S. 14 ff.

verfahren (§ 20 Abs. 2 Nr. 5 EGovG Bln) nicht durch rein technische Vorgaben zum Einsatz von IKT gewährleistet werden. Dies umfasst vielmehr einen ganzheitlichen Ansatz unter Optimierung der Prozesse (vgl. § 10 EGovG Bln²⁷⁸), der Einbeziehung der verwaltungsin-ternen und -externen Nutzerinnen und Nutzer und anderes mehr. Selbiges gilt für § 21 Abs. 2 Satz 1 EGovG Bln und § 22 Abs. 1 EGovG Bln.

bb. Konsistenz zwischen § 20 EGovG Bln und den §§ 21 bis 25 EGovG Bln

Die von der zentralen IKT-Steuerung gem. § 20 Abs. 2 EGovG Bln zu gewährleistenden Bereiche korrelieren grundsätzlich mit den dem Staatssekretär/der Staatssekretärin zugewiesenen Aufgaben, sowie den weiteren Vorschriften des dritten Abschnitts des EGovG Bln:

» **Nr. 1 Leistungsfähigkeit der IKT-Steuerung**

Zur Gewährleistung der Leistungsfähigkeit sieht § 21 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 EGovG Bln vor, dass Standards für einen „sicheren, wirtschaftlichen, benutzerfreundlichen und medienbruchfreien IKT-Einsatz festgesetzt“ und bei der Einführung überwacht werden. Darüber hinaus sollen Standards für die IKT-Sicherheit nach § 21 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 EGovG Bln etabliert werden und gem. § 23 EGovG Bln ein ISMS eingeführt werden.

» **Nr. 2 Wirtschaftlichkeit des IKT-Einsatzes**

Die Wirtschaftlichkeit des IKT-Einsatzes bezieht sich ebenfalls auf die Standardisierungsmöglichkeit nach § 21 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 EGovG Bln. Zudem besteht die Möglichkeit, dass nach § 25 Abs. 1 Nr. 4 EGovG Bln Verwaltungsvorschriften „über Methode, Umfang und Form von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zu herausgehobenen E-Government-Projekten mit erheblichen finanziellen Auswirkungen sowie Festlegungen, an welche Stellen die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zu übermitteln sind“ erlassen werden.

Das Merkmal der Wirtschaftlichkeit wird weiter in § 21 Abs. 3 EGovG Bln erwähnt. Hierbei können die vom IKT-Staatssekretär/von der IKT-Staatssekretärin geführten Projektmittel auch für die Förderung von Projekten im Bereich der Weiterentwicklung von Standardisierungen der IKT u. a. zur Wirtschaftlichkeit eingesetzt werden.

²⁷⁸ S. hierzu S. 73 ff.

» **Nr. 3 Wirtschaftlichkeit für die verfahrensunabhängige IKT und Kommunikationsinfrastruktur durch zentrale Mittelbemessung**

Die Mittel für die verfahrensunabhängige IKT sind in einem gesonderten Einzelplan ausgewiesen, den der IKT-Staatssekretär/die IKT-Staatssekretärin führt, wohingegen die Mittel für die verfahrensabhängige IKT weiter bei den jeweiligen Fachministerien verbleiben.

» **Nr. 4 Interoperabilität der eingesetzten IKT-Komponenten**

Die Gewährleistung der Interoperabilität der IKT-Komponenten findet sich in der Aufgabenzuweisung des § 21 Abs. 2 EGovG Bln indes nur im Zusammenhang mit den Vorgaben des bundesweiten IT-Planungsrates (§ 21 Abs. 2 Satz 2 Nr. 16 EGovG Bln).

Die Interoperabilität der IKT-Basisarchitektur soll durch das Festsetzen von IKT-Basisdiensten gefördert werden (vgl. § 21 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3, 7, 8, 9 sowie § 25 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 EGovG Bln).²⁷⁹ Auch in diesem Bereich besteht die Möglichkeit, Verwaltungsvorschriften zu erlassen, § 25 Abs. 1 Nr. 2 EGovG Bln.

» **Nr. 5 fachlichkeitsübergreifende und medienbruchfreie Abwicklung von Verwaltungsverfahren**

Die Medienbruchfreiheit der Verwaltungsverfahren soll ebenfalls durch das Festsetzen von Standards (§ 21 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 EGovG Bln) erreicht werden. Zusätzlich hat der IKT-Staatssekretär/die IKT-Staatssekretärin auf „medienbruchfreie ... Vorgangsbearbeitung hinzuwirken“, § 21 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 EGovG Bln.

» **Nr. 6 geordnete Einführung und Weiterentwicklung von IT-Fachverfahren einschließlich deren Ausrichtung an den Zielen des § 2 Abs. 3 EGovG Bln**

Die Verantwortlichkeit für die IT-Fachverfahren obliegt weiterhin den jeweiligen Fachressorts, der Wirkungsbereich der IKT-Steuerung ist somit eingeschränkt. § 20 Abs. 3 EGovG Bln normiert indes, dass auch in diesem Bereich (bei der Neuentwicklung, Überarbeitung, Anpassung oder Veränderung in anderer Weise von Fachverfahren) die zentralen Vorgaben der IKT-Steuerung einzuhalten sind. Abweichungen können mit Zustimmung des IKT-Staatssekretärs/der IKT-Staatssekretärin vorgenommen werden.

²⁷⁹ EGovG Bln Minikommentar, S. 71.

Darüber hinaus ist der IKT-Staatssekretär/die IKT-Staatssekretärin frühzeitig zu informieren und hat ein Auskunftsrecht. Dies ist ebenfalls in § 20 Abs. 3 EGovG Bln festgelegt – eine korrespondierende Wiedergabe in § 21 EGovG Bln findet sich nicht.

» **Nr. 7 behördenübergreifende elektronische Kommunikation und Informationsbereitstellung**

Der durchaus wichtige Bereich der elektronischen Kommunikation (vgl. S. 53 ff.) umfasst sowohl die Kommunikation innerhalb der Verwaltung als auch den verwaltungsexternen Bereich. Korrespondierend hierzu findet sich in § 21 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 EGovG Bln die Aufgabe der IKT- Staatssekretärin/des IKT- Staatssekretärs, auf den Vorrang elektronischer Kommunikation hinzuwirken.

» **Nr. 8 Benutzerfreundlichkeit sowie die barrierefreie Zugänglichkeit und Nutzbarkeit der Informationstechnik**

Auch in diesem Bereich normiert § 21 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 EGovG Bln, dass Benutzerfreundlichkeit und Barrierefreiheit durch das Festsetzen und Überwachen der Einführung von Standards gewährleistet werden können.

Bei dieser Gegenüberstellung fällt auf, dass sich zwar alle in § 20 EGovG Bln angestrebten Bereiche in den folgenden Normen, insbesondere in denen über den IKT-Staatssekretär/die IKT-Staatssekretärin wiederfinden, eine genaue Zuordnung aber schwerfällt, da nicht immer einheitliche Begrifflichkeiten verwendet werden. Darüber hinaus bleiben viele der 16 Nummern des § 21 Abs. 2 Satz 2 EGovG Bln in der bisherigen Übersicht (von § 20 EGovG Bln ausgehend) unberücksichtigt.

cc. Aufgaben, Rechte und Pflichten des IKT-Staatssekretärs/der IKT-Staatssekretärin

Dem IKT-Staatssekretär/der IKT-Staatssekretärin widmet sich § 21 EGovG Bln. In dessen Absatz 2 werden die umfangreichen Aufgaben beschrieben. Hierbei fällt auf, dass oftmals **„weiche“ oder unbestimmte Rechtsbegriffe** verwendet werden, sodass sich die Frage aufdrängt, was genau unter den jeweiligen Aufgaben zu verstehen ist, wann diese (mindestens) erfüllt sind, und was vom Aufgabenbereich (noch) umfasst ist.

So ist es nach § 21 Abs. 2 EGovG Bln in vielen Bereichen die Aufgabe des IKT-Staatssekretärs/der IKT-Staatssekretärin, auf bestimmte Dinge **„hinzuwirken“ oder diese „zu fördern“**. Diese Regelungen führen in der Praxis zu einem großen Auslegungsbedarf und könnten dadurch die Wirksamkeit der Akzeptanz der Rolle des IKT-Staatssekretärs/der

IKT-Staatssekretärin beeinträchtigen. Der Auslegungsprozess an sich und die Abstimmung über die Zuständigkeit binden Personal und kosten Zeit.

Hier könnten **klarer definierte und normierte Rechte und Pflichten** die Praxis unterstützen. Diese müssen auch nicht abschließend formuliert sein, sondern können durch Formulierungen wie „insbesondere“ und „zumindest“ gewisse Grenzen festlegen.

Ist von „frühzeitig“ die Rede, so könnte eine Ergänzung um „spätestens ...“ ebenfalls konkretisierenden Charakter haben.

Des Weiteren sind die Formulierungen der Aufgaben teils sehr unterschiedlich. Allein im Bereich der Standardisierung nimmt das Gesetz in § 21 Abs. 2 Satz 2 EGovG Bln mehrere Abstufungen vor, sodass sich die Frage aufdrängt, welche Unterschiede jeweils bestehen, und was der Zweck dieser unterschiedlichen Regelungsmodalitäten ist.

- » Festsetzung und **Überwachung der Einführung der Standards** (Nr. 2)
- » fortlaufende **Weiterentwicklung und Festsetzung** [...] der Standards für die IKT-Sicherheit [...] und deren **Unterstützung und Überwachung bei der Umsetzung** der IKT-Sicherheits-Standards (Nr. 4)
- » **Einhaltung** ergonomischer Standards (Nr. 5)
- » auf die Optimierung und **Standardisierung** der Prozesse und der Ablauforganisation **hinzuwirken** (Nr. 8)

Die Aufgaben des IKT-Staatssekretärs/der IKT-Staatssekretärin und die damit einhergehenden Rechte und Pflichten sind über mehrere Vorschriften verteilt und könnten aus Praktikabilitätsgründen und dem Vorbeugen von Missverständnissen zusammengefasst werden. Dabei spricht nichts dagegen bspw. das Auskunftsrecht in § 20 Abs. 3 EGovG Bln zu belassen und die konkreten Rechte des IKT-Staatssekretärs/der IKT-Staatssekretärin um einen entsprechenden Verweis auf diese Vorschrift zu ergänzen.

Hier bietet es sich an, den Aufgabenbereich des IKT-Staatssekretärs/der IKT-Staatssekretärin genau zu analysieren und die Vorschrift aus Gründen der Normenklarheit zu optimieren. So sollten die Aufgaben in sinnvolle Gruppen zusammengefasst und genauer definiert werden.

dd. Rolle des IKT-Lenkungsrats

Der IKT-Lenkungsrat wurde als ressortübergreifendes und strategisches Koordinierungs- und Abstimmungsgremium eingerichtet.²⁸⁰ Er fungiert als Beratungs- und Unterstützungsgremium für den IKT-Staatssekretärin/den IKT-Staatssekretär und soll berlinweite Abstimmungen ermöglichen. In den Sitzungen werden dabei die steuerungsrelevanten und projektbezogenen Themen der IKT sowie die Auswirkungen auf die Berliner Verwaltung diskutiert. Dabei können alle Mitglieder eigenen Interessen, Informationen und Erfahrungen ihrer Behörde einbringen²⁸¹.

Dem IKT-Staatssekretär/der IKT-Staatssekretär steht dabei ein Initiativrecht (§ 22 Abs. 1 Satz 2 und 3 EGovG Bln) zu.

Die normative **Etablierung eines solch konsensstiftenden Gremiums ist zu begrüßen**. Fraglich ist jedoch, ob das Gremium aufgrund der Größe bzw. der Vielzahl der hierbei beteiligten Personen diese Aufgabe auch erfüllen kann und sich nicht vielmehr (weitere) Neben- oder Untergremien bilden.

Der IKT-Lenkungsrat hat die Möglichkeit **Empfehlungen zu beschließen**, wobei sich hierbei im größeren Kontext die Frage stellt, ob dies im Rahmen eines Konsensgremiums bei der Abgabe von Empfehlungen tatsächlich eines Beschließens bedarf. Die Formulierung birgt in Verbindung mit dem Wort „Empfehlungen“ – wenn auch nur geringes **Irritationspotential**. Hier könnte ebenso der Wortlaut Empfehlungen aussprechen oder abgeben gewählt werden.

c. Wirksamkeit, Akzeptanz, Praktikabilität und Effizienz aus normativer Sicht

Die **teils uneinheitliche Normierung** und die Vielzahl **unbestimmte Rechtsbegriffe** können sich auch auf die Wirksamkeit der Normen auswirken.

Durch die §§ 20 ff. EGovG Bln wurde eine **komplett neue IKT-Steuerungsstruktur** geschaffen, die sich in der Praxis erst etablieren und beweisen muss. Es ist insoweit ein natürlicher (Gesetzgebungs-) Prozess, dass bestimmte Formulierungen zunächst oberflächlicher und unkonkreter gehalten werden und sich dann erst in der praktischen Anwendung Konkretisierungsbedarf zeigt. Dazu dient auch gerade der Evaluationsprozess.

Der Umstand, dass in der öffentlichen Verwaltung eine (über die Jahre etablierte) **Trennung von Fach- und Technikebene** besteht, stellt für den Bereich der (zentralen) IKT-

²⁸⁰ EGovG Bln Minikommentar, S. 81.

²⁸¹ EGovG Bln Minikommentar, S. 81.

Steuerung eine **besondere Herausforderung** dar. So wäre es aus Effizienzgründen wünschenswert, wenn die gesamte IKT, auch die der Fachverfahren, zentral gesteuert werden würde. Mit dem Mehr an Effizienz gingen jedoch auch Nachteile in anderen Bereichen einher. Bei zentraler Steuerung fachfremder Verfahren könnten Nutzerfreundlichkeit und Praktikabilität sinken, was wiederum einen Verlust von Akzeptanz zur Folge hätte.

Insoweit scheint der in Berlin normativ gewählte Weg (Verantwortung verbleibt bei den Fachressorts unter Beachtung der IKT-Standards und Einbeziehung des IKT-Staatssekretärs/der IKT-Staatssekretärin) gut vertretbar. Etwaige daraus resultierende Herausforderungen können normativ weiter durch die genauere Benennung von Rechten und Pflichten abgebaut werden, wie dies beispielsweise in § 20 Abs. 3 Satz 1 EGovG Bln bereits gut gelungen ist.

Die Größe und Zusammensetzung des IKT-Lenkungsrat könnten sich in der Praxis ebenfalls ungünstig auf eine effiziente und wirkungsvolle Arbeitsweise auswirken. Hier ist aufgrund der Rückmeldungen aus der Praxis zu eruieren, ob an der aktuellen Form festgehalten soll. Aufgrund der vielfältigen Aufgaben der IKT-Steuerung sollte jedoch an der Einbeziehung der Bezirksebene festgehalten werden.

Unter Akzeptanzgesichtspunkten und vor dem Hintergrund, dass die Berücksichtigung der Beschäftigteninteressen in § 2 Abs. 4 EGovG Bln zentral als eines der vorgegebenen Prinzipien genannt wird, ist es begrüßenswert, dass eine Vertreterin oder ein Vertreter des Hauptpersonalrats als ständiges beratendes Mitglied in den IKT-Lenkungsrat aufgenommen wurde. Dies war im ursprünglichen Gesetzentwurf zunächst nicht vorgesehen.²⁸²

3. Rückmeldungen aus der Verwaltungspraxis

Die aufgrund der Online-Befragung und den geführten Interviews erhaltenen Rückmeldungen fielen im Bereich der IKT-Steuerung überwiegend positiv aus. Hierbei wurde das Prinzip der zentralen IKT-Steuerung sowie die Rolle des IKT-Staatssekretärs/der IKT-Staatssekretärin als überwiegend positiv gesehen. Der IKT-Lenkungsrat erhielt sowohl positives, als auch negatives Feedback. Allein das ITDZ wurde im Vergleich deutlich schlechter bewertet.

²⁸² Abgh. Bln Drs. 17/2513, S. 81.

a. IKT-Steuerung und Arbeit des IKT-Lenkungsrates

Die Rückmeldungen aus der Praxis zeigen, dass das **Konzept einer zentralen IKT-Steuerung grundsätzlich positiv bewertet** wird. Danach befragt, wie sie die Aussage einschätzen, dass eine zentrale Koordinierung der IKT für die Digitalisierung der Verwaltung in Berlin unabdingbar ist, stimmten 58 % der Befragten voll und ganz zu und weitere 25 % antworteten mir „trifft eher zu“. Nur 16 % wählten entweder „Trifft eher nicht zu“ oder „Trifft gar nicht zu“.

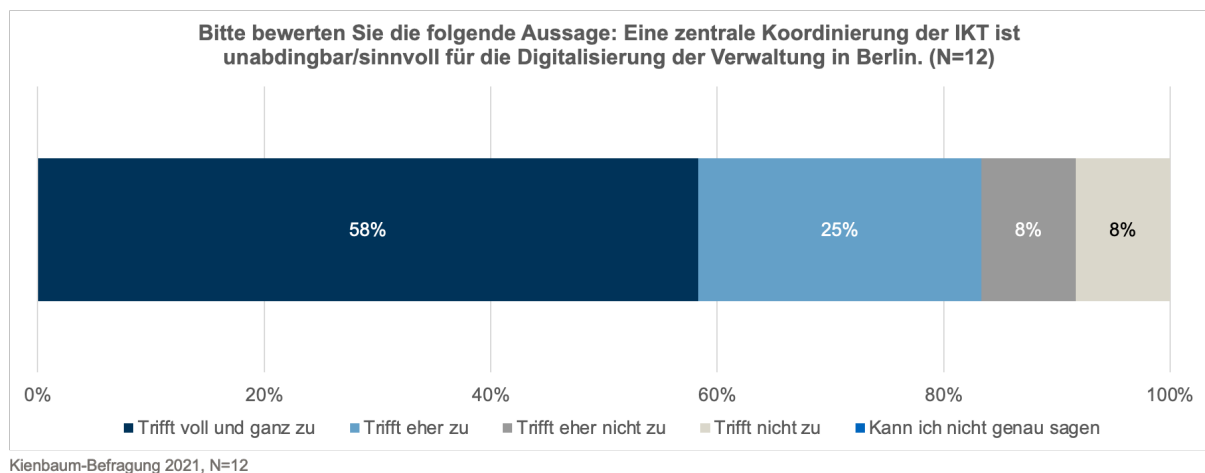


Abbildung 28

Dies spiegelt sich auch in explorativen Befragungen wider. Hierbei gaben die Befragten an, dass die **IKT-Steuerung in der Corona-Pandemie als zentraler Ermöglicher** diene und klare Strukturen mit klaren Zielen im Bereich der IKT-Steuerung geschaffen wurden. Der Wille zur Zentralisierung statt der Verteilung auf viele verschiedene Bezirks-IT-Ämter und eine Zentralisierung der Finanzierung wird dabei als positiver Effekt angesehen.

Das **Bewusstsein für IKT-Regelungen** ist als sehr hoch einzustufen. Jeder der Befragten gab an, dass ihm Vorgaben zur zentralen IKT-Steuerung für die Neuentwicklung oder Überarbeitung/Anpassung bereits betriebener IT-Fachverfahren bekannt sind. Konkret benannt wurde dabei insbesondere die **IKT-Architektur bzw. Architekturliste**.

Auch die **generelle Implementierung** bewerten die Befragten positiv. Die Frage, ob in ihrem Wirkungsbereich bereits verbindliche Grundsätze, Standards und Regelungen für die IKT Steuerung (§ 20 Abs. 2 EGovG Bln) festgesetzt wurden, beantworteten 67 % mit Ja. Nur 8 % verneinten die Frage. Dabei wurden konkret Regelungen zu IKT-Architektur, Bewirtschaftung, IT-Sicherheit, Interne IT-Organisationsgrundsätze, Arbeitsplatzausstattung genannt, die bereits eingeführt wurden.

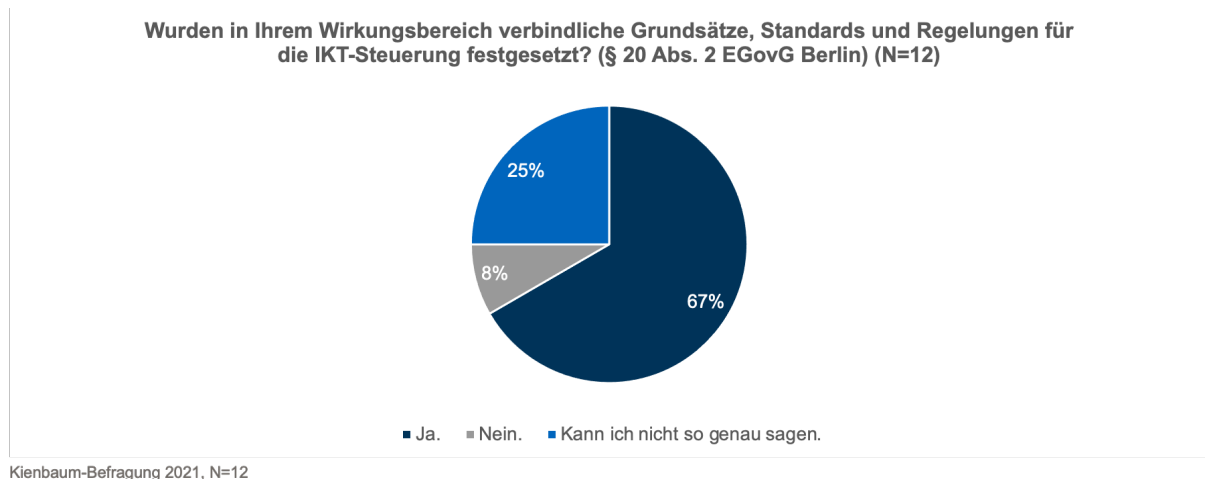
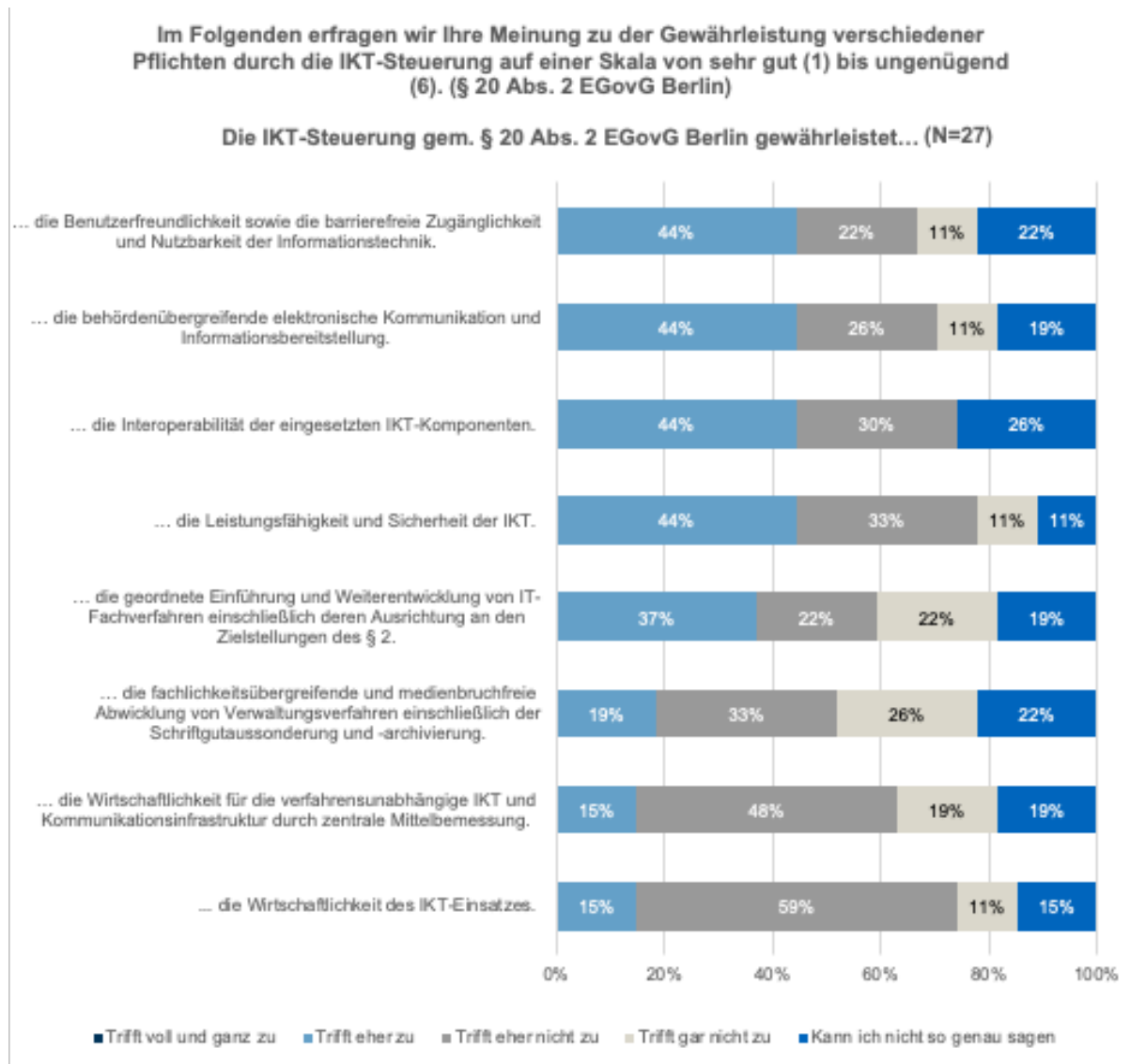


Abbildung 29

Die Erfüllung der Pflichten nach § 20 Abs. 2 EGovG Bln beurteilten die Befragten unterschiedlich. Dabei gaben z. B. 44 % positiv an, dass die IKT-Steuerung die Benutzerfreundlichkeit sowie barrierefreie Zugänglichkeit und Nutzbarkeit von Informationstechnik gewährleistet. Ähnlich verhält es sich bei der Gewährleistung einer behördenübergreifenden elektronischen Kommunikation und Informationsbereitstellung, der Interoperabilität der IKT-Komponenten und der Leistungsfähigkeit und Sicherheit der IKT, bei denen auch jeweils 44 % mit „Trifft eher zu“ antworteten. **Negativ** fielen die Antworten dagegen bei der **Gewährleistung der Wirtschaftlichkeit** des IKT-Einsatzes **und der verfahrensunabhängigen IKT** (jeweils nur 15 % „Trifft eher zu“) sowie bei der Gewährleistung von **fachlichkeitsübergreifenden und medienbruchfreien Abwicklungen** von Verwaltungsverfahren, wo nur 19 % mit „trifft eher zu“ antworteten. Auffällig ist, dass hierbei keiner der Befragten „trifft voll zu“ wählte.



Kienbaum-Befragung 2021, N=27

Abbildung 30

Gemischt fällt hingegen die **tatsächliche Einhaltung der Vorgaben** aus. Danach befragt, ob die jeweilige Behörde von den Vorgaben der IKT-Steuerung abweicht, antworteten jeweils 44 % mit „Trifft eher zu“ oder „Trifft eher nicht zu“. Begründet wurden die Abweichungen z. B. mit dem Verbot von MS Access-Anwendungen oder des Einsatzes von Makros und Scripten, deren Migration in IKT-konforme Lösungen zeit- und kostenintensiv ist, sodass die Umsetzung noch andauert. Als mögliche Begründung wurde aber auch genannt, dass die **Vorgaben teilweise nicht umsetzbar** seien und ohne Rückfrage festgesetzt wurden oder IT-Verfahren sonst nicht mehr erfolgreich betrieben werden könnten. Insoweit lässt sich zumindest **punktuell eine fehlende Akzeptanz** der zentralen Vorgaben erkennen.

Die überwiegend positiv gesehene Rolle der IKT-Steuerung begegnet aber auch kritischen, wenn auch vereinzelt Stimmen. In der Befragung wurde zudem angegeben, dass die **Standards aufgrund tatsächlicher Gegebenheiten** in den Fachverfahren **nicht umsetzbar** seien. Genannt wurde auch ein potentiell bestehendes Konfliktpotential zwischen der IKT-Steuerung und der Strategischen Steuerung.

Auch aus weiteren (allgemeinen) Fragen können Rückschlüsse gezogen werden. Hierbei antworteten kritische Stimmen auf die Frage nach den größten Herausforderungen in der Erläuterung auch die **fehlende IKT-Kompetenz bei der zentralen IKT-Steuerung** und die fehlende Leistungsfähigkeit beim ITDZ. Genannt wurde neben fehlendem Personal auch eine **schwierige Zusammenarbeit mit der IKT-Steuerung wegen häufiger Personalwechsel** und fehlender praxistauglicher Regulierungen. Was die Unterbesetzung der Stellen in Abteilung V betrifft, wird ausgeführt: Anfang 2015/16 waren dort 15 Angestellte, mittlerweile seien es zwischen 70 und 80. Erschwerende Faktoren seien zum einen, dass einige der Angestellten auf neuen Stellen enttäuscht waren, weil „Digitalisierung der Verwaltung“ eine falsche Erwartung geweckt habe und es so zu einer höheren internen Fluktuation der Mitarbeitenden komme als in anderen Bereichen. Auch erschwere das große Interesse der Abgeordneten und der Öffentlichkeit an der IKT-Steuerung die Besetzung, da viele Berichte, Veranstaltungen, Einladungen zu Ausschusssitzungen erfolgten, die bisher ungenügend in der Abteilung abgedeckt seien.

Befragte, die bei der Beurteilung der erfolgreichen Gewährleistung der verschiedenen Pflichten der IKT-Steuerung „trifft eher nicht zu“ oder „trifft gar nicht zu“ wählten, gaben bei der Erläuterung z. B. an, dass die Regelungen der IKT-Steuerung eine **länderübergreifende Kooperation behindern** würden. Auch die Erfüllung der Pflichten durch die IKT-Steuerung wird vereinzelt kritisch gesehen. Auf die Frage nach Ergänzungen bzw. Konkretisierungen des E-GovG Bln fordert dazu ein Befragter oder eine Befragte, dass die IKT-Steuerung besser **über die Erfüllung ihrer Pflichten berichten** sollte (z. B. im IKT-Lenkungsrat), um die Herausforderungen gemeinsam mit den Behörden des Landes effektiv angehen zu können.

Die Rolle und Besetzung des IKT-Lenkungsrat wurden von den Einzelpersonen sehr unterschiedlich bewertet. So fanden sich Stimmen, die eine Stärkung des Gremiums mit deutliche mehr Entscheidungskompetenz forderten, aber ebenso Forderungen nach der Abschaffung des Gremiums. Vergleichbar **konträr** wurden auch **mögliche Verbesserungen der IKT-Steuerungsnormen** aufgeführt: Hier nannten einzelne Befragte den Wunsch nach einer Änderung der Verfassung von Berlin, um sämtliche Fachverfahren und verfahrensabhängige IKT zentral steuern zu können. Andere wünschten sich eine

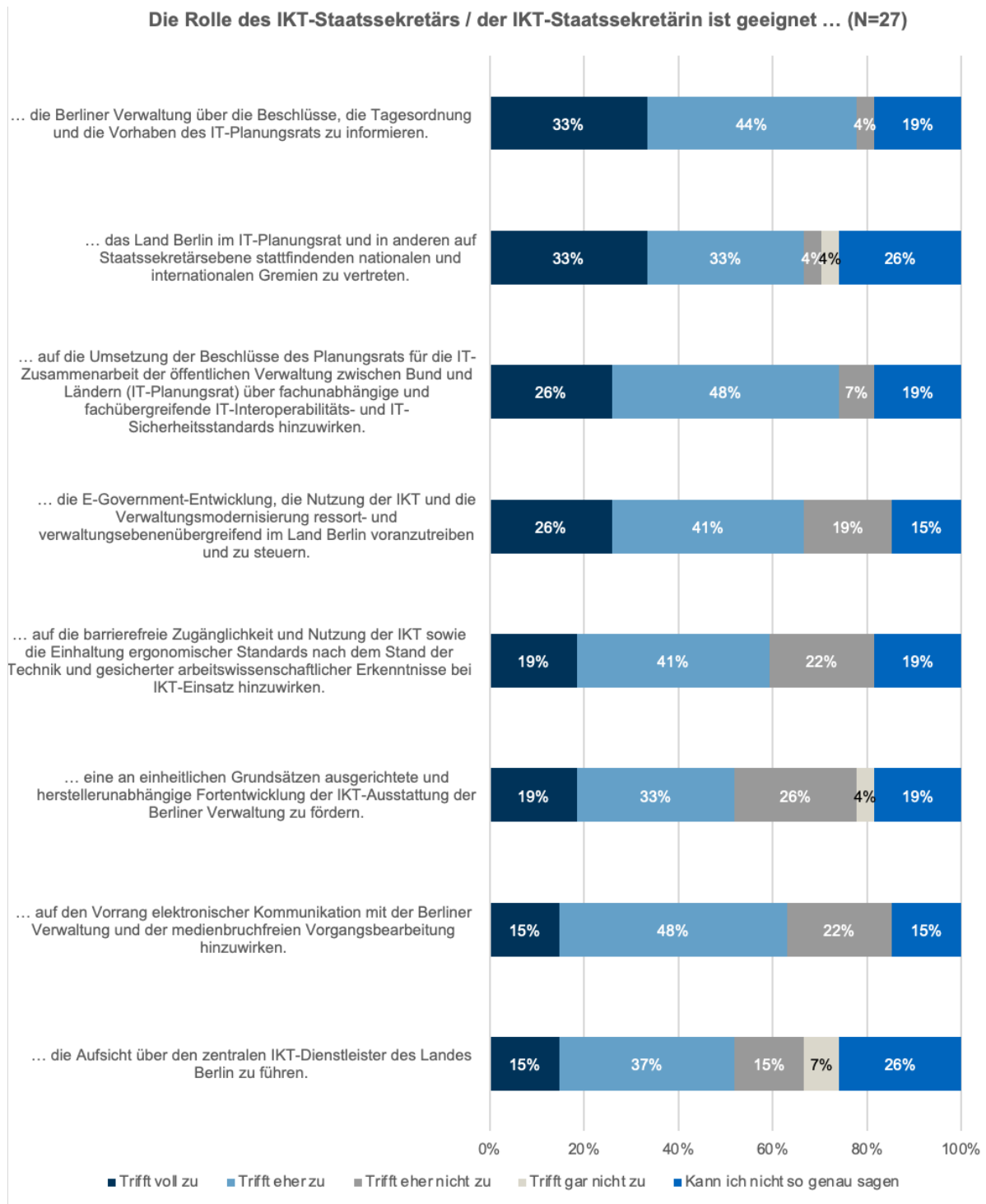
stärkere Einbeziehung und mehr Entscheidungshoheit bei den einzelnen Behörden oder sahen bereits in den aktuellen Regelungen die Ressortunabhängigkeit bedroht.

Darüber hinaus wurde mehrfach das **Bedürfnis nach Konkretisierung** der Aufgaben und Rollen, sowie eine **Erläuterung** der **IKT-Steuerungsziele** gewünscht.

b. Die IKT-Staatssekretärin/der IKT-Staatssekretär

Die **Rolle der IKT Staatssekretärin/des IKT Staatssekretärs** wird grundsätzlich **positiv beurteilt**. In den Einzelgesprächen wurde genannt, dass in Berlin vor dem Inkrafttreten des EGovG Bln ein „relativ chaotischer IKT-Betrieb“ vorlag, der nun durch das EGovG ersetzt wurde, wonach die IKT Staatssekretärin Vorgaben für eine Vereinheitlichung machen kann. Auch die Ausführung der Aufgaben wurde positiv begutachtet. Dabei wurde genannt, dass insbesondere behördenübergreifende Themen gut von der IKT-Staatssekretärin bearbeitet und vertreten werden; gerade die einheitliche Einführung von Standards, IT-Sicherheitsvorgaben und der sichere Betrieb der landesweiten Technik seien wichtige Aufgaben für die Digitalisierung der Verwaltung und sollten in einer Hand liegen.

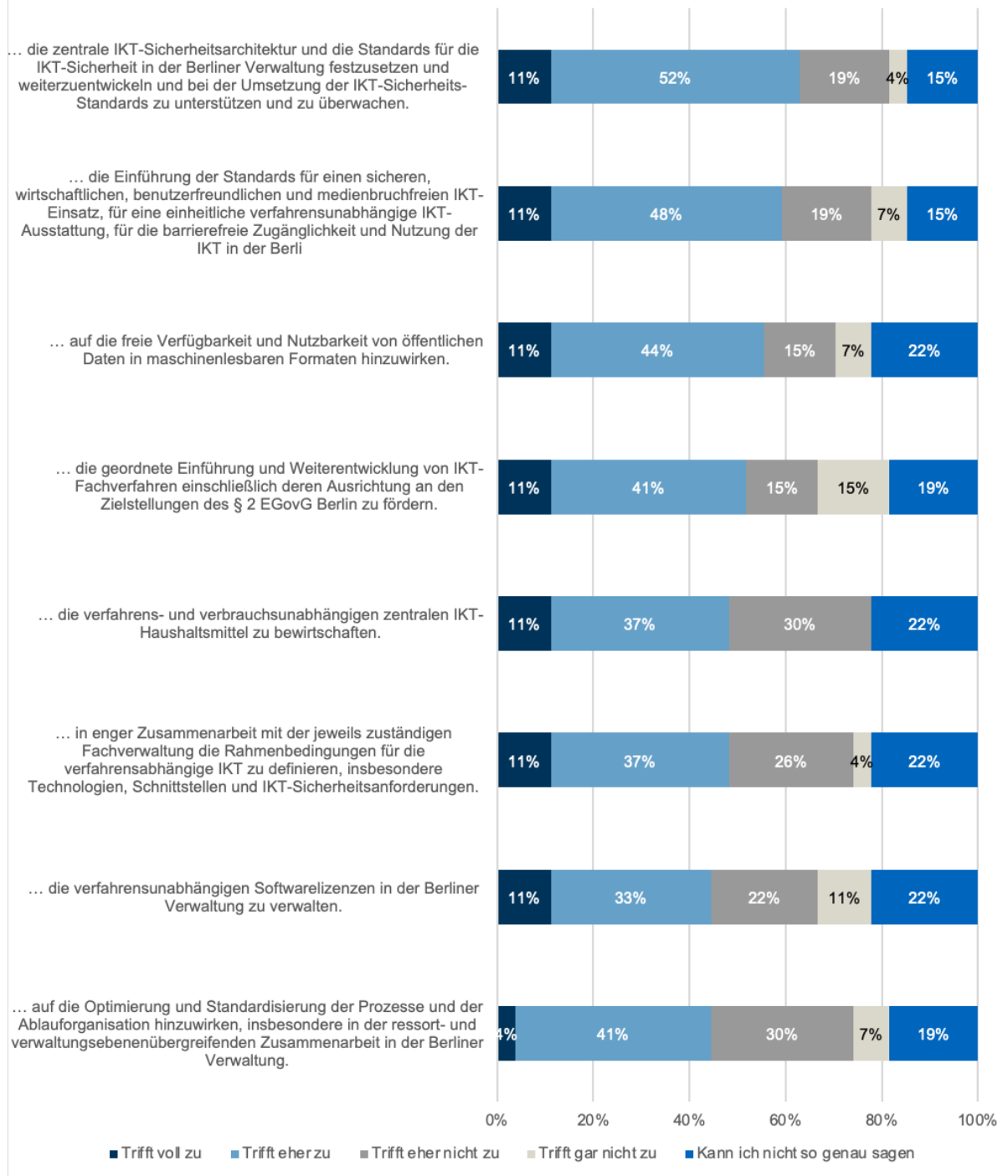
In den Einzelfragen zeigt sich ein ähnliches Ergebnis. Über die Hälfte der Befragten sieht die **Rolle der IKT-Staatssekretärin als geeignet an, die Aufgaben, die in § 21 Abs. 2 EGovG Bln definiert werden, umzusetzen**. Zwischen 52 bis 77 % der Befragten gaben beim Großteil der Aufgaben entweder „trifft voll zu“ oder „trifft eher zu“ an. **Ausnahmen** gab es bei den Aufgaben **IKT-Hausmittel zu bewirtschaften**, enge **Zusammenarbeit mit der zuständigen Fachbehörde** bei Erarbeitung von Rahmenbedingungen, **Verwaltung und verwaltungsunabhängiger Software**, Hinwirkung auf die **Optimierung und Standardisierung** der Prozesse. Hier lag die Zustimmung jeweils unter 50 %, wobei gleichzeitig nur zwischen 30 bis 37 % „trifft eher nicht zu“ oder „trifft nicht zu“ wählten.



Kienbaum-Befragung 2021, N=27

Abbildung 31.1

Die Rolle des IKT-Staatssekretärs / der IKT-Staatssekretärin ist geeignet ... (N=27)



Kienbaum-Befragung 2021, N=27

Abbildung 31.2

In der Erläuterung gab eine Person an, dass die Themen von der IKT-Staatssekretärin gut bearbeitet und vertreten werden und eine einheitliche Einführung der Digitalisierung notwendig ist und in einer Hand liegen sollte. Mehrere Befragte gaben an, dass sie die (theoretische) **Rolle der IKT-Staatssekretärin** grundsätzlich als geeignet ansehen, um die genannten Aufgaben zu erfüllen, es allerdings noch praktischen Verbesserungsbedarf gibt. Ein Befragter oder eine Befragte sah die theoretische Rolle als geeignet an, gab aber an, dass eine deutlich kooperativere und konstruktivere Zusammenarbeit mit den Behörden des Landes notwendig sein würde, um die Ziele und Aufgaben auch künftig umsetzen zu können.

Danach befragt, ob die Befragten einen Konflikt darin sehen, dass die IKT-Staatssekretärin **Vorsitzende des IKT-Lenkungsrats ist und zeitgleich Aufsicht über das ITDZ** hat, fallen die Antworten gemischt bis positiv aus. Insgesamt gaben 58 % der Befragten „Eher nein“ (33 %) oder „Nein“ (25 %) an. Die übrigen 42 % antworteten mit „Ja“ (17 %) oder „Eher Ja“ (25 %). Als möglicher Grund für einen Konflikt wurde dabei genannt, dass die Vorsitzende des Verwaltungsrates des ITDZ dem wirtschaftlichen Erfolg der Anstalt des öffentlichen Rechts verpflichtet ist, sodass es zu unterschiedlichen Interessenlagen kommen kann und sie nicht unabhängig ist. Genannt wurde auch die starke Beratungsabhängigkeit der IKT-Staatssekretärin vom ITDZ, weil eine **unzureichende technische Kompetenz in der zentralen IKT-Steuerung** dazu führt, dass das ITDZ oft sein eigener Auftraggeber ist. Dem wird wiederum entgegengehalten, dass mittlerweile die Hälfte des Umsatzes aus der IKT-Steuerung stamme und der zuständige Senat auch ein Interesse an einer wirtschaftlichen Arbeitsweise habe; diese werde faktisch gebraucht.

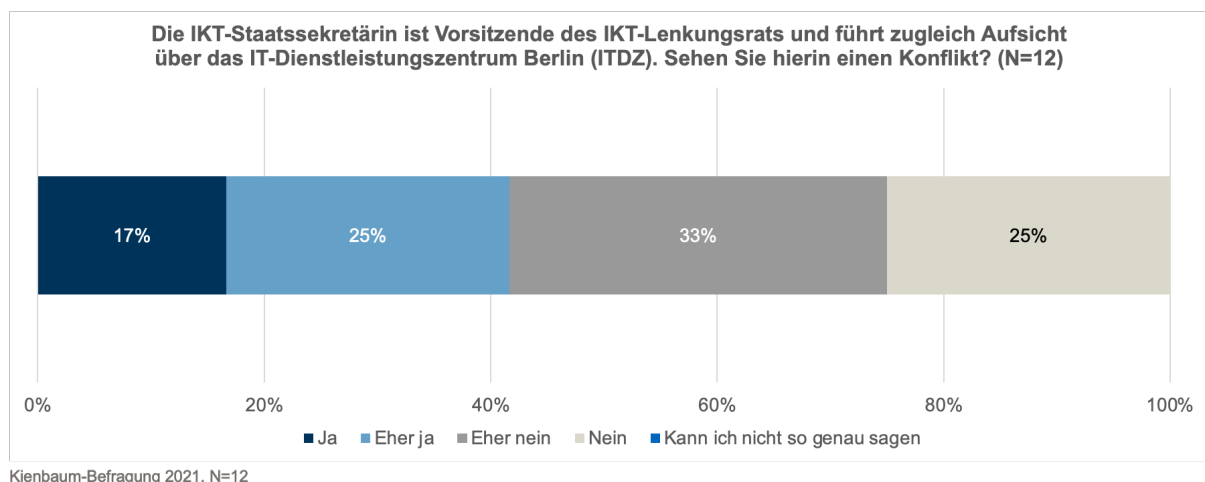


Abbildung 32

Auf die Frage nach möglichen Ergänzungen oder Konkretisierungen des Gesetzes nannte eine Person, dass **mehr Zugriffsrechte der IKT-Staatssekretärin** in Fragen der verfahrensabhängigen IKT erforderlich seien, wofür die **Ressortzuständigkeiten geändert werden müssten**. Tatsächlich bestehen bisher kaum Eingriffsmöglichkeiten für die Priorisierung der digitalen Anwendungen. Die IKT-Staatssekretärin könne keinen Einfluss darauf nehmen, sodass Verfahren mit weniger Anwendungen zuerst digitalisiert würden. Denkbar wären deshalb als Ergänzung bzw. Konkretisierung mehr Steuerungskompetenzen mit Durchgriffsrechten für Fachverfahren.

c. ITDZ

Wie schon zur IKT-Staatssekretärin ausgeführt, sehen 58 % der Befragten keinen Konflikt darin, dass diese Vorsitzende des IKT-Lenkungsrats ist und zugleich die Aufsicht über das ITDZ hat. Gleichzeitig zeigen die Rückmeldungen aus der Praxis ein neutrales bis negatives Ergebnis im Hinblick auf die Arbeitsweise des ITDZ.

In einer Umfrage sollten die Befragten auf einer Skala von sehr gut (1) bis ungenügend (6) Noten für die Einschätzung der **Unterstützungsfunktion** des ITDZ im Rahmen der **Zurverfügungstellung von verfahrensunabhängiger IKT und IT-Basisdiensten** abgeben. Dabei gaben 15 % der Befragten die Note mangelhaft (5), 31 % die Note ausreichend (4) und 38 % die Note befriedigend (3). Die restlichen 15 % konnten dazu keine Angaben machen. Der Mittelwert liegt bei 3,7. Beachtenswert ist, dass keiner der Befragten die Unterstützungsfunktion des ITDZ mit gut (2) oder sehr gut (1) einordnete.

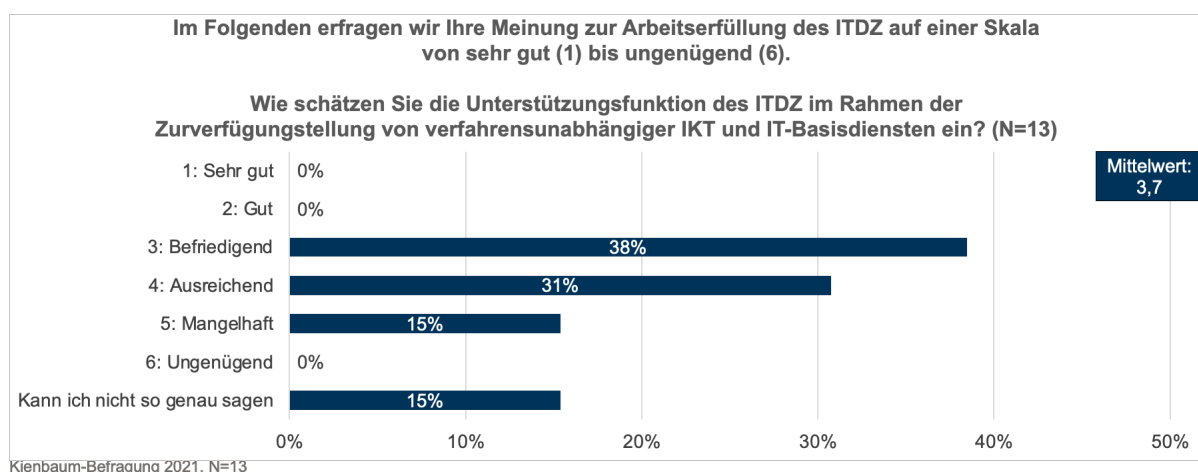


Abbildung 33

Noch schlechter schnitt die Einschätzung der **Unterstützung** des ITDZ bei **laufenden Anpassungen von IT-Fachverfahren** ab. Hier gaben jeweils 15 % die Note mangelhaft (5) oder ungenügend (6), 31 % ausreichend (4) und nur 15 % befriedigend (3) bei einem Mittelwert von 4,5. Auch hier gab keiner der Befragten die Note gut (2) oder sehr gut (1).

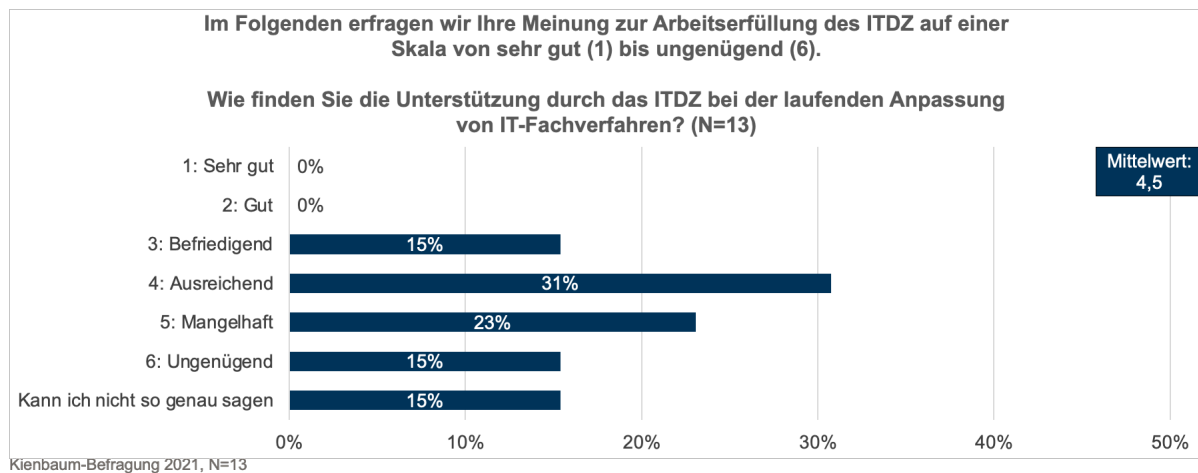


Abbildung 34

Ein ähnliches Bild zeigt die Einschätzung der Befragten nach der **Aufgabenerfüllung** des ITDZ **insgesamt**. Hier gaben 23 % die Note befriedigend (3), 46 % ausreichend (4) und 15 % mangelhaft (5). Wiederum gab keiner der Befragten die Note gut (2) oder sehr gut (1).

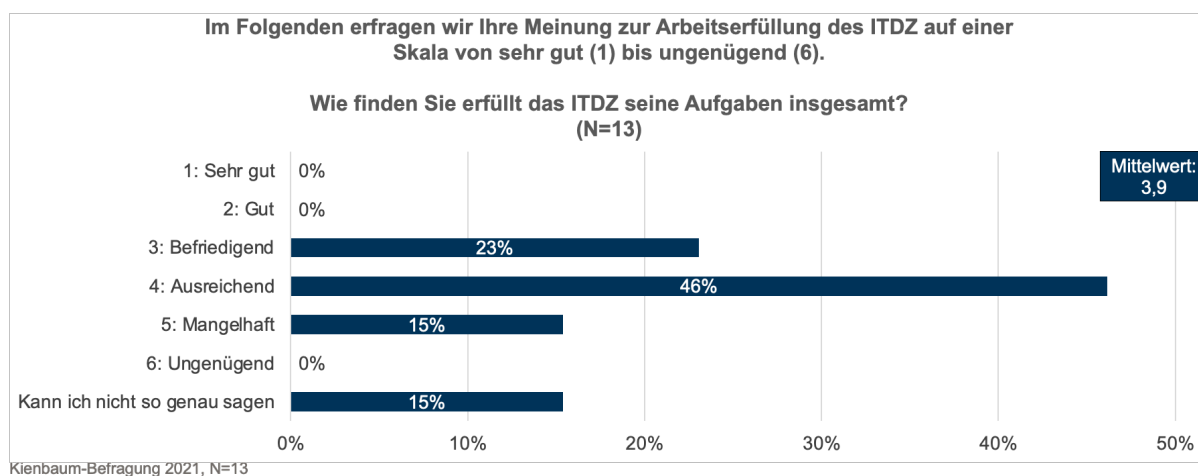


Abbildung 35

Negativ sehen Befragte, dass das ITDZ nach ihrer Auffassung noch **nicht über die notwendigen Ressourcen verfügt**, um die Ziele und Vorschriften des EGovG Bln wirklich effektiv umsetzen zu können. Problematisch wird die neue Rolle des ITDZ hinsichtlich der bisherigen Vertragsumsetzung und -gestaltung in den Bezirken gesehen, die von Altverträgen und Finanzierungsmöglichkeiten erschwert wird. Von einzelnen Befragten wurde kritisiert, dass das ITDZ keine Kontaktpunkte mit Fachaufgaben hat, sondern rein technisch ausgerichtet ist und Server, Telefonnetze, etc. betreibt, sodass Berlin auf absehbare Zeit nicht durch das ITDZ betrieben werde, sondern oft auf dezentrale Lösungen ausweichen muss. Dabei wird regelmäßig auch die fehlende Leistungsfähigkeit des ITDZ genannt, das den Anforderungen nach einigen Befragten nicht entsprechen kann und dessen **Innovationsfähigkeit** sich unter dem Einfluss des EGovG Bln zusehends **verschlechtert**.

Neben einem schlechten Ergebnis werden als Kritikpunkt auch **hohen Preise** im Verhältnis zur unbefriedigenden Leistung und Umsetzung angeführt. Konkreter werden **lange Reaktions- und Servicezeiten**, sowie unzureichender Service, schlechte Umsetzungsgeschwindigkeit und bürokratische Reaktionen sowie ständige Umorganisationen durch Personalwechsel genannt. Gerade bei der Unterstützung von Fachverfahren zeigt sich in den explorativen Interviews und Konkretisierungen der Befragungen Unzufriedenheit; hier gehen die **vorgestellten Lösungen** oft **am Bedarf vorbei** und verfehlen die notwendige Kundenorientierung. Zu beachten ist dabei, dass teilweise auch bundesrechtliche Verpflichtungen die Umsetzung von Bürgerdiensten und fachlichen Verfahren mit hohem Nutzenpotential behindern können, so z. B. bei den Bürgerdiensten um An- und Ummeldungen sowie der Antragstellung für Personalausweise.²⁸³

Aus den Interviews gab es aber auch positive Rückmeldungen zur Performance bei der Betreuung von Infrastruktur (bspw. Servern, Call-Centern etc.) und dem Hosten von Großverfahren. Dabei wird die **Monopolstellung des ITDZ teils begrüßt**, da so nutzerfreundliche Lösungen erzwungen werden können. Die Kritik an der grundsätzlichen Rolle des ITDZ wird wiederum eher auf Kritik an der Standardisierung an sich zurückgeführt. Zur Kritik an der Arbeitsweise des ITDZ wird zu bedenken gegeben, dass der Rollenwechsel von einem Dienstleister, der „alles an alle verkauft hat“ zu einem zentralen Anbieter für die IKT-Steuerung noch nicht vollendet ist und z. B. Kundenbeziehungen anders gestaltet werden müssten. Die Veränderung sei ein langwieriger und schwieriger Prozess bei gleichzeitig enormen Stellenwachstum (um 100 %).

²⁸³ Abgh. Bln Drs. 18/15583, S. 1 f.

Grundsätzlich eher positive Rückmeldungen ergaben sich aus einer Kundenbefragung des ITDZ im Mai 2020, in dem die Kunden und Kundinnen des ITDZ nach ihrer Zufriedenheit mit den unterstützenden Leistungen während der Corona-Pandemie befragt wurden.²⁸⁴ Danach bewerteten die Kunden und Kundinnen die Unterstützung während der Pandemie mit einer Gesamtnote von durchschnittlich 2,37, wobei in persönlichen Erläuterungen die schnelle Hilfestellung genannt wurde.²⁸⁵ Doch auch hier sahen die Befragten Verbesserungspotential bei der Reaktionszeit, der Kommunikation, der Bearbeitungsdauer sowie der Liefer- und Bearbeitungszeiten; auch der Wunsch nach einem größeren Angebot wurde geäußert, um z. B. flexibel auf Maßnahmen wie mobiles Arbeiten reagieren zu können und individuelle Bedürfnisse angemessen zu berücksichtigen.²⁸⁶

Herausforderungen ergeben sich weiter bei der Migration, also der Standardisierung und Überführung des Betriebs der verfahrensunabhängigen IKT von den Behörden zum ITDZ.

Rechtlich verankert ist die Migration in § 24 Abs. 2 EGovG Bln, welcher als primäres Ziel umgesetzt werden soll. Daneben ist vor allem IKT-Basisdienste über einen standardisierten IKT-Arbeitsplatz zur Verfügung zu stellen. Schwerpunkt des Programms ist die Schaffung eines zentralen Lifecycle-Managements der Systeme und eine damit einhergehende transparente Standardisierung der verfahrensunabhängigen IKT. Die Komplexität der Betriebsleistungen soll mithilfe eines rollenbasiert bereitgestellten, einheitlichen Anwendungsportfolios reduziert werden. Die Wirtschaftlichkeit des IKT-Betriebs wird durch die Schaffung von Synergien unterstützt, welche zu erheblicher Kostentransparenz und -kontrolle führen sollen. Gleichwohl soll die Effizienz durch die Reduzierung von Betriebsrisiken durch ein zeitnahe Patch- und Release Management gesteigert und durch die Entwicklung und Einrichtung eines landesweiten IT-Servicemanagements ein IT-Support vor Ort gewährleistet werden. Als Gesamtergebnis lässt sich also festhalten, dass das Migrationsprogramm die Grundlage für eine wirtschaftlich attraktive, benutzer- und bürgerfreundliche Gestaltung der IT-Prozesse in der Berliner Verwaltung bilden soll²⁸⁷.

Der Programmauftrag zur Migration wurde am 25. Mai 2018 von der IKT-Staatssekretärin, dem Leiter der IKT-Steuerung und der Vorständin des ITDZ unterschrieben. Diese

²⁸⁴ 1. Umsetzungsbericht zum Berliner E-Government-Gesetz, 2954 B, <https://www.parlament-berlin.de/adosservice/18/Haupt/vorgang/h18-2954.B-v.pdf>, S. 28.

²⁸⁵ 1. Umsetzungsbericht zum Berliner E-Government-Gesetz, 2954 B, <https://www.parlament-berlin.de/adosservice/18/Haupt/vorgang/h18-2954.B-v.pdf>, S. 29.

²⁸⁶ 1. Umsetzungsbericht zum Berliner E-Government-Gesetz, 2954 B, <https://www.parlament-berlin.de/adosservice/18/Haupt/vorgang/h18-2954.B-v.pdf>, S. 29.

²⁸⁷ SenInnDS/ITDZ Berlin, Programmauftrag zur Migration der verfahrensunabhängigen IKT-Dienste zum ITDZ Berlin im Sinne von § 24 Abs. 2 des eGovernment-Gesetzes Berlin, S. 7.

drei Personen bilden die **Steuerungsinstanz**, welche für die strategische Steuerung des Migrationsprogramms verantwortlich ist. Sie entscheidet über den Programmauftrag und über die Abnahme der Programmergebnisse und alle notwendigen Voraussetzungen für die Bereitstellung der notwendigen Rahmenbedingungen und Ressourcen im jeweiligen Zuständigkeitsbereich²⁸⁸.

Die operative Steuerung (sogenanntes **Programmmanagement**) obliegt der IKT-Steuerung und dem ITDZ gemeinsam. Seine Aufgaben umfassen unter anderem die Erstellung und das Pflegen eines Programmplans, die Beauftragung von externen Partnern, der Aufbau eines Risiko- und eines Qualitätsmanagements genauso wie eines Kommunikations- bzw. Stakeholdermanagements. Letzteres stellt eine umfangreiche Kommunikation gegenüber den internen Projektbeteiligten, den Behörden und dem politischen Raum sicher.²⁸⁹

Innerhalb des Programms gibt es behördenübergreifende Fachprojekte (Netzanbindung und Telefonie, Profil- und Applikationsintegration, Systemtechnische Integration, Organisation und Prozesse) sowie Behördenprojekte (Entscheidungsinstanz, Projektleitung) als Vorbereitung für die Migration.²⁹⁰

Die Migration ist hierbei Voraussetzung für eine leistungsfähige IKT im Land Berlin und erfolgt schrittweise. Ein festes Enddatum für die stufenweise Migration ist jedoch nicht vorgesehen.²⁹¹ Alle Behörden werden in eine der drei Kategorien A, B oder C eingeordnet. Kategorie A migriert bereits seit 2018, Kategorie B ab 2020 und Kategorie C ab 2020/21. Hintergrund dafür ist, dass bei den A-Behörden eine Lernkurve aufgebaut werden soll mit dem Ziel bei den B- und C-Behörden dann ein standardisiertes Verfahren verwenden zu können.²⁹²

Damit eine Behörde jedoch vollständig und erfolgreich zum ITDZ migrieren kann wurden Mindeststandards festgelegt, die unter dem Begriff „**Migrationsreadiness**“ zusammengefasst werden. Gemeint ist damit die Herstellung der organisatorischen, technologischen

²⁸⁸ SenInnDS/ITDZ Berlin, Programmauftrag zur Migration der verfahrensunabhängigen IKT-Dienste zum ITDZ Berlin im Sinne von § 24 Abs. 2 des eGovernment-Gesetzes Berlin, S. 10.

²⁸⁹ SenInnDS/ITDZ Berlin, Programmauftrag zur Migration der verfahrensunabhängigen IKT-Dienste zum ITDZ Berlin im Sinne von § 24 Abs. 2 des eGovernment-Gesetzes Berlin, S. 11.

²⁹⁰ SenInnDS/ITDZ Berlin, Programmauftrag zur Migration der verfahrensunabhängigen IKT-Dienste zum ITDZ Berlin im Sinne von § 24 Abs. 2 des eGovernment-Gesetzes Berlin, S. 13ff.

²⁹¹ <https://www.berlin.de/moderne-verwaltung/prozesse-und-technik/ikt-migration/artikel.991132.php>.

²⁹² SenInnDS/ITDZ Berlin, Programmauftrag zur Migration der verfahrensunabhängigen IKT-Dienste zum ITDZ Berlin im Sinne von § 24 Abs. 2 des eGovernment-Gesetzes Berlin, S. 13.

und infrastrukturellen Voraussetzungen, die zur Migration der verfahrensunabhängigen IKT von den Behörden zum ITDZ notwendig sind.²⁹³

Als Herausforderungen für die Migration zum ITDZ haben sich ergeben: teilweise unbekannter oder heterogener IKT-Status, IKT-Investitionsstaus und die Erhaltung des täglichen IKT-Betriebs.²⁹⁴ Hier zeigt sich, dass sich allein bei der Migration zum ITDZ einige Probleme auftun, welche voraussichtlich nur mit einer gewissen zeitlichen Spanne zu bewältigen sind. Eine so umfassende Standardisierung und Zentralisierung, wie sie Berlin vorsieht bedarf eines zeitlichen Vorlaufs, um die vorherrschende Unordnung aufzulösen und eine gesamtstädtisch erfolgreiche IKT-Steuerung aufzubauen.

d. IT-Sicherheit

Im Bereich der IT-Sicherheit gaben die Befragten zum Umsetzungsstand an, dass sich die Einführung des Informations-Sicherheits-Management-Systems größtenteils (69 %) aktuell in der Umsetzungsphase befindet. Erfreulicherweise gab einer der Befragten an, dass dies in seiner Institution gar nicht geplant sei.

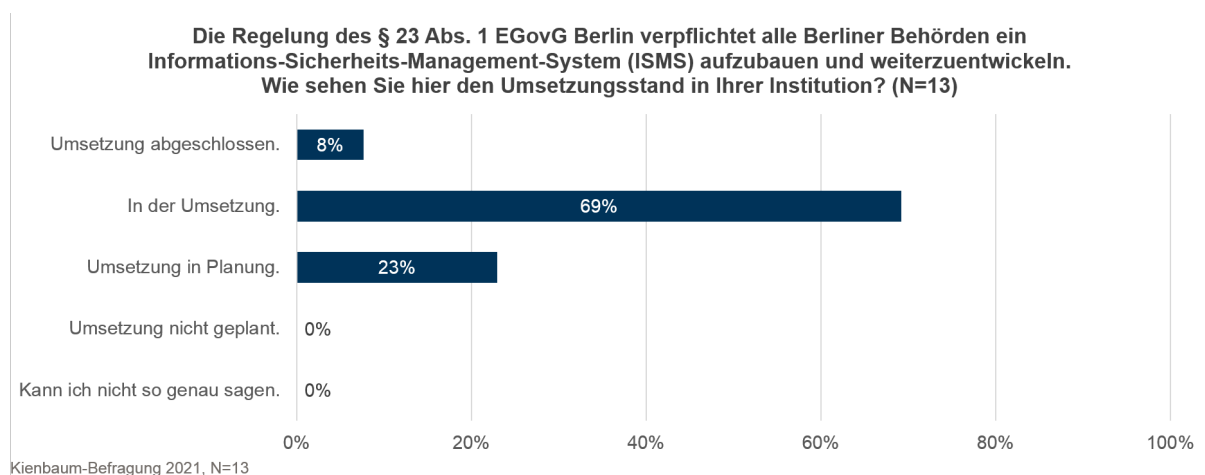


Abbildung 36

Teilweise konnte bereits von der Meldung sicherheitsrelevanter Vorfälle berichtet werden. Hierbei handelte es sich u. a. um Angriffsversuche von Emolet, dem Anklicken gefälschter Links, die zuvor nicht herausgefiltert wurden oder anderer Schadsoftware. Nach

²⁹³ SenInnDS/ITDZ Berlin, Programmauftrag zur Migration der verfahrensunabhängigen IKT-Dienste zum ITDZ Berlin im Sinne von § 24 Abs. 2 des eGovernment-Gesetzes Berlin, S. 12.

²⁹⁴ SenInnDS/ITDZ Berlin, Programmauftrag zur Migration der verfahrensunabhängigen IKT-Dienste zum ITDZ Berlin im Sinne von § 24 Abs. 2 des eGovernment-Gesetzes Berlin, S. 5.

Angaben der hierzu befragten Einzelpersonen verlief die Meldung entsprechend den landesrechtlichen Vorgaben. Nähere Angaben hierzu konnten nicht gemacht werden.

e. Zusammenfassung

Im Ergebnis zeigt sich ein positiver bis gemischter Trend. Die **Befragten befürworten eine zentrale IKT-Steuerung** und halten das **aktuelle Steuerungsmodell überwiegend für geeignet und unabdingbar** für eine Digitalisierung der Berliner Verwaltung. Auch die tatsächliche Implementierung und Umsetzung in den Behörden ist in großen Teilen fortgeschritten oder angelaufen und im Bewusstsein der Befragten. Die **Rolle der IKT-Staatssekretärin wird überwiegend als geeignet** angesehen, um den Aufgabenkatalog **effektiv** zu bearbeiten. **Problematisch** wird **teilweise** gesehen, dass die IKT-Staatssekretärin gleichzeitig Aufsicht über das ITDZ hat und so **Interessenskonflikte** bestehen können. Ein **negativer Trend** lässt sich dagegen bei den Befragungen zum **ITDZ** erkennen. Die Einschätzung der Befragten führte zu durchweg negativen Ergebnissen mit vergebenen Schulnoten von durchschnittlich 3,7 bis 4,5 je nach Umfrage. Kritisiert wird hierbei besonders die **fehlende Leistungsfähigkeit** und mangelnde Umsetzung des ITDZ sowie mangelnde Auseinandersetzung mit Fachverfahren. Gleichzeitig sei der Preis für die angebotenen Leistungen hoch und stehe nicht immer im Verhältnis zur Umsetzung in kleineren Fachbehörden. Hier sollte Ursachenforschung betrieben werden um zu erkennen auf was die überwiegend negativen Bewertungen zurückzuführen sind. Hierbei sollte auch untersucht werden, ob das ITDZ alle erforderlichen Leistungen anbieten kann und auch für Fachverfahren genügend Differenzierung bieten kann, sodass eine zentrale einheitliche Umsetzung möglich ist und die Zufriedenheit steigt. Das ITDZ führt hierzu selbst regelmäßig Kundenbefragungen durch und beurteilt auf Basis der gewonnen Erkenntnisse u. a. die Umsetzung konkreter Maßnahmen, so z. B. bei den Programmen „ITDZ im Wandel“, „Optimierung der Kundenorientierten Dienstleistungskultur“.²⁹⁵ Neben den Kundenbefragungen setzt das ITDZ zur Optimierung auch anonyme und nicht personalisierte Befragungen über das genutzte Ticketsystem um, aus denen Maßnahmen zur Verbesserung berücksichtigt werden.²⁹⁶ Im Ergebnis zeigen die Umfragen bisher, dass die Maßnahmen noch keinen durchschlagenden Effekt auf die Zufriedenheit der Verwaltungsmitarbeitenden hatten.

²⁹⁵ 1. Umsetzungsbericht zum Berliner E-Government-Gesetz, 2954 B, <https://www.parlament-berlin.de/adosservice/18/Haupt/vorgang/h18-2954.B-v.pdf>, S. 29.

²⁹⁶ 1. Umsetzungsbericht zum Berliner E-Government-Gesetz, 2954 B, <https://www.parlament-berlin.de/adosservice/18/Haupt/vorgang/h18-2954.B-v.pdf>, S. 29.

4. Digitale Gewaltenteilung

Nachdem der Evaluationsauftrag auch ausdrücklich umfasst, über die engere Analyse des EGovG Bln hinaus Anregungen für eine Fortentwicklung des E-Government (Recht) im Land Berlin zu geben, werden abschließend Überlegungen zum Verhältnis von öffentlich-rechtlichen und privatwirtschaftlichen IT-Dienstleistern sowie zu alternativen Modellen der IKT-Steuerung vorgestellt.

Was das Verhältnis von öffentlich-rechtlichen und privatwirtschaftlichen IT-Dienstleistern betrifft, haben *Wilfried Bernhardt* und *Dirk Heckmann* in einer 2016 veröffentlichten Studie das Prinzip der „Digitalen Gewaltenteilung“ entwickelt.²⁹⁷ Das Fazit dieser Studie sei hier zitiert. Es kann als Anregung dienen, die Rolle des ITDZ im Rahmen einer Gesetzesnovelle zu überdenken:

*„Die **Leitidee einer „Digitalen Gewaltenteilung“** überträgt den Gedanken von „checks and balances“ auf die Machtverteilung bei der IT-Steuerung. In Zeiten globaler Digitalisierung und ihrer Auswirkungen auf Steuerung und Kontrolle („Code is law“) sollte sich Gewaltenteilung nicht auf die staatlichen Gewalten der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung beschränken. Vielmehr sind die **Kompetenzen und Kräfte der Privatwirtschaft** mit ihren IT-Unternehmen, Softwareentwicklern und anderen Innovatoren in dieses Gefüge einzubeziehen. Das betrifft gleichermaßen Teilhabe als auch Machtbegrenzung bei der IT-Steuerung.*

*Damit soll auch der problematischen Tendenz entgegenwirkt werden, die sich aus der latent grenzenlosen Organisationshoheit und politischen Gestaltungsmacht des Staates ergibt. Vernachlässigt dieser in Bezug auf IT-Entwicklung und IT-Einsatz die Interessen, Kapazitäten, Kompetenzen und Potentiale der IT-Wirtschaft, entsteht eine kaum über-schaubare **Gefährdungslage für die Konsistenz und Nachhaltigkeit der IT-Systeme und ihrer Komponenten**. So werden oft IT-Lösungen staatlicherseits veranlasst oder realisiert, die am Markt „nicht ankommen“, weil sie die Marktentwicklungen missachten, oder unverhältnismäßig hohe Kosten verursachen, weil der Aufwand zur Erstellung spezifischer Lösungen falsch eingeschätzt wird. Staatliche Organisationen sind oft gar nicht in der Lage, die für das Bestehen am Markt erforderliche Agilität bei der Entwicklung von IT-Systemen zu zeigen.*

²⁹⁷ Heckmann/Bernhardt, Digitale Gewaltenteilung als Marktverantwortung, Kriterien zur rechtlichen Abgrenzung staatlicher und privatwirtschaftlicher Entfaltungsmöglichkeiten auf dem Markt der IT-Herstellung und IT-Services, Studie 2016, <https://www.tum-cdps.de/wp-content/uploads/2020/06/13-Heckmann-Digitale-Gewaltenteilung-2016.pdf>.

*Diese Einschränkung der staatlichen Gestaltungsmacht lässt sich im Kontext der Digitalisierung mit Blick auf das **Demokratieprinzip** rechtfertigen. Gesetzgeber und Verwaltung haben kein Mandat, die übergreifenden und marktrelevanten IT-Strukturen faktisch änderungsfest über eine Legislaturperiode hinweg einseitig zu bestimmen.*

*Das aus diesen Erwägungen folgende **Zurückhaltungsgebot des Staates gegenüber den privaten Akteuren im IT-Markt** lässt sich als „technical self-restraint“ der öffentlichen Hand bezeichnen. Es erinnert an den Grundsatz des judicial self-restraint. Diesen hat sich das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Grundlagenvertrag auferlegt. Er bedeutet in den Worten der Karlsruher Richter nicht eine „Verkürzung oder Abschwächung seiner Kompetenz, sondern den Verzicht ‚Politik zu betreiben‘, d. h., in den von der Verfassung geschaffen und begrenzten Raum freier politischer Gestaltung einzugreifen. Er zielt also darauf ab, den von der Verfassung für die anderen Verfassungsorgane garantierten Raum freier politischer Gestaltung offen zu halten“.*

Damit soll andererseits nicht die wichtige Standardisierungsrolle, die vor allem dem IT-Planungsrat und E-Justice-Rat zukommen, in Zweifel gezogen werden, im Gegenteil: **Standards zur Sicherung von IT-Sicherheit, Qualität, Interoperabilität und Nachhaltigkeit** sind erforderlich; staatliche Untätigkeit in diesem Bereich führt zu Abhängigkeiten von bestimmten Dienstleistern und erheblichen finanziellen Lasten. Solche Standards sind aber nicht gleichzusetzen mit einer detaillierten technischen Festlegung.

So wie es beim judicial self-restraint um das Verhältnis von Verfassungsrechtsschutz und Politik geht, beschreibt der Grundsatz des **technical self-restraint** das Verhältnis von staatlicher Organisationshoheit und IT-Markt. Der Staat soll sich bei seinen IT-Organisationsentscheidungen im Interesse von Innovation und Nachhaltigkeit im IT-Markt zurückhalten. Um eine konsistente technical self-restraint-Praxis zu begründen, sollten entsprechende Leitlinien erarbeitet werden, die staatliches Handeln auf verschiedenen Ebenen erfassen müssen: bei der Normsetzung, bei Planungsentscheidungen des IT-Planungsrats und schließlich bei konkreten Ausschreibungen.

Das **Leitbild eines kooperativen, nachhaltigen und vertrauenswürdigen IT-Staates** soll helfen, die vielfältigen Unwägbarkeiten der digitalen Transformation abzufedern und die Verantwortung für die Folgen der rasanten Technologieentwicklung interessengerecht zu verteilen.“

5. Möglichkeiten der IKT-Steuerung im Vergleich

Der Herausforderung der Verwaltungsmodernisierung und -digitalisierung sehen sich nicht nur das Land Berlin, sondern ebenso die anderen Länder sowie der Bund gegenüber. Trotz der etwaigen Länderspezifika stellt der Prozess der Digitalisierung vor ähnliche Schwierigkeiten: Natürlich und über Jahrzehnte gewachsene Strukturen und Prozesse müssen landesweit und ebenenübergreifend optimiert (s. S. 73 ff.) und digitalisiert, die IKT-Infrastruktur beschafft und verteilt werden; Schnittstellen und Standards müssen geschaffen, Kompetenzen aufgebaut und eine entsprechende Kultur etabliert²⁹⁸ werden. Und schließlich müssen gleichzeitig Vertrauen und Akzeptanz in die „neuen Technologien“ geschaffen und gefestigt werden.²⁹⁹ All dies zudem vor dem Hintergrund wechselnder politischer Verhältnisse und dem Prinzip der öffentlichen Sparsamkeit, stellt enorme Anforderungen an die Verantwortlichen.

Die in Abschnitt 3 des EGovG Bln verankerte zentrale IKT-Steuerung konnte in den letzten Jahren schon einige Erfolge und Fortschritte vorweisen. Gleichzeitig zeigen die Rückmeldungen aus der Verwaltungspraxis, dass weiterhin Optimierungsbedarf besteht (s. S. 151 ff.). Fraglich ist daher, welche anderen IKT-Steuerungsmodelle bestehen, und ob sich daraus Ableitungen und Rückschlüsse für die Berliner IKT-Steuerung treffen und ziehen lassen.

Eine Analyse von Praxis und Literatur ergibt, dass derzeit **sieben verschiedene Möglichkeiten** diskutiert und/oder praktiziert werden, um mit dieser Querschnittsthematik umzugehen. Jede dieser Ansätze hat bestimmte Vor- und Nachteile, die im Nachfolgenden erläutert und gegenübergestellt werden sollen.

a. Dezentrale IKT-Steuerung

Eine erste Möglichkeit besteht in einer dezentralen IKT-Steuerung. Hierbei verbleibt die **Zuständigkeit für die IKT-Steuerung bei den einzelnen Ministerien** und den ihnen nachgeordneten Behörden. Ein Vorteil hierbei wäre, dass die Umstrukturierung im Vergleich zu anderen Lösungen **weniger Kosten** sowie Prozess- und Personalaufwand verursachen würde. Auch könnte so jede Behörde frei darüber entscheiden, wie sie ihre Haushaltsmittel einsetzt und muss sich nicht an Vorgaben halten oder Anträge für die Mittelvergabe stellen. Ebenso können durch diese parallele Befassung mit der Materie **best practices** gefunden werden, die als Vorbild dienen können.

²⁹⁸ Heckmann, in: Heckmann/Paschke, JurisPK Internetrecht, Kap. 5 Rn. 962 ff.

²⁹⁹ Heckmann, in: Heckmann/Paschke, JurisPK Internetrecht, Kap. 5 Rn. 974 ff.

Jedoch kann hier entgegengehalten werden, dass Kosten zwar nicht durch eine Umstrukturierung, jedoch durch den – landesweit betrachtet – **generellen Mehraufwand** steigen können, da jede Behörde sowohl unterschiedliche Hard- und Software als auch unterschiedliche IKT-Dienstleister nutzt und sich somit sowohl der grundsätzliche Sach- und Personalaufwand als auch die Kosten erhöhen. Dies steht im Gegensatz zu den Haushaltsgrundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie die einzelnen Behörden die Zusatzbelastung der IKT-Steuerung aus ihren Mitteln zu stemmen vermögen. Eine pauschale Sach- und Personalmittelerhöhung würde dem Umstand der durchaus sehr gegensätzlichen Gegebenheiten in den einzelnen Bereich nicht gerecht. Je nach aktuellem Digitalisierungsstand, Anzahl und Art der zu verantwortenden Fachverfahren, Struktur und Größe der Behörde usw. kann der Umsetzungsaufwand erheblich schwanken. Die **Schwierigkeit** besteht hier darin, eine **gerechte Verteilung** zu schaffen.

Fraglich ist außerdem, ob jede Behörde über die entsprechende Kompetenz verfügt, bzw. entsprechend qualifizierte Personen einstellen könnte. Dies erscheint vor dem Hintergrund des in diesem Bereich bestehenden Fachkräftemangels fraglich und könnte dazu führen, dass sich (zumindest vorübergehend) Bedienstete mit der Thematik der IKT-Steuerung beschäftigen, die hierfür eigentlich nicht qualifiziert sind und diese Aufgaben zusätzlich zu ihren bisherigen zu verantworten haben.

Ein weiterer **Vorteil der dezentralen Steuerung** ist der Umstand, dass so aufgrund der (fachlichen) Nähe auf die individuellen Besonderheiten im Rahmen des Digitalisierungsprozesses eingegangen werden kann. Spiegelbildlich führt dies aber auch dazu, dass das große Ganze aus dem Blick verloren werden könnte. Probleme entstehen und Lösungen werden in kleineren Abteilungen gefunden – die so **eingeführten Prozesse lassen sich unter Umständen nur schwer und unter erheblichen** (zeitlichen, personellen und finanziellen) **Aufwand miteinander verknüpfen**. Auch bei einer grundsätzlich dezentralen Steuerung besteht somit der **Bedarf nach einer übergreifenden Abstimmung**, um bestimmte **Standards und Schnittstellen** festzulegen, die ein fachübergreifendes Arbeiten ermöglichen. Geschieht dies nicht, so stehen einige Dienste zwar digital zur Verfügung, ihr Potential kann jedoch mangels Interoperabilität nicht ausgeschöpft werden.³⁰⁰

³⁰⁰ So z. B. aktuell gezeigt bei der Einführung der Corona Warn App und den fehlenden Schnittstellen in den Gesundheitsämtern: https://rp-online.de/panorama/coronavirus/gesundheitsaemter-kritisieren-fehlende-einbindung-bei-corona-app_aid-51583559.

Die Notwendigkeit solcher gesamtübergreifenden Beschlüsse birgt indes das Risiko der weiteren zeitlichen Verzögerung der Verwaltungsdigitalisierung.

Nachteile sind zudem auf Seiten der Nutzerinnen und Nutzer zu befürchten. Eine unübersichtliche Verwaltung, bei der nicht klar ist, in wessen Verantwortungsbereich die IKT liegt und in jedem Ministerium eine andere Ansprechperson benannt ist, ist **nicht servicegerecht und nutzerfreundlich**. Unzureichende Vereinheitlichung der digitalen Verwaltungsleistungen könnten zu Unsicherheiten und Unverständnis bei Bürgerinnen und Bürger führen und das **Missbrauchsrisiko** (z. B. durch Phishing-Webseiten) erhöhen. Dies könnte sich langfristig negativ auf das Vertrauen in und die Akzeptanz von digitalen Verwaltungsleistungen auswirken.

Vor dem Hintergrund der durch das **OZG vorgegebenen Portallösung**, d. h. der Einführung zentraler Verwaltungsportale auf Länderebene erscheint eine (vollständig) dezentrale IKT-Steuerung nicht zeitgemäß oder zukunftsfähig.

Der **Bedarf einer vorwiegend zentralen Steuerung** ergibt sich nicht nur aus dem Umstand, dass es sich bei der Digitalisierung um eine **Querschnittsmaterie** handelt, die die gesamte Verwaltung betrifft, sondern auch der **zunehmenden Nutzerzentriertheit**³⁰¹ von E-Government.

b. Zentrale Steuerung durch ein Fachministerium

Eine zweite Möglichkeit die IKT eines Landes zu steuern ist diejenige, ein **vorrangig zuständiges Ressort in einem Fachministerium** dafür zu benennen. Zwei Bundesländer haben sich aktuell für diese Möglichkeit entschieden. In Bremen ist das sogenannte Digitalisierungsbüro (das Referat in Abteilung 4 bei dem Senator für Finanzen) für die IKT Steuerung zuständig - in Thüringen die Abteilung 5 „E-Government und IT“ im Thüringer Finanzministerium. Vorteilhaft hier, wie auch bei den kommenden Möglichkeiten, sind vor allem die einheitlichen Vorgaben für die IKT-Steuerung, die durch eine **zentrale Koordinierungsstelle** bestimmt werden können. So können von einer Anlaufstelle strukturiert gesamtübergreifende Entscheidungen gefasst und Vorgaben gemacht werden.

Das **(politische) Konfliktpotential sinkt** in diesem Zusammenhang, da im Gegensatz zu einem dezentralen Ansatz nicht jedes Ministerium bzw. jede Behörde die Möglichkeit hätte, durch ein „Veto“ die gemeinsame Entscheidungsfindung zu blockieren und dies möglicherweise zum Durchsetzen eigener Interessen zu nutzen.

³⁰¹ Heckmann in: Heckmann/Paschke, JurisPK Internetrecht, Kap. 5 Rn. 952 ff.

Jedoch ist auch hier nach wie vor das Problem, dass zwischen den einzelnen Behörden Konflikte auftreten können. Die **Zuständigkeit im Einzelfall** zwischen dem jeweiligen Fachministerium und dem zentral für IKT zuständigen Ministerium kann hier insbesondere Konfliktpotential bergen.

Auch die Frage bei **welchem Ministerium** die IKT-Steuerung zentral angesiedelt werden soll, birgt unterschiedliche Vor- und Nachteile. So kann sich die Ansiedlung an einem großen Ministerium (z. B. dem Finanzministerium) anbieten, da dort bereits viele benötigte Strukturen bestehen, eine weitere Abteilung leichter integriert werden kann und zudem die Herausforderungen einer besonders großen Behörde bekannt sein dürften. Andererseits könnte dies dazu führen, dass hierbei die Einbindung der unterschiedlichen fachlichen Bereiche verloren geht und dadurch zwar zentrale, aber nicht unbedingt die besten Lösungen für den IKT-Einsatz gefunden und etabliert werden.

c. **Zentrale Steuerung durch die Staatskanzlei**

Eine weitere Möglichkeit ist, die zentrale IKT-Steuerung nicht bei einem Fachministerium, sondern direkt in der Staatskanzlei anzusiedeln. Hamburg beispielsweise hat ein Amt für Digitalisierung und IT in seiner Senatskanzlei eingerichtet. Der größte Vorteil hierbei ist, dass die IKT bei der **letztentscheidenden Instanz bei Konflikten**, also der Ministerpräsidentin/dem Ministerpräsidenten, angesiedelt ist und somit gesamtübergreifende Beschlüsse politisch sehr gut durchsetzbar sind. In der Umsetzung scheint dies zumindest in Hamburg gut zu funktionieren, wie der Stand des Fortschritts des Landes zeigt.

d. **Digitalministerium**

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, die zentrale Steuerung und Kompetenz der IKT-Steuerung nicht nur in einer Abteilung, sondern einem kompletten Ministerium zu bündeln. Bisher hat Bayern als einziges Bundesland von diesem Weg Gebrauch gemacht und die **IKT-Steuerung komplett in den Aufgabenbereich des Ministeriums** gelegt. Hessen, das seit 2019 auch über ein Ministerium für Digitale Strategie und Entwicklung verfügt, hat dagegen die IKT-Steuerung (unter Vorsitz der Ministerin) dem E-Government-Rat überlassen, §§ 15 ff. HGovG.

Die größte Problematik ergibt sich hier ebenfalls im Bereich der **Zuständigkeitsabgrenzung**:³⁰² Nicht alle Digitalthemen können aus allen Ressorts herausgelöst und in einem eigenständigen Ministerium zusammengefasst werden. Diese Bereiche tangieren neben dem Digitalministerium im Regelfall noch ein weiteres Fachministerium (z. B. das Gesundheitsministerium bei digitalen Impfpässen, das Kultusministerium bei digitalem Fernunterricht). Zudem wurden wichtige Digitalthemen wie der Breitbandausbau, Mobilfunknetze oder Quantencomputing bisher von anderen Fachressorts verwaltet. Hier stellt sich die Frage, ob diese bei diesen verbleiben sollen oder auf das Digitalministerium übergehen sollen.

Neben der **Kompetenzbündelung** hat ein eigenes Ministerium jedoch noch weitere Vorteile: Dem Thema der (Verwaltungs-)Digitalisierung wird dadurch mehr Raum gegeben. In diesem Kontext ist die **Digitalisierung nicht mehr nur Annex** zu der Fachebene, sondern ihr kommt eigenständige Bedeutung zu. Dies kann ein wichtiges Signal für den angestrebten Kulturwandel sein und gleichzeitig Akzeptanz und Bewusstsein für die Materie schaffen. Die **Sichtbarkeit** der Thematik kann mittelbar auch weitere Ziele wie die **Nutzerfreundlichkeit** steigern, wenn durch ein zentrales Ministerium eine **intuitive Anlaufstelle** (im Gegensatz zu bspw. einer Fachabteilung im Finanzministerium) gegeben ist. Ein neues Ministerium kann zudem als **Experimentierraum** fungieren und die angestrebten Optimierungen zunächst in den eigenen Reihen testen,³⁰³ bevor sie von allen Verwaltungsebenen übernommen werden.

e. Politisch besetztes Gremium

Eine weitere Möglichkeit ist die Einrichtung eines **politisch besetzten Gremiums**, wie es das Bundesland Berlin mit dem IKT-Lenkungsrat zur **Unterstützung** der IKT-Staatssekretärin bei der IKT-Steuerung gemacht hat. Auch Baden-Württemberg (IT-Rat, IT-Koordinierungsrat), Brandenburg (IT-Rat), Hessen (E-Government-Rat), Mecklenburg-Vorpommern (Lenkungsausschuss), Niedersachsen (Niedersächsischer IT-Planungsrat), Nordrhein-Westfalen (IT-Kooperationsrat), Rheinland-Pfalz (IT-Kooperationsrat), Saarland (IT-Kooperationsrat), Sachsen (IT-Kooperationsrat), Sachsen-Anhalt (IT-Kooperationsrat), Schleswig-Holstein (Digitalisierungskabinet) haben ein solches politisch besetztes

³⁰² So u. a. aufgetreten zwischen dem Bayerischen Staatsministerium für Bayerischen Staatsministerium für Unterricht und Kultus über sog. Digitalbotschafter, vgl. Digitales und News4Teachers: CSU-Ministerin fordert „Digitalbotschafter“ an jeder Schule, <https://www.news4teachers.de/2019/11/csu-ministerin-fordert-digitalbotschafter-an-jeder-schule-piazolo-gibts-laengst/>.

³⁰³ Vgl. Choi/Andresen, Das neue Ministerium S. 8, 15 abrufbar unter <https://work.4germany.org/wp-content/uploads/2020/12/Das-neue-Ministerium.pdf>.

Gremium eingeführt. Die Umsetzung der Vorgaben des IT-Planungsrates wird durch eine solche Institution grundsätzlich gewährleistet. Problematisch hierbei ist jedoch, dass es sich **nur** um ein **Beratungsgremium** handelt und die Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt sind. Auch können Probleme mit dem verfassungsrechtlich verankerten Ressortprinzip entstehen und die Ressorthoheit als Konsequenz aufgehoben werden. Doch trotz dieser Nachteile überwiegen bisher die **Vorteile** – wie die Tatsache nahelegt, dass ein Großteil der Bundesländer diesem Ansatz folgt. Die Vorteile bestehen vor allem darin, dass neben der fachlichen Expertise (durch IKT-Staatssekretär, CIO, CDO, Datenschutzbeauftragten usw.) ein breiter politischer Konsens gefunden werden kann, die so gefundenen Beschlüsse daher von allen getragen werden. Für das Anstreben eines Kulturwandels ist es außerdem zentral, die **Interessen und Belange der verschiedenen (Fach-) Ressorts und verwaltungsinternen Nutzergruppen** zu berücksichtigen. Dies kann durch die Einbindung weiterer Personen (bspw. Personalvertretung) sichergestellt werden.

f. Expertengremium

Alternativ zu einem politisch besetzten Gremium käme auch ein mit Expertinnen und Experten besetztes Gremium in Betracht. Bisher wird von dieser Möglichkeit in der Praxis noch kein Gebrauch gemacht. Ein Vorteil dieses Gremiums wäre, dass sich Expertinnen und Experten aus der Wissenschaft und Wirtschaft mit Bürgerinnen und Bürgern aus der Zivilgesellschaft zusammenschließen. Die Nutzerinnen und Nutzer somit direkt in Steuerungsprozess einbezogen werden und dies nicht nur die **Nutzerfreundlichkeit** erhöhen, sondern gleichzeitig die **Akzeptanz und das Vertrauen** in die Dienste steigern könnte.³⁰⁴ Dadurch könnte zudem verhindert werden, dass von der Verwaltung aufwendig Dienste entwickelt und angeboten werden, die in der Praxis jedoch nicht angenommen werden.³⁰⁵

Diese vielfältig gemischte, diverse Zusammensetzung generiert wertvolle Einsichten aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen. Gerade auch die Nutzerperspektive wird in den Blick genommen und kann die Verwaltung **neutral beraten**. Problematisch ist jedoch, dass diese Personen nicht demokratisch legitimiert sind. Auch ist fraglich, ob Vorgaben, die von einem außenstehenden Gremium getroffen werden, auch rechtliche Bindungswirkung entfalten oder ob sie nur als Beratung und Unterstützung fungieren können. Wahrscheinlicher ist letzteres, sodass es einen weiteren Mechanismus bedarf, der

³⁰⁴ Ein ähnlicher Gedanke wird beim Einsatz sog. Laienrichter im Straf- und Arbeitsrecht verfolgt.

³⁰⁵ So geschehen z. B. bei der De-Mail, s. <https://netzpolitik.org/2015/de-mail-das-tote-pferd-wird-weitergeritten-wieviel-das-kostet-soll-geheim-bleiben/>; Heckmann in: Heckmann/Paschke, JurisPK Internetrecht, Kap. 5 Rn. 338 ff.

sicherstellt, dass die Beschlüsse des Expertengremiums im weiteren Entscheidungsprozess auch Beachtung finden.

g. Das Zukunftsministerium

Kürzlich stellten *Dorothee Bär* und *Jörg Müller-Letzkow* ihre Version eines Zukunftsministeriums vor. Die Idee dahinter ist, mithilfe agiler Matrixstrukturen, die Digitalisierungsprojekte anderer Ministerien zu koordinieren und neue Ideen für Technologien, die einen disruptiven Charakter für alle Lebensbereiche aufweisen und große gesellschaftliche Veränderungsströme nach sich ziehen, auszuarbeiten und bei einem gewissen Reifegrad in die Ministerien zu überführen. Hier stellt sich aber die Frage, wann ein solcher „Reifegrad“ erreicht ist. Jedoch ist diese Möglichkeit noch nicht ausgereift genug, um sie hier konkreter zu bewerten. Aus diesem Grund können (zum jetzigen Zeitpunkt) keine weiteren Rückschlüsse auf die Funktionsfähigkeit eines solchen Zukunftsministeriums geschlossen werden.

h. Zusammenfassung

Bei der Untersuchung der verschiedenen Steuerungsmodelle hat sich gezeigt, dass aufgrund der zunehmenden Digitalisierung und auch den gesetzlichen Vorgaben des OZG eine **zentrale IKT-Steuerung** zu bevorzugen ist. Dies kann sowohl in einem Fachministerium, der Staats- bzw. Senatskanzlei oder einem eigenen Ministerium geschehen.

Das derzeit **bundesweit bevorzugt** eingesetzte **politisch besetzte Beratungsgremium** bietet zwar grundsätzlich die Basis für einen breiten politischen Konsens und damit auch die Grundlage für eine flächendeckende Umsetzung, es zeigen sich jedoch ebenso Schwächen. So ist bei einem solchen Gremium nicht sichergestellt, dass die darin beteiligten Personen die jeweils notwendige fachliche Kompetenz besitzen. Ihre Position in dem beratenden Gremium ist vielmehr an ihre (Führungs-)Position gekoppelt. Dies verhindert ein konstruktives Arbeiten und hat zur Konsequenz, dass sich (gesetzlich nicht vorgesehene) vorbereitende Parallelgremien auf Fachebene bilden.

Insgesamt wird dadurch ein großer Personenpool für die Aufgaben der IKT-Steuerung in Anspruch genommen.

Rein politisch besetzten Gremien **fehlen** außerdem Vertreterinnen und Vertreter **relevanter Akteursgruppen**. So ist man inzwischen zwar dazu übergegangen, z. B. Personen der Personalvertretung als beratende Mitglieder aufzunehmen, weitere Nutzergruppen – z. B. aus der Zivilgesellschaft – werden bisher jedoch nicht in dem Abstimmungsprozess integriert.

Das **pauschale Erweitern eines Gremiums** um weitere Personen würde die **Arbeitsweise** jedoch weiter **verlangsamen**. In Berlin ist der IKT-Lenkungsrat schon besonders groß, da neben der Senatsebene die Bezirksebene eingebunden werden muss.

Im Ergebnis können die Bundesländer jedoch wohl nur gegenseitig voneinander lernen und versuchen, durch konstante Anpassungen ihre Steuerungsmöglichkeit zu optimieren. Ein Ansatz, um diesem Problem zu entgehen, wäre das Bündeln von Interessen, sodass ein Mitglied des Gremiums die Interessen von bisher mehreren Mitgliedern vertritt.

Bisher unbeachtete externe Sichtweisen können durch das teilweise Öffnen der Gremiumssitzen, oder das gezielte Einladen von Vertreterinnen und Vertretern oder Expertinnen und Experten in die Arbeitsweise und Beschlussfindung integriert werden.

E. Handlungsempfehlungen zu Recht und Praxis des EGovG Bln im Kontext der Evaluationskriterien

Die Evaluation des Gesetzes erfolgte unter festgelegten Kriterien. Während es bei der Prüfung der Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht (I.) um eine eventuelle Nichtigkeit oder Unanwendbarkeit einzelner Normen geht, kann die Feststellung einer möglichen Inkonsistenz einer Regelung (II.) dazu führen, eine begriffliche oder systematische Anpassung der betreffenden Normen vorzuschlagen. Eher rechtspolitischen Charakter hat die Überprüfung der Wirksamkeit (oder auch Effizienz bzw. Praktikabilität) einer Norm (III.): Vollzugsdefizite können unterschiedliche Ursachen haben, so dass eine Gesetzesänderung nur bedingt sinnvoll und erforderlich ist. Gleiches gilt für etwaige Akzeptanzdefizite (IV.). Akzeptanzstiftende Maßnahmen sind eher tatsächlicher als normativer Natur. Vor dem Hintergrund dieser Evaluationskriterien werden konkrete Handlungsempfehlungen gegeben, die unmittelbar in den Kontext der Evaluation gestellt und deshalb in die folgenden Abschnitte integriert werden. Dabei wurden, soweit möglich und hilfreich, auch Formulierungsvorschläge für Neuregelungen unterbreitet. Soweit aber der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers größer war, wurde davon bewusst Abstand genommen, um nicht unnötig zu präjudizieren.

I. Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht

Das EGovG Bln ist weitestgehend mit höherrangigem Recht vereinbar. Der Landesgesetzgeber hat hierfür die Gesetzgebungskompetenz. Auch materiell-rechtlich ist etwa ein Verstoß gegen Grundrechte oder andere Verfassungsbestimmungen praktisch nicht feststellbar. Lediglich auf die folgenden wenigen Probleme ist hinzuweisen:

1. In der juristischen Literatur wird vertreten, dass **§ 6 Abs. 2 sowie § 6 Abs. 3 EGovG Bln** wegen Verstoßes gegen das Normwiederholungsverbot unanwendbar seien. Während § 6 Abs. 2 EGovG Bln bei entsprechender Auslegung – ggf. mit geringfügigen Änderungen – beibehalten werden könnte, wird die ersatzlose Streichung von § 6 Abs. 3 EGovG Bln empfohlen.

2. Die Regelungen zu Datenschutz und IT-Sicherheit in **§ 23 Abs. 2 bis 6 EGovG Bln** sind mit Blick auf eine grundrechtskonforme Gestaltung der IT-Sicherheitsgewährleistung nicht zu beanstanden. Vor dem Hintergrund der europarechtlichen Standards zur Gewährleistung digitaler Souveränität und dem Menschenwürdegehalt des Privatheitsschutzes wird aber angeregt

a) nach § 23 Abs. 3 Satz 5 EGovG Bln einen weiteren Satz 6 mit folgendem Wortlaut einzu-
fügen:

„Die Daten sind im Gebiet der Europäischen Union zu speichern.“

b) hinter § 23 Abs. 6 EGovG Bln einen weiteren Absatz mit folgendem Wortlaut einzu-
fügen:

„Soweit möglich, ist bei der Datenverarbeitung technisch sicherzustellen, dass Daten, die den Kernbereich privater Lebensgestaltung betreffen, nicht erhoben werden. Werden Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erlangt, dürfen diese nicht verwendet werden und sind unverzüglich zu löschen; die Tatsache ihrer Erlangung und Löschung ist zu dokumentieren. Dies gilt auch in Zweifelsfällen.“

3. Problematisch könnte sein, dass die IKT-Staatssekretärin den Vorsitz des IKT-Lenkungsrates gem. § 22 Abs. 3 EGovG Bln, gleichzeitig aber auch den Vorsitz des Verwaltungsrates des ITDZ inne hat (§ 3 Abs. 2 ITDZAöRG BE) sowie die Aufsicht über das ITDZ ausübt (**§ 21 Abs. 2 Satz 2 Nr. 12 EGovG Bln**). Dies kann zu Interessenskonflikten führen (was von einer knappen Mehrheit der Teilnehmenden an der Online-Umfrage aber nicht als Gefahr angesehen wird). Abgesehen davon, dass dies in der Praxis derzeit problemlos und ohne Interessenkonflikt gehandhabt wird, sollte schon aus rechtlichen Gründen der Anschein einer Befangenheit vermieden werden. Wie dies gelöst wird, liegt im Gestaltungsermessen des Gesetzgebers. Wollte man die Doppelrolle des IT-Staatssekretärs/der IT-Staatssekretärin beibehalten, bieten sich Verfahrensvorkehrungen an, um die geschilderten Risiken zu minimieren. Diese reichen von besonderen Dokumentations- und Auskunftspflichten bis zur Entscheidungsverlagerung in Zweifelsfällen. Optimal wäre eine Verankerung solcher **neutralitätssichernden Verfahrensvorschriften** im Gesetzestext.

II. Konsistenz der Regelungen

Das EGovG Bln erweist sich als ein fortschrittliches, zukunftsgewandtes Gesetz. Es ist in seinem Aufbau, seiner Systematik, der Struktur und der Wahl der Begrifflichkeiten weitgehend konsistent und überzeugend. Lediglich einzelne Regelungen erweisen sich als inkonsistent und änderungswürdig. Außerdem führt die Rechtsentwicklung zur digitalen Verwaltung (insbesondere im Bundesrecht) zu einem Anpassungsbedarf im EGovG Bln.

1. Die Legaldefinition von „E-Government“ **in § 2 Abs. 2 Satz 1 EGovG Bln** (Einsatz von IKT in der Verwaltung) beruht auf einem überkommenen Begriffsverständnis und passt weniger gut zu der ansonsten modernen Ausrichtung des Berliner E-Government-Gesetzes. Eine Ausrichtung des Begriffs auf qualitative Merkmale der Verwaltungsmodernisierung, wie sie auch in der Vielfalt der Gesetzesziele in § 2 Abs. 2 EGovG Bln zum Ausdruck kommt, sollte in Betracht gezogen werden. Die in diesem Zuge überarbeitete Begrifflichkeit sollte dann in den §§ 20 ff. EGovG Bln gespiegelt werden. Zudem korrelieren die umfassenden und zukunftsorientierten Ziele der IKT-Steuerung nicht mit dem bisherigen Begriffsverständnis.

2. Die überragend wichtige Bedeutung der Datenschutzgrundverordnung könnte dadurch zum Ausdruck gebracht werden, dass diese unmittelbar in **§ 3 EGovG Bln** genannt wird.

3. **§ 4 Abs. 1 und Abs. 7 EGovG Bln** könnten zu einer einheitlichen Regelung zusammengefasst werden. Eine mögliche Formulierung könnte lauten:

§ 4 Abs. 1 EGovG Bln neu

¹Jede Behörde ist verpflichtet, auch einen Zugang für die Übermittlung elektronischer Dokumente, auch soweit sie mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen sind, zu eröffnen. ²Die Übermittlung in nicht-elektronischer Form darf nicht unter Hinweis auf die elektronische Zugangsmöglichkeit abgelehnt werden.

4. **§ 4 Abs. 2 EGovG Bln** regelt die Einbindung der De-Mail in das System elektronischer Kommunikation. Sollte die tatsächliche Entwicklung in die Richtung gehen, dass die De-Mail am Markt nicht mehr angeboten wird (was durchaus denkbar ist) und der Bundesgesetzgeber darauf mit Änderungen oder einer Aufhebung des De-Mail-Gesetzes reagieren, muss dies regulatorisch auch im Land Berlin nachvollzogen werden.

5. **§ 4 Abs. 5 EGovG Bln** sollte um die Möglichkeit des Identifikationsnachweises mit der eID-Karte ergänzt werden. Hierzu bietet sich folgende Formulierung an:

Jede Behörde ist verpflichtet, in Verwaltungsverfahren, in denen sie die Identität einer Person auf Grund einer Rechtsvorschrift festzustellen hat oder aus anderen Gründen eine Identifizierung für notwendig erachtet, einen elektronischen Identitätsnachweis nach § 18 des Personalausweisgesetzes, nach § 12 des eID-Karte-Gesetzes oder nach § 78 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes anzubieten.

Das Angebot der Behörden für elektronische Identitätsnachweise sollte im Übrigen weiter ausgebaut werden. In Verfahren, die eine rechtssichere Identifikation der Beteiligten erfordern, ist der elektronische Identitätsnachweis ein wichtiges Element, um das Verfahren nach Außen volldigital abwickeln zu können.

6. Nachdem die Umsetzungsfrist für die elektronische Aktenführung (**§ 7 EGovG Bln**) offenbar nicht eingehalten werden kann, ist zu überlegen, die entsprechende gesetzliche Fristbestimmung anzupassen.

7. Es wird empfohlen, weitere Standards in die Verpflichtungen des **§ 7 Abs. 1 Satz 2 EGovG Bln** mit aufzunehmen. Dabei sollte eine technikoffene Formulierung verwendet werden, um stets auf technische Entwicklungen reagieren und den neuesten Stand der Technik umsetzen zu können. Als Vorbild könnte dafür die Regelung des § 6 Abs. 3 Satz 1 EGovG BW dienen, die die genannten Grundsätze normiert. Eine entsprechende Formulierung für § 7 Abs. 1 Satz 2 EGovG Bln könnte wie folgt lauten:

Hierbei ist durch geeignete technisch-organisatorische Maßnahmen nach dem Stand der Technik sicherzustellen, dass die dauerhafte Lesbarkeit, die Konvertierbarkeit in ein anderes Dateiformat, die Integrität und Authentizität, die kurzfristige Verfügbarkeit und die Vertraulichkeit der Akte sichergestellt und die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung und die für die Berliner Verwaltung geltenden Standards, auch im Hinblick auf Datenschutz und Datensicherheit, eingehalten werden.

8. Die **§§ 2 Abs. 4 und 7 Abs. 4 EGovG Bln** sind inkonsistent und sollten angeglichen werden.

9. Weiter sind die Ziele der zentralen IKT-Steuerung (§ 20 EGovG Bln) mit den Aufgaben, Rechten und Pflichten insbesondere des IKT-Staatssekretärs/der IKT-Staatssekretärin abzustimmen. Es bietet sich an, die Aufgaben, Rechte und Pflichten in den **§§ 20 ff. EGovG Bln** genauer und einheitlicher zu definieren und zu konkretisieren. Aktuell werden häufig auslegungsbedürftige unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet, die sich aufgrund der Auslegungsbedürftigkeit zudem negativ auf die Wirksamkeit der IKT-Steuerung auswirken (können).

10. **EGovG Bln und OZG Bln** weisen inhaltlich große Überschneidungen auf. Auch werden in beiden Gesetzen dieselben Begrifflichkeiten verwendet. Aufgrund der thematischen Verbundenheit bietet es sich an, die Regelungen des OZG Bln bei einer Novellierung des EGovG Bln in dieses aufzunehmen. Dies kann entweder als ein abgeschlossener Abschnitt geschehen oder die Regelungen werden an den thematisch passenden Stellen im EGovG Bln verortet.

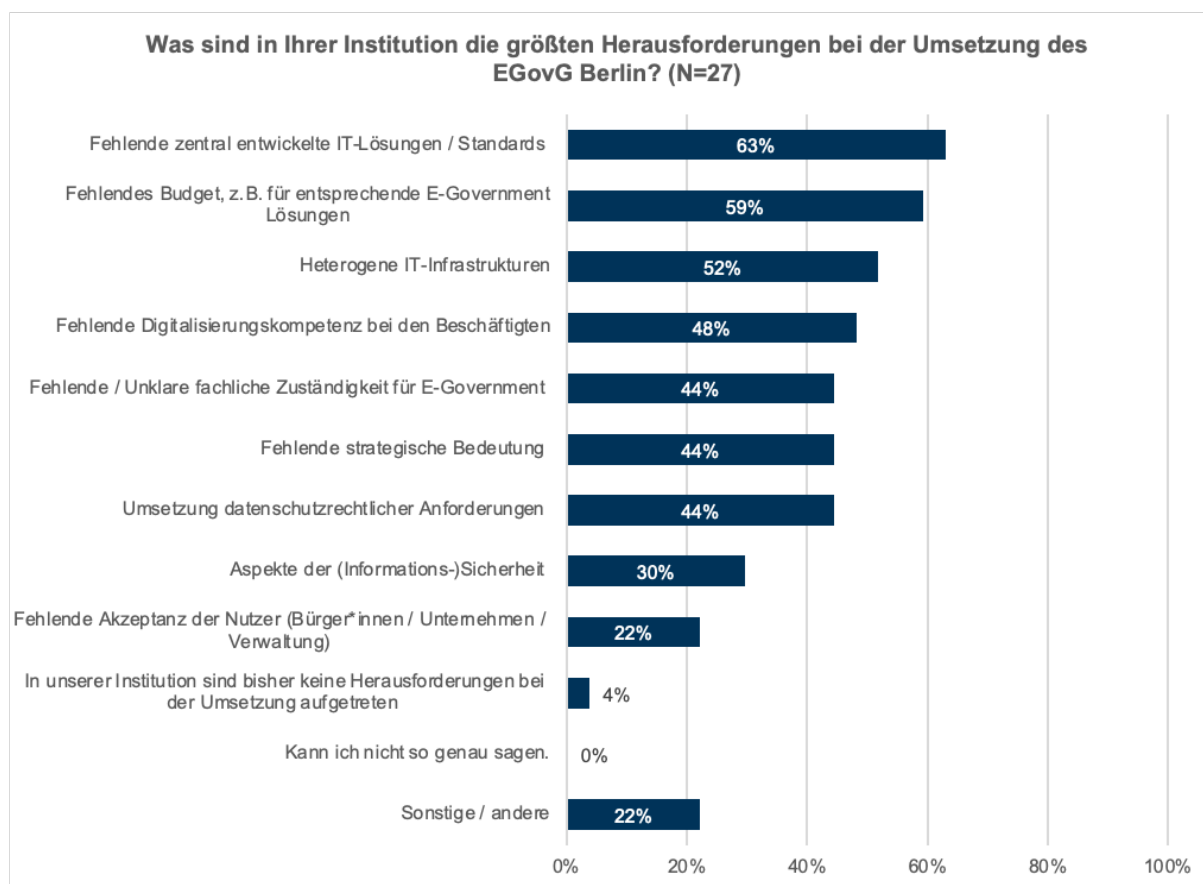
Vor allem in Hinblick auf den nahezu identischen Anwendungsbereich und der inhaltlichen und thematischen Nähe der beiden Gesetze erscheint die **Zusammenfassung in einem Regelwerk** durchaus sinnvoll. Durch Definitionen, die das OZG enthält, kann auch das EGovG qualitativ profitieren. Das OZG Bln, das bereits jetzt Abstimmungen mit dem EGovG Bln zeigt, vgl. etwa § 3 Abs. 1 Satz 2 OZG Berlin, könnte somit zur Steigerung der Praktikabilität der gesetzlichen Regelungen in das EGovG Bln integriert werden.

11. Sicher nur als Randbemerkung darf darauf hingewiesen werden, dass das EGovG Bln die **Informations- und Kommunikationstechnologien** in § 2 Abs. 1 mit IT und in § 20, 23 ff. mit IKT abkürzt. Das sollte vereinheitlicht werden.

III. Wirksamkeit/Effizienz/Praktikabilität der Regelungen

In den Rückmeldungen aus der Verwaltungspraxis wird dem EGovG Bln im Großen und Ganzen eine gute oder zumindest hinreichende Wirksamkeit und Praktikabilität bescheinigt. So gaben 89 % der Befragten an, das Gesetz trage dazu bei, die Berliner Verwaltung auf E-Government umzustellen.

Die größten Herausforderungen bei der Umsetzung des EGovG Bln wurden wie folgt angegeben:



Kienbaum-Befragung 2021, N=27

Abbildung 37

Auffällig waren demgegenüber die folgenden Vorschriften:

1. Die in **§ 2 Abs. 3 EGovG Bln** und an anderen Stellen im Gesetz geregelte Barrierefreiheit ist in der Verwaltungspraxis im Allgemeinen zwar gut umgesetzt; im Detail werden aber Verbesserungen angemahnt:

Die umfassenden Regelungen zur Barrierefreiheit im EGovG Bln unterscheiden dieses von anderen E-Government-Gesetzen. Die Barrierefreiheit wird hierbei als zentrales Element der Nutzerfreundlichkeit erkannt und daher sowohl verwaltungsextern als auch -intern angestrebt. Die Nennung an zentraler Stelle in § 2 Abs. 3 EGovG Bln spiegelt sich in zahlreichen weiteren konkreten Normen wider. Dies hat auch positive Auswirkungen auf die Wirksamkeit: Zwar kann hier kein Vergleich mit dem barrierefreien Angebot anderer Bundesländer vorgenommen werden, doch verfügt das Land Berlin in diesem Bereich über zahlreiche Standards und auch die Befragten äußerten sich hierzu grundsätzlich positiv. Dies betrifft u. a. den relativ hohen Anteil an digitalen Formularen, die barrierefrei zur Verfügung gestellt werden.

Die Anwenderfreundlichkeit des EGovG Bln könnte insoweit noch gesteigert werden, wenn der Minikommentar zum Berliner EGovG auf die zwischenzeitlich bestehenden rechtlichen und technischen Vorgaben zur Gewährung der Barrierefreiheit sowie einen Hinweis auf die Berliner Landesbeauftragte für digitale Barrierefreiheit erweitert würde.

2. Nachdem eine Vergrößerung der Bandbreite rechtssicherer elektronischer Kommunikation (**§ 4 EGovG**) zu einer stärkeren Annahme entsprechender Angebote einer digitalen Verwaltung durch Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen führt, wird angeregt, einen Zugang für die Übermittlung von Dokumenten, die mit einem qualifizierten elektronischen Siegel versehen sind, zu eröffnen. Dies würde die Wirksamkeit der angestrebten weitflächigen Umstellung auf elektronische Kommunikation verstärken.

3. Die Einführung von elektronischen Akten (**§ 7 EGovG Bln**) ist als elementarer Baustein einer (voll-) digitalisierten Verwaltung zu priorisieren. Um den Nutzen zu maximieren, sollten dabei nicht nur neu angelegte Akten elektronisch geführt werden, sondern ebenso bereits bestehende Akten (sukzessive) digitalisiert werden. Die hier aktuell bestehenden Umsetzungsrückstände sind auch auf das verzögerte Vergabeverfahren zurückzuführen, sodass normativ nur begrenzt gegengesteuert werden kann.

Als Hindernisse für die Umsetzung der E-Akte werden u. a. angegeben:

- » komplexes Zusammenspiel zwischen Landes- und Bezirksebene, wenn die Entwicklung und die Strategie zur Umsetzung primär auf Landesebene erfolgt
- » Anreize für die untergeordneten Ebenen, entweder eigene Strukturen zu entwickeln oder eine abwartende Haltung einzunehmen, bis eine fertige Lösung vorgegeben wird
- » angespannte finanzielle und personelle Situation
- » noch nicht flächendeckend vorhandene Breitbandanbindung.

4. Rückmeldungen aus der Verwaltungspraxis zeigen schließlich deutlich, dass im Hinblick auf das ersetzende Scannen noch große Rechtsunsicherheit herrscht. Dem sollte begegnet werden. Zudem **könnte § 8 Abs. 2 EGovG Bln** präzisiert werden. Zu empfehlen ist einerseits, eine Frist zur vorübergehenden Aufbewahrung des gescannten Papierdokuments zu normieren, die Raum für eine „Qualitätsprüfung“ des Digitalisats und im Falle fehlerhafter oder unvollständiger Scanvorgänge für nachträgliche Korrekturen gibt. Ein entsprechendes Vorgehen sieht die Gesetzesbegründung ohnehin vor, wobei eine Fristdauer von 6 Monaten für ausreichend erachtet wird. Andererseits ist zu empfehlen, konkrete Tatbestände für Ausnahmen von der Vernichtungspflicht zu regeln. Dafür könnten in Betracht kommen:

- » Ausschluss der Vernichtung aufgrund spezialgesetzlicher Vorschriften (unter Nennung der entsprechenden Vorschriften)
- » Ausschluss der Vernichtung aufgrund Beweisinteressen Dritter oder der Behörde
- » Ausschluss der Vernichtung aufgrund bestehender Rechte Dritter

5. Betrachtet man die an sich weitgehend stringenten Vorschriften zum **Verfahrensablauf eines digitalen Verwaltungsverfahrens** (von den Verfahrensinformationen über die Antragstellung, Erbringung von Nachweisen, Akteneinsicht bis hin zur Gebührenzahlung und Archivierung), wäre zu überlegen, ob die Struktur im Gesetz dem Verfahrensablauf angepasst werden könnte, was lediglich kleinere Umstellungen in der Reihenfolge erfordern würde. Dies hätte zugleich eine erhöhte Praktikabilität zur Folge. Einerseits erleichterte dies die Orientierung und andererseits wird so das Zusammenspiel einer digitalen Verwaltung und der Kontext der einzelnen Regelungen sichtbar. Dies – so eine Überlegung – könnte sich weiter positiv auf die Akzeptanz der in der Umsetzungsphase zunächst mühsamen und aufwändigen Verwaltungsdigitalisierung auswirken.

6. Die Umsetzung der Verpflichtungen des **§ 10 Abs. 2 Satz 1 EGovG Bln** wurde insgesamt positiv bewertet. Auch wenn die an die Dokumentation anschließende Analyse und Optimierung noch nicht so weit umgesetzt ist wie die Dokumentation selbst, ist jedenfalls mit einer schrittweisen Verbesserung der Umsetzungsstandes der Analyse und Optimierung zu rechnen. Denn der weit überwiegende Teil der Institutionen hat zumindest eine Dokumentation der Verfahrensabläufe vorgenommen. Die Schritte der Analyse und Optimierung bauen darauf auf. Laut Angaben des Umsetzungsberichts zum Berliner E-Government-Gesetz waren (Stand: September 2020) insgesamt 590 Prozesse analysiert, hiervon 522 optimiert und davon wiederum 210 digitalisiert.

Teilweise wurden aber auch Bedenken geäußert, dass sich der Wortlaut nicht förderlich auf das Ziel der Verwaltungsdigitalisierung auswirken könnte. Demnach sei zu

befürchten, dass Behörden auf den ersten Stufen des Dokumentierens und Analysierens stehen bleiben. Diese Bedenken sollten im Rahmen des jeweiligen Umsetzungsstandes im Auge behalten werden, um dann gegebenenfalls (normativ) zu unterstützen.

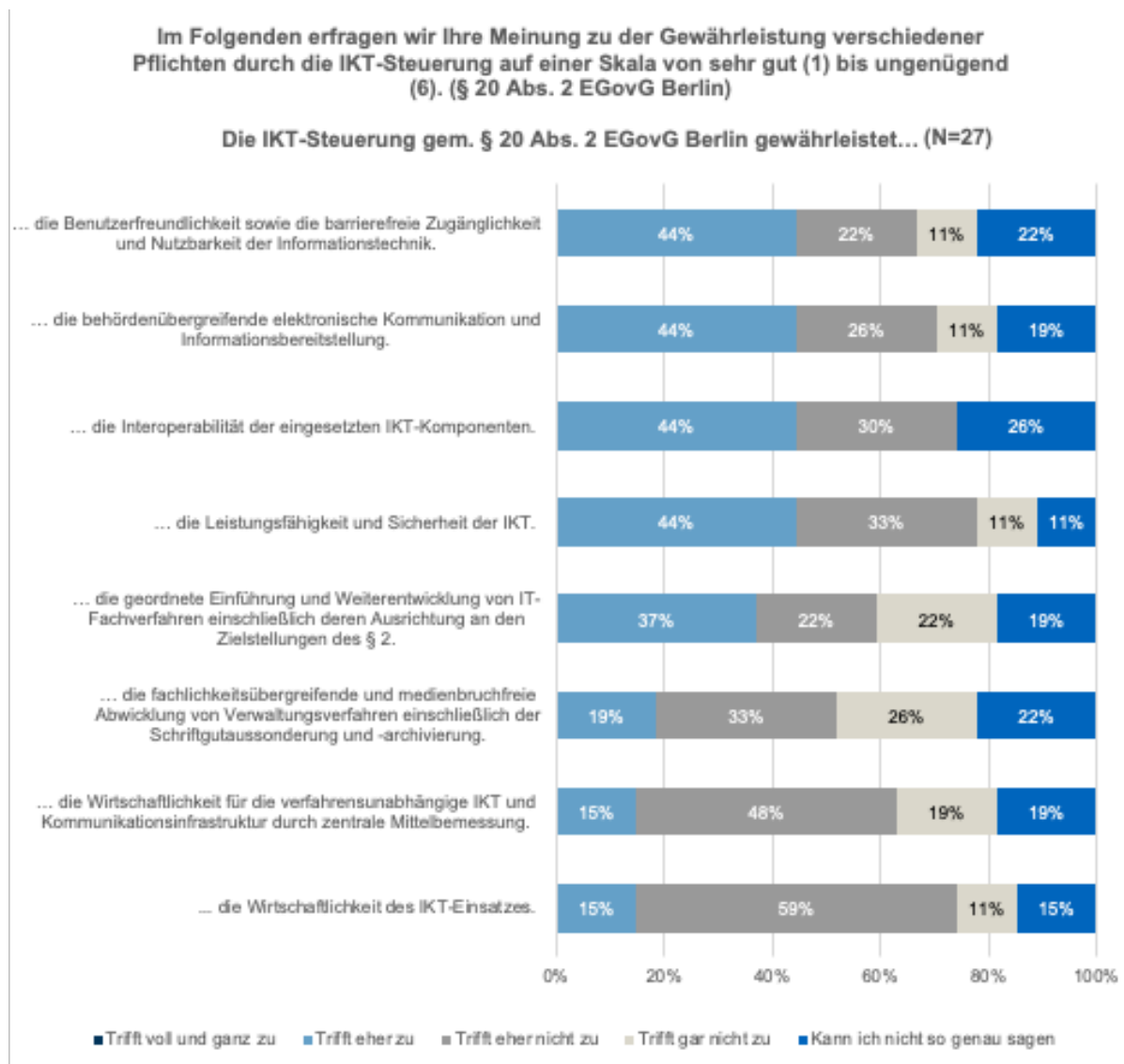
Die Rückmeldungen aus der Verwaltungspraxis zu **§ 10 Abs. 2 Satz 2 und 3 EGovG Bln** fallen verhaltener aus: Dies sei noch kaum oder gar nicht umgesetzt. Auch hier ist weniger eine Gesetzesänderung angebracht als vielmehr auf faktische Anreize zu setzen.

7. Die empirische Befragung zeigt für das Thema Open Data (**§ 13 EGovG Bln**) ein gesteigertes Bewusstsein seitens der Befragten. Die Förderung von Open Data wurde zudem bei der Abfrage von Auswirkungen des EGovG Bln konkret als ein Punkt benannt, der durch das Gesetz gefördert wurde bzw. sich verbessert hat.

Dennoch besteht gleichzeitig weiterhin Umsetzungsbedarf. Gerade im Hinblick auf die konkrete Umsetzung und das tägliche „Gelebtwerden“ der angestrebten Open Data-Kultur zeigen sich verbleibende Umsetzungspotentiale – hier könnten die Open-Data-Beauftragten einen weiteren Schritt hinsichtlich Wirksamkeit und Akzeptanz leisten.

8. Verbesserungspotential im Vollzug der **§§ 15 ff. EGovG Bln** besteht im Ausbau von Computer-Terminals, die einen Zugriff auf informationstechnische Systeme in den Verwaltungen ohne eigene Ein- und Ausgabegeräte ermöglichen und so den allgemeinen barrierefreien Zugriff fördern.

9. Eine zentrale IKT-Steuerung, wie von den §§ 20 ff. EGovG Bln normiert, wurde von einem Großteil der Befragten als sinnvoll bzw. notwendig für eine effektive IKT-Steuerung angesehen. In diesem Zuge wurde jedoch die Wirksamkeit des IKT-Lenkungsrats als Beratungsgremium (**§ 22 EGovG Bln**) teilweise in Frage gestellt. Die Rückmeldungen aus der Praxis sind aber disparat: sie reichen von Auflösung über Umstrukturierung bis zur Beibehaltung des Gremiums in seiner jetzigen Form. Soweit die Wirksamkeit des IKT-Lenkungsrats bezweifelt wird, wird dies auch auf mangelnde Kompetenzen und Befugnisse zurückgeführt. Dies folgt einerseits daraus, dass das Gremium in seiner jetzigen Form politisch besetzt ist und nicht die entsprechende Fachebene vertreten ist (diese kommt in Form eines vorbereitenden Gremiums zusammen). Andererseits sind auch die konkreten Befugnisse des IKT-Lenkungsrats eingeschränkt. Dies fußt auf der Rolle als Beratungs- und konsensstiftendes Gremium. Verschiedene weitere Möglichkeiten der IKT-Steuerung, die als Inspiration und Diskussionsgrundlage einer möglichen Umstrukturierung dienen können, finden sich auf S. 169 ff.



Kienbaum-Befragung 2021, N=27

Abbildung 38

10. Die Frage, ob in ihrem Wirkungsbereich bereits verbindliche Grundsätze, Standards und Regelungen für die IKT Steuerung (**§ 20 Abs. 2 EGovG Bln**) festgesetzt wurden, bejahten zwei Drittel. Dabei wurden konkret Regelungen zu IKT-Architektur, Bewirtschaftung, IT-Sicherheit. Interne IT-Organisationsgrundsätze, Arbeitsplatzausstattung genannt, die bereits eingeführt wurden. Hier zeigt sich die konkrete Wirkung der IKT-Steuerung, deren zentrale Aufgabe auch das Festlegen von Standards ist, § 20 Abs. 2 EGovG Bln. Dabei stoßen verschiedene Vorgaben jedoch auf Akzeptanzprobleme, da diese entweder nicht für sinnvoll gehalten werden oder faktisch nicht umgesetzt werden können.

11. Nachdem **Medienbruchfreiheit** eines der zentralen Prinzipien des E-Government-Rechts darstellt, kann das EGovG Bln seine volle Wirksamkeit erst entfalten, wenn

tatsächlich alle Verfahrensschritte (u. a. Antragstellung, Nachweise, Akteneinsicht, Gebührenzahlung etc.) vollständig digitalisiert sind. Dies wiederum geht zwingend einher mit der Etablierung der elektronischen Akte. Hierfür hat aber bereits das EGovG Bln eine Übergangsfrist bis 2023 eingeräumt (die auch nicht eingehalten wird). So verwundert es fast, dass in der Umfrage nur 41% angaben, die Prozesse seien nicht (oder kaum) medienbruchfrei ausgestaltet; oder positiv ausgedrückt: 33% schildern, dass Prozesse in der eigenen Institution oft medienbruchfrei gestaltet seien. Sicher sind solche Ergebnisse vor dem Hintergrund eines unterschiedlichen Verständnisses von Medienbruchfreiheit zu sehen. Außerdem unterscheiden sich natürlich die Verfahrensbestandteile in den unterschiedlichen Behörden und Einrichtungen. Soweit wiederum Gründe für mangelnde Medienbruchfreiheit angegeben wurden, betraf dies

- » fehlende technische Voraussetzungen (nicht ausreichende Entwicklung der IKT-Basisdienste, fehlende Schnittstelle bei der digitalen Akte zu anderen Basisdiensten oder IT-Fachverfahren)
- » mangelnde Personal- und Sachressourcen (Mehrbedarf wurde in den auf die Verabschiedung des EGovG Bln folgenden Haushalten nicht ausreichend berücksichtigt)

12. Ebenso bedeutsam ist die **Medienkompetenz** (Digitalkompetenz) der Beschäftigten, die zu erwerben und zu verstärken Qualifizierungsangebote notwendig sind. Auch hier sind die Erkenntnisse aus der empirischen Untersuchung erhellend: Während auf der einen Seite von einem „vielfältigen Angebot auf allen Ebenen“ berichtet wird, geben Beschäftigte auf der anderen Seite an, dass in ihrer Institution „keine Qualifikationsmaßnahmen angeboten“ würden. Dies dürfte schon deshalb kein Widerspruch sein, weil die Bandbreite notwendiger Schulungen enorm ist und ein maßgeschneidertes Angebot für alle kaum realisierbar und wahrnehmbar ist. Allemaal besteht (auch unter den Beschäftigten) kein Zweifel, dass etwaige Defizite jedenfalls nicht an den (klar akzeptierten) Rechtsgrundlagen, insbesondere § 2 Abs. 4 EGovG Bln, liegen.

13. Insoweit von einzelnen Befragten angegeben wurde, dass sie sich umfassendere **Kompetenzen der IKT-Steuerung** wünschen, insbesondere auch die Übernahme der kompletten Verantwortlichkeit für die Fachverfahren, ist dies zwar durchaus geeignet die Wirksamkeit zu erhöhen, gleichzeitig ist jedoch mit Einbußen im Bereich der Akzeptanz und Praktikabilität zu rechnen.

IV. Akzeptanz der Regelungen

1. Die meisten Vorschriften des EGovG Bln stoßen in der Berliner Verwaltung auf eine **hohe oder zumindest hinreichende Akzeptanz**. Dies liegt u. a. auch daran, dass zum Beispiel 74% der Befragten befanden, dass das Gesetz einen barrierefreien Zugang und die Nutzung von elektronischen Verwaltungsprozessen fördere. Sogar 85 % sehen eine Steigerung der IT-Sicherheit durch die Vorgaben des EGovG Bln. 71 % gaben an, dass das Gesetz die Verwaltungsprozesse transparenter mache. Und immerhin 57 % meinten, dass die Rechte und Interessen von (Verwaltungs-) Bediensteten bei der Veränderung von informationstechnisch gestützten Verwaltungsprozessen frühzeitig berücksichtigt werden.

2. Dabei wird die **Einbeziehung der Beschäftigteninteressen** im Gesetz überraschenderweise nicht allgemein als hoher akzeptanzstiftender Faktor angesehen. Auf die These „Das EGovG Bln trägt aus meiner Perspektive dazu bei, die Rechte und Interessen von Beschäftigten (insb. auch Menschen mit Behinderung) bei der Veränderung von informationstechnisch gestützten Verwaltungsprozessen frühzeitig zu berücksichtigen.“ folgte ein gemischtes Meinungsbild: 52% trifft (eher) zu, 48% trifft eher nicht/trifft gar nicht zu).

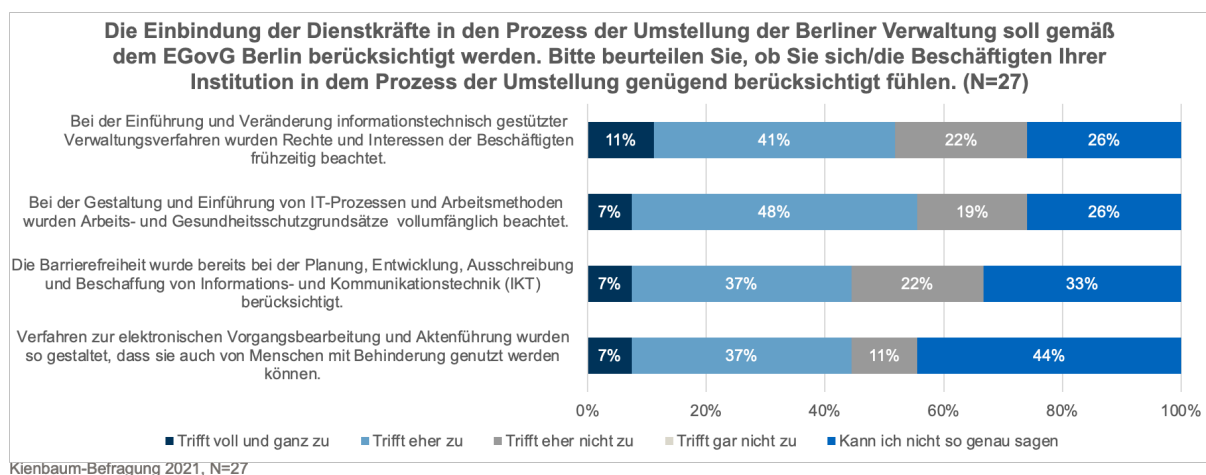


Abbildung 39

3. Übergreifend fällt allerdings sehr positiv ins Gewicht, dass der überwiegende Teil der Befragten angab, das EGovG Bln regle keine Bereiche, in denen kein Regulierungsbedarf bestünde. Das ist durchaus ein Kompliment der gesetzessvollziehenden Verwaltung gegenüber dem Gesetzgeber. Ähnlich positiv ist auch die eine oder Rückmeldung zu konkreten Vorschriften:

4. Die Befragten befürworten zum Beispiel eine zentrale IKT-Steuerung (**§§ 20 ff. EGovG Bln**) und halten das aktuelle Steuerungsmodell überwiegend für geeignet und unabdingbar für eine Digitalisierung der Berliner Verwaltung. Auch die **tatsächliche Implementierung und Umsetzung** in den Behörden ist in großen Teilen fortgeschritten oder ange laufen und im Bewusstsein der Befragten. So diene die IKT-Steuerung gerade in der Corona-Pandemie als zentraler Ermöglicher, auch weil klare Strukturen mit klaren Zielen im Bereich der IKT-Steuerung geschaffen wurden. Der Wille zur Zentralisierung statt der Verteilung auf viele verschiedene Bezirks-IT-Ämter und eine Zentralisierung der Finanzierung wird dabei als positiver Effekt angesehen. Auch die generelle Implementierung bewerten die Befragten positiv. Die Rolle der **IKT-Staatssekretärin** wird überwiegend als geeignet angesehen, um den Aufgabenkatalog effektiv zu bearbeiten.

5. Soweit es **Umsetzungsprobleme bei der IKT-Steuerung** gibt, werden diese häufig auf Personalmangel zurückgeführt (besonders wegen des Fachkräftemangels). Hier sei ein innovatives Konzept notwendig, um Anreize für die Rekrutierung zu schaffen.

6. Die **Arbeitsweise und Unterstützung durch das ITDZ** wurde überwiegend schlecht bewertet (Schulnoten von durchschnittlich 3,7 bis 4,5 je nach Umfrage). In Ausführungen der einzelnen Befragten wurde dabei mangelnde Innovationsfähigkeit, fehlende Ressourcen, hohe Preise (nicht immer im Verhältnis zur Umsetzung in kleineren Fachbehörden), lange Reaktions- und Servicezeiten sowie fehlende Kundenorientiertheit (mangelnde Auseinandersetzung mit Fachverfahren) angesprochen. Gleichzeitig sah keiner der Befragten konkreten Änderungsbedarf an den normativen Vorgaben, sodass hier eher von einem Umstrukturierungs- und Umsetzungsproblem ausgegangen wird. Auch dieses kann sich jedoch negativ auf die Akzeptanz der normativen Grundlage auswirken.

Literaturverzeichnis

- Albrecht, Florian; Schmid, Alexander** Das E-Government-Gesetz des Bundes, K&R 2013, S. 529 ff.
- Bauer, Rainer; Heckmann, Dirk; Ruge, Kay; Schallbruch, Martin; Schulz, Sönke** Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) und E-Government, 2. Aufl. 2014, Kommunal- und Schul-Verlag, Wiesbaden,
zit. als *Bauer/Heckmann et al.*
- Bräutigam, Peter; Rücker, Daniel** E-Commerce – Rechtshandbuch, 2017, C.H.BECK, München,
zit. als *Bräutigam/Rücker*
- Degen, Thomas A.; Emmert, Ulrich** Elektronischer Rechtsverkehr, 2. Aufl. 2021, C.H.BECK, München,
zit. als *Degen/Emmert*
- Denkhaus, Wolfgang; Geiger, Klaus** Bayerisches E-Government-Gesetz, 2016, C.H.BECK, München,
zit. als *Denkhaus/Geiger*
- Denkhaus, Wolfgang; Richter, Eike; Bostelmann, Lars** E-Government-Gesetz/Onlinezugangsgesetz: EGovG/OZG, 2019, C.H.BECK, München,
zit. als *Denkhaus/Richter/Bostelmann*
- Gola, Peter; Heckmann, Dirk** Bundesdatenschutzgesetz: BDSG, 13. Aufl. 2019, C.H.BECK, München,
zit. als *Gola/Heckmann*
- Grützner, Thomas; Jakob, Alexander** Compliance von A-Z, 2. Aufl. 2015, C.H.BECK, München,
zit. als *Grützner/Jakob*

- Guckelberger, Annette** Öffentliche Verwaltung im Zeitalter der Digitalisierung – Analysen und Strategien zur Verbesserung des E-Governments aus rechtlicher Sicht, 2019, Nomos, Baden-Baden,
zit. als *Guckelberger*
- Hartmann, Bernd J.** Digitale Partizipation – Chancen und Risiken elektronischer Bürgerbeteiligung in Verwaltungsverfahren, MMR 2017, S. 383 ff.
- Hauke, Christian; Kremer, Gerhard** Allgemeinverständlichkeit, Sprachrisiko und Barrierefreiheit: Die Gebrauchsinformation, PharmR 2015, S. 391 ff.
- Heckmann, Dirk** E-Government im Verwaltungsalltag, K&R 2003, S. 425 ff.
- Heckmann, Dirk** Grundrecht auf IT-Abwehr? – Freiheitsrechte als Abwehrrechte gegen aufgedrängtes E-Government, MMR 2006, S. 3 ff.
- Heckmann, Dirk** Perspektiven des IT-Einsatzes in der öffentlichen Verwaltung, Die Verwaltung 2013, S. 1 ff.,
zit. als *Heckmann, Verw 2013, 1*
- Heckmann, Dirk** Vertrauensdiensteanbieter als Kommunikationsmittler, CR 2016, S. 684 ff.
- Heckmann, Dirk** Unverzichtbares E-Government, Bundesverwaltungsamt, Info 1769, 2003,
zit. als *Heckmann, Unverzichtbares E-Government*
- Heckmann, Dirk; Albrecht, Florian** Das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung – Anmerkungen zu E-Government und Technikneutralität, ZRP 2013, S. 42 ff.

- Heckmann, Dirk; Paschke, Anne** juris PraxisKommentar Internetrecht – Telemediengesetz, E-Commerce, E-Government, 7. Aufl. 2021, juris GmbH, Saarbrücken,
zit. als *Heckmann/Paschke, JurisPK Internetrecht*
- Hill, Hermann** eGovernment – Mode oder Chance zur nachhaltigen Modernisierung der Verwaltung?, BayVBl 2003, S. 737 ff.
- Hoeren, Thomas; Sieber, Ulrich; Holznagel, Bernd** Handbuch Multimedia-Recht, 54. Aufl. 2021, C.H.BECK, München,
zit. als *Hoeren/Sieber/Holznagel*
- Jandt, Silke; Nebel, Maxi; Nielsen, Achim** Elektronische Gerichtsakten – Neue Herausforderungen für die Tätigkeit des Sachverständigen, DS 2016, S. 248 ff.
- Jandt, Silke; Steidle, Roland** Datenschutz im Internet, 2018, Nomos, Baden-Baden,
zit. als *Jandt/Steidle*
- Keppeler, Martin** Was bleibt vom TMG-Datenschutz nach der DS-GVO?
Lösung und Schaffung von Abgrenzungsproblemen im Multimedia-Datenschutz, MMR 2015, S. 779 ff.
- Kühling, Jürgen; Buchner, Benedikt** Datenschutz-Grundverordnung, Bundesdatenschutzgesetz: DS-GVO/BDSG, 3. Aufl. 2020, C.H.BECK, München,
zit. als *Kühling/Buchner*
- Kühling, Jürgen; Martini, Mario; Heberlein, Johanna; Kühl, Benjamin; Nink, David; Weinzierl, Quirin; Wenzel, Michael** Die Datenschutz-Grundverordnung und das nationale Recht: erste Überlegungen zum innerstaatlichen Regelungsbedarf, 2016, Verlagshaus Monsenstein und Vannerdat, Münster,
zit. als *Kühling/Martini et al.*
- Oberreuter, Heinrich** Staatslexikon Recht – Wirtschaft – Gesellschaft. Bd. 1: ABC-Waffen – Ehrenamt, 8. Aufl. 2017, Herder, Freiburg,
zit. als *Staatslexikon*

- Paal, Boris P.; Pauly, Daniel A.** Datenschutz-Grundverordnung Bundesdatenschutzgesetz: DS-GVO BDSG, 3. Aufl. 2021, C.H.BECK, München, zit. als *Paal/Pauly*
- Rachut, Sarah; Hacker, Jonas** Das Registermodernisierungsgesetz JurisPR-ITR 11/2021, Anm. 2
- Ramsauer, Ulrich; Frische, Tobias** Das E-Government-Gesetz, NVwZ 2013, S. 1505 ff.
- Reinermann, Heinrich; von Lucke, Jörn** Electronic Government in Deutschland, Speyerer Forschungsberichte 226, 2., unveränderte Auflage 2002, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer zit. als *Speyerer Forschungsberichte 226*
- Richter, Heiko** „Open Government Data“ für Daten des Bundes – Die Open-Data-Regelung der §§ 12 a, 19 E-Government-Gesetz, NVwZ 2017, S. 1408 ff.
- Roßnagel, Alexander** Neue Regeln für sichere elektronische Transaktionen – Die EU-Verordnung über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste, NJW 2014, S. 3686 ff.
- Schliesky, Utz** E-Government - Schlüssel zur Verwaltungsmodernisierung oder Angriff auf bewährte Verwaltungsstrukturen?, LKV 2005, S. 89 ff.
- Schoch, Friedrich; Schneider, Peter** Verwaltungsrecht • Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG, Stand: Juli 2020, C.H.BECK, München, zit. als *Schoch/Schneider*
- Siegel, Thorsten** Digitalisierung des Verwaltungsverfahrens in Berlin, LKV 2020, S. 529 ff.
- Specht, Louisa; Mantz, Reto** Handbuch Europäisches und deutsches Datenschutzrecht, 2019, C.H.BECK, München, zit. als *Specht/Mantz*

- Starnecker, Tobias** Bayerische Verwaltung auf dem Weg in die Digitalisierung?!, AnwZert ITR 16/2015, Anm. 3
- Stelkens, Paul; Bonk, Heinz Joachim; Sachs, Michael** Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, 9. Aufl. 2018, C.H.BECK, München,
zit. als *Stelkens/Bonk/Sachs*
- Streinz, Rudolf** EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, C.H.BECK, München,
zit. als *Streinz*
- Sydow, Gernot** Europäische Datenschutzgrundverordnung, 2. Aufl. 2018, C.H.BECK, München,
zit. als *HK-DSGVO*
- Veit, Sylvia; Reichard, Christoph; Wewer, Göttrik** Handbuch zur Verwaltungsreform, 5. Aufl. 2019, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, Wiesbaden,
zit. als *Veit/Reichard/Wewer*
- Voigt, Paul; Herrmann, Volker; Danz, Rita** Die elektronische Signatur und ihre Einsatzmöglichkeiten für digitale Vertragsschlüsse, NJW 2020, S. 2991 ff.
- Ziekow, Jan** Bewertung von Fluglärm – Regionalplanung - Planfeststellungsverfahren. Vorträge auf den Vierten Speyerer Planungsrechtstagen und dem Speyerer Luftverkehrsrechtstag vom 13. bis 15. März 2002 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 2003, Berlin,
zit. als *Ziekow*
- Wirtz, Bernd** E-Government – Grundlagen, Instrumente, Strategien, 2010, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, Wiesbaden,
zit. als *Wirtz*