Stenografischer Bericht

– öffentliche Anhörung –

– ohne Beschlussprotokoll –

105. Sitzung des Innenausschusses

9. August 2018, 10:00 bis 11:40 Uhr

Anwesend:

Vorsitzender: Abg. Horst Klee (CDU)

CDU
Abg. Alexander Bauer
Abg. Holger Bellino
Abg. Christian Heinz
Abg. Heiko Kasseckert
Abg. Irmgard Klaff-Isselmann
Abg. Judith Lannert
Abg. Markus Meysner
Abg. Uwe Serke

SPD
Abg. Tobias Eckert
Abg. Nancy Faeser
Abg. Dieter Franz
Abg. Lisa Gnadl
Abg. Karin Hartmann
Abg. Rüdiger Holschuh
Abg. Günter Rudolph

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Abg. Jürgen Frömmrich
Abg. Eva Goldbach
Abg. Daniel May

DIE LINKE
Abg. Hermann Schaus

FDP
Abg. Wolfgang Greilich

Fraktionsassistentinnen und Fraktionsassistenten:

Helene Fertmann	(Fraktion der CDU)
Lisa Ensinger	(Fraktion der SPD)
Dr. Frederik Rachor	(Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)
Adrian Gabriel	(Fraktion DIE LINKE)
Bérénice Münker	(Fraktion der FDP)

Landesregierung, Rechnungshof, Datenschutz, Landtagskanzlei:

Name **(bitte in Druckbuchstaben)**	Amts-/ Dienstbezeichnung	Ministerium, Behörde
Beuth		
Wagner	LMR	HMdIS
SCHULTZ	MD	"
KANTNER	ALII	– " –
Schmäing	LPVP	"
ROTHRIG	V-IdP	– " –
Kuckro	ROR	– " –
Braun	RD	StK
Gandenberger	RechnR	Hessischer Rechnungshof
Mai	ORechnR	HRH
Vogel	ORechnR	HRH
Fleiner	CO-CIO Informatik	HMdF
Bantzer	VPr	HRH
Bostelmann	MR	HMdIS
WINKLER	RD	HMdIS
GROßER		HMdIS
SCHMIDT		HMdIS

Name **(bitte in Druckbuchstaben)**	Amts-/ Dienstbezeichnung	Ministerium, Behörde
Hock, W.	MR	STK.
Speier, Andrea	RDin	HMdIS
Reusch-Demel, Andrea	MR	HMdJS
Frerichs-Zucker, Ute	MR'in	HMdIS
Dr. Bräunlein, Tobias	LMR	HMdIS
Dr. Kößler	LPP 2	"
MÜLLER HOFSTEDE, DR. FRANZISKA	RD'in	StK

Anzuhörende:

Institution	Name	Unterschrift
Hessischer Landkreistag	Lorenz Wobbe Dr. Tatjana Teschner	teilgenommen
Hessischer Städte- und Gemeindebund	Karl-Christian Schelzke, Geschäftsf. Direktor	Absage
Hessischer Städtetag	Stephan Gieseler, Direktor	teilgenommen
Nationales E-Government Kompetenzzentrum e. V.	Prof. Dr. Wilfried Bernhardt	teilgenommen
Hochschule der Akademie der Polizei Hamburg	ORR Prof. Eike Richter	teilgenommen
Universität Kassel	Prof. Dr. Gerrit Hornung	teilgenommen
Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer	Prof. Dr. Mario Martini	
Donau-Universität Krems, Zentrum für E-	Prof. Dr. Peter Parycek	
IFG.CC-The Potsdam eGovernment Competence Center	Prof. Dr. Tino Schuppan	
BITKOM, Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation, neue Medien	Michael Seipel, Vorstandsmitglied Bitkom-Arbeitskreis Digitale Verwaltung	teilgeommen
K21 media AG	Alexander Schaeff, Chefredakteur	teilgenommen
Chaos Computer Club	Constanze Kurz	
CONABO GmbH	Dr. Alexander Bode	
D64 - Zentrum für Digitalen Fortschritt e. V.	Nico Lumma	
IFOK GmbH	Kathrin Bimesdörfer	
Initiative D21 e. V.	Lena-Sophie Müller	
Open Knowledge Foundation Deutschland	Walter Palmetshofer	
Projektbüro Dorfgemeinschaft 2.0	Thomas Nerlinger	

Institution	Name	Unterschrift
Blinden- und Sehbehindertenbund in Hessen (BSBH)	Karl Matthias Schäfer, Stellv. Vorsitzender	teilgenommen
Landesbehindertenrat	Gabriele Naxina Wienstroer	
Deutscher Beamtenbund und Tarifunion (DBB)	Heini Schmitt, Landesvorsitzender	teilgenommen
ver.di Landesbezirk Hessen		
ABSAGEN		
Bayerische Staatskanzlei, Referat A I 4	Dr. Wolfgang Denkhaus	
Der Hessische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit	Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch	
DGB Bezirk Hessen-Thüringen		
Universität Kassel	Prof. Dr. Alexander Roßnagel	
Universität Konstanz	Prof. Dr. Ines Mergel	

Protokollierung: Jakob Hamann

Öffentliche mündliche Anhörung zu dem

Gesetzentwurf
der Landesregierung für ein Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung und zur Änderung verwaltungsverfahrens- und verwaltungsvollstreckungsrechtlicher Vorschriften und glücksspielrechtlicher Zuständigkeiten
– Drucks. 19/6403 –

hierzu:

Stellungnahmen der Anzuhörenden
– Ausschussvorlage INA 19/74 –

(verteilt: Teil 1 am 01.08.2018; Teil 2 am 07.08.2018 und Teil 3 am 08.08.2018)

Vorsitzender: Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich darf Sie herzlich zur 105. Sitzung des Innenausschusses des Hessischen Landtages begrüßen.

Ich darf Staatsminister Peter Beuth, die Damen und Herren aus der Verwaltung, darunter Praktikanten, und eventuell auch die Öffentlichkeit – ich weiß nicht, wer von den Medien anwesend ist – begrüßen.

Ich rufe auf:

Öffentliche mündliche Anhörung zu dem

Gesetzentwurf
der Landesregierung für ein Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung und zur Änderung verwaltungsverfahrens- und verwaltungsvollstreckungsrechtlicher Vorschriften und glücksspielrechtlicher Zuständigkeiten
– Drucks. 19/6403 –

hierzu:

Stellungnahmen der Anzuhörenden
– Ausschussvorlage INA 19/74 –

(verteilt: Teil 1 am 01.08.2018; Teil 2 am 07.08.2018 und Teil 3 am 08.08.2018)

Ich begrüße die Anzuhörenden. Wir beginnen mit den Kommunalen Spitzenverbänden. Ich darf zunächst dem Vertreter des Hessischen Städtetags das Wort erteilen. Bitte schön, Herr Direktor Gieseler.

Herr **Gieseler:** Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren! Wir danken für die Gelegenheit, zu dem Gesetzentwurf Stellung zu nehmen. Ich weiß, dass

es der Vorsitzende gerne ganz kurz und knapp hat, deswegen verweisen wir im Wesentlichen auf unsere schriftlichen Ausführungen, die Ihnen vorliegen. Ich möchte nur auf zwei Punkte eingehen, zum einen auf § 3 Abs. 4 des Gesetzentwurfs und zum anderen auf den zu schaffenden § 35a Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz.

Der Landesgesetzgeber geht ja nach einer speziellen Methodik vor, die durchaus eine Stringenz hat, bei bestimmten Dingen, die auf Bundesebene definiert sind und mit deren Ausführung man auf Landesebene betraut ist, zu behaupten, dass alles, was im hessischen Ausführungsgesetz dazu steht, nur deklaratorisch sei. Wir betonen ausdrücklich, dass dieses Gesetz konstitutive Wirkung hat und sich das Land Hessen deswegen auch mit den konnexen Folgen dieses Gesetzes auseinanderzusetzen hat, da der Bund uns nicht unmittelbar mit diesen Angelegenheiten betrauen kann bzw. sich der Bund in seinem E-Government-Gesetz nur mit der Ausführung von Bundesangelegenheiten auseinandergesetzt hat und zu allen anderen Angelegenheiten, die Landes- und auch Eigenverwaltung anbelangen, keine Ausführungsbestimmungen getroffen hat.

Des Weiteren geben wir einen Hinweis zu § 35a HVwVfG: Mit der Einfügung dieser Norm soll ein vollautomatisiertes Verfahren zum Erlass von Verwaltungsakten ermöglicht werden, sofern kein Ermessen besteht und dies durch eine Rechtsvorschrift zugelassen ist. Wir sehen das relative große Risiko einer Überbürokratisierung, wenn wir zu jedem Verwaltungsakt, der erlassen wird, künftig eine Landesverordnung erlassen. Da ermahnen wir das Land, beizeiten möglichst viele sinnvolle Sachverhalte zusammenzufassen. – So weit unsere Ausführungen.

Herr **Wobbe:** Allen Anwesenden einen guten Morgen! Auch wir bedanken uns für die Möglichkeit, heute noch einmal besondere Punkte herauszuheben. Herr Gieseler hat mir viel Arbeit abgenommen; daher kann ich mich kurzfassen.

Wir haben zu dem Gesetzentwurf eine Umfrage durchgeführt. Gegen den Gesetzentwurf als solchen haben wir keine Bedenken. Unser Problem ist jedoch: Mit dem E-Government-Gesetz wird lediglich der rechtliche Rahmen geschaffen, der später durch entsprechende Rechtsverordnungen ausgefüllt werden soll. Welchen Inhalt und welche Folgewirkungen diese Rechtsverordnungen im Einzelnen haben werden, ist für uns noch nicht abzusehen. Daher wissen wir auch nicht, welche Kostenfolgen sich hieraus ergeben. Deswegen weisen wir an dieser Stelle noch einmal darauf hin, dass hierfür seitens des Landes zu gegebener Zeit entsprechende Mittel zur Verfügung zu stellen sind.

Konnexitätsbedenken kamen uns auch hinsichtlich § 4 Abs. 2. Danach sind sämtliche Leistungen und Verfahren der Behörde, die über rein verwaltungsinterne Tätigkeit hinausgehen, in öffentlich zugänglichen Netzen zu veröffentlichen. Wir befürchten hier einen erheblichen zusätzlichen Aufwand, der sich natürlich auch finanziell ausdrücken wird.

Gleiches gilt für die elektronische Aktenführung. Dazu sind die Kommunen zwar nicht ausdrücklich verpflichtet; die elektronische Aktenführung ist jedoch per se Grundvoraussetzung für eine effektive Digitalisierung von Behördenleistungen. Konnexität muss man relativieren, aber eine finanzielle Unterstützung der kommunalen Ebene bei der Digitalisierung wäre wünschenswert.

Letzter Punkt: Die Behörden können ihre Verpflichtungen nach dem Hessischen E-Government-Gesetz auch durch die Nutzung von E-Government-Strukturen erfüllen, die vom Land bereitgestellt werden. Das sehen wir positiv. Allerdings erfordert diese ge-

meinsame Nutzung von Infrastrukturen, dass die kommunale Ebene bei der Ausgestaltung ebendieser E-Government-Infrastrukturen vorab eingebunden wird, damit sich später keine Inkompatibilitäten ergeben. Deswegen schlagen wir vor, § 16 Abs. 2 so zu ergänzen, dass die kommunale Ebene über ihre Spitzenverbände einvernehmlich in die späteren Festlegungen eingebunden wird.

Herr **Prof. Dr. Bernhardt:** Guten Morgen, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordneten, sehr geehrte Damen und Herren! Auch ich darf mich zunächst für die Möglichkeit bedanken, hier im Namen des Nationalen E-Government Kompetenzzentrums Stellung zu nehmen.

Ich bin stellvertretender Vorsitzender des NEGZ e. V. Vielleicht noch ein zusätzlicher Hinweis: Ich war Chief Information Officer und zuständiger Staatssekretär in Sachsen, als man dort – als erstes Land nach dem Bund – ein E-Government-Gesetz geschaffen hat. Deswegen betrachte ich das Gesetzgebungsverfahren auch unter dem spezifischen Blickwinkel des sächsischen Pilotvorhabens.

Es ist natürlich nachvollziehbar und zu begrüßen, dass sich auch die hessische Regelung weitgehend an dem orientiert, was der Bund mit seinem E-Government-Gesetz aus dem Jahr 2013 an Regelungen getroffen hat. Jetzt sollen spiegelbildlich Vorschriften für die Kommunikation mit den Landesbehörden in deren Eigenschaft, Landesrecht auszuführen, und den Kommunalbehörden geschaffen werden.

Insgesamt muss man an dieser Stelle immer wieder sagen, dass es dem Bürger eigentlich ziemlich gleich ist, ob eine Kommunal-, eine Landes- oder eine Bundesbehörde ihm gegenüber auftritt. Er möchte vor allen Dingen nicht jedes Mal neue Instrumente bemühen müssen, um elektronisch zu kommunizieren. Insoweit ist es sehr wichtig, dass man sich bei den Landesregelungen weitgehend am Vorhandenen orientiert.

Allerdings muss man auch sagen, dass seit Inkrafttreten des E-Government-Gesetzes des Bundes mittlerweile fünf Jahre vergangen sind. Hessen ist jetzt nicht mehr in der zeitlich führenden Rolle, sondern etwa in der Mitte. Es gibt natürlich andere Länder, die noch kein E-Government-Gesetz haben oder bei der Gesetzgebung in diesem Bereich noch weiter zurückliegen. Dennoch hat es in diesen fünf Jahren Entwicklungen gegeben, die über das bisher schon im E-Government-Gesetz des Bundes Verankerte hinaus aufgenommen werden müssen. Diese Entwicklungen beinhalten beispielsweise die Notwendigkeit der Umsetzung europäischen Rechts, zum Beispiel der Datenschutz-Grundverordnung oder der Richtlinie über die elektronischen Rechnungsstellung und Verarbeitung elektronischer Rechnungen, oder von Bundesrecht, zum Beispiel des Onlinezugangsgesetzes, das bekanntlich die Länder bindet.

Darüber hinaus hat man jetzt nicht mehr nur den Anspruch, bestimmte elektronische Kommunikationsinstrumente festzulegen oder Regelungen in Bezug auf die elektronische Aktenführung zu treffen, sondern die Tendenz geht dahin, dass man die Verfahren möglichst umfassend elektronifiziert und – ich füge hinzu – diesbezüglich möglichst auch dem Bürger und den Unternehmen Rechte verleiht. Wenn Sie in das E-Government-Gesetz des Bundes schauen, stellen Sie fest, dass dort insbesondere keine subjektiven Rechte verankert sind. Es gibt mittlerweile aber durchaus E-Government-Gesetze wie beispielsweise das bayerische E-Government-Gesetz, das ein subjektives Recht auf elektronische Verfahren einräumt – über das, was die EU-Dienstleistungsrichtlinie allen entsprechenden Verantwortungsträgern in Deutschland bereits abverlangt, hinaus.

Insoweit rate ich, solche subjektiven Ansprüche auch explizit in das HEGovG aufzunehmen. Ich sage das auch deswegen, weil sich der Bund auf bestimmte elektronische Kommunikationsinstrumente wie De-Mail und die Identifizierung mittels der eID des neuen Personalausweises oder des elektronischen Aufenthaltstitels festgelegt hat und diese Verpflichtungen teilweise nicht in dem Zeitrahmen erfüllt worden sind, den das Gesetz vorgesehen hat. Der Bund hat sich dann auf den Standpunkt gestellt und gesagt: Es gibt ja keine Sanktionen, wenn man den Gesetzestext missachtet – Sanktionen in dem Sinne, dass Schadenersatz fällig wird. Das ist natürlich bei öffentlichen Trägern nicht ohne Weiteres gegeben – von europarechtlichen Verpflichtungen einmal abgesehen –; aber man kann auch indirekte Sanktionen vorsehen, indem man beispielsweise dem Bürger subjektive Rechte verleiht, sodass er es reklamieren kann, wenn Gesetze nicht eingehalten werden.

Ich möchte im Rahmen der mir zur Verfügung stehenden kurzen Zeit noch darauf hinweisen, dass die Fristen, die im Entwurf des Hessischen E-Government-Gesetzes vorgesehen sind, teilweise nicht kalendarisch fixierbar sind, sondern daran geknüpft sind, dass gewisse zentrale Infrastrukturen zur Verfügung gestellt werden, zum Beispiel für De-Mail oder die Nutzung des neuen Personalausweises. Das heißt, die Landesverwaltung hat es selbst in der Hand, die Fristen immer weiter hinauszuschieben, was im Hinblick auf die Nutzungsmöglichkeit natürlich unbefriedigend ist.

Im Übrigen hat sich der hessische Entwurf gerade in Bezug auf De-Mail und die eID-Funktion des neuen Personalausweises nicht an dem orientiert, was andere Länder gemacht haben. Diese haben teilweise die Kommunen mitverpflichtet. Das sieht Hessen ausdrücklich nicht vor, sondern es werden diesbezüglich nur die Landesbehörden verpflichtet. Auch dies ist angesichts des Gesetzgebungsstands im Bereich E-Government aus unserer Sicht ein Rückschritt.

Datenschutz wird natürlich im Hinblick auf die Datenschutz-Grundverordnung jetzt fortgeschrieben. Ich vermisse aber eine klare Regelung beispielsweise zur Verschlüsselung von Dokumenten, die von der Landesverwaltung verschickt werden. Zum Angebot einer Verschlüsselung an die Bürger, die mit der Landesverwaltung kommunizieren wollen, gibt es auch Vorschriften in anderen Gesetzgebungswerken – beispielsweise im Sächsischen E-Government-Gesetz –, an denen man sich orientieren könnte. Im Entwurf des HEGovG ist nur von „angemessenem Schutz“ die Rede. Aber was ist angemessener Schutz? Die Festlegung auf eine Verschlüsselung wäre da etwas konkreter.

Ich habe in meinen schriftlichen Ausführungen darauf hingewiesen, dass man bei den Fristen, zum Beispiel für die elektronische Aktenführung, nicht sehr ambitioniert ist; hier bleibt man zwei Jahre hinter dem Bund zurück.

Der Gesetzentwurf sieht durchaus eine Publikationspflicht bzw. die Möglichkeit der elektronischen Publikation bestimmter landesrechtlicher Vorschriften vor, klammert aber ausdrücklich die elektronische Verkündung von Gesetzen aus. Hier ist Hessen nicht allein, das sieht der Bund ebenso vor. Hintergrund ist, dass für die Ermöglichung der elektronischen Gesetzesverkündung eine Verfassungsänderung notwendig ist. Diese schiebt der Bund schon jahrelang vor sich her, obwohl man wirklich sagen muss, dass Gesetze mittlerweile in der Praxis mehr oder weniger nur noch im Internet aufgerufen werden. Die offizielle Fassung ist weiterhin das Papierexemplar. Aber wer beschafft sich schon das Papierexemplar, um die Authentizität festzustellen? Daher wäre es im Sinne einer modernen E-Government-Gesetzgebung sicherlich angebracht, die elektronische Verkündung von Gesetzen einzubeziehen. Ich möchte darauf hinweisen, dass es in Deutschland durchaus ein Beispiel gibt: Brandenburg verkündet seine Gesetze schon

seit einigen Jahren offiziell elektronisch. Insoweit ist die Begründung dieser Ausklammerung mit der Notwendigkeit einer Verfassungsänderung nicht stichhaltig. Wir alle wissen, wie schnell man die Verfassung gerade in einem – aus meiner Sicht – so unverfänglichen Punkt ändern kann. Hier vermisse ich eine gewisse Ambition Hessens.

Schließlich zur Funktion des sogenannten Chief Information Officer: Sie wird im Gesetzentwurf nur sehr rudimentär erwähnt. Ich rate Ihnen, diesbezüglich etwas detailliertere Bestimmungen zu treffen, zum Beispiel zu seiner Funktion im Rahmen der über die engere IT-Gesetzgebung hinausgehenden Gesetzgebung, nämlich unter dem Gesichtspunkt, dass es eine Instanz gibt, die kritisch überprüft, ob Gesetze, die oft noch vom Papier beseelt sind, angesichts der fortschreitenden Digitalisierung heute nicht anders gefasst werden müssten, um den sich daraus ergebenden Verwaltungsaufwand im Griff zu haben. Eine solche Kompetenz des CIO sehen zum Beispiel Sachsen und Berlin vor, und ich rate, sie in das hessische Gesetz aufzunehmen.

Ein weiterer Punkt, der auffälligerweise im hessischen Gesetzentwurf fehlt, ist die Pflicht zur Optimierung von Verwaltungsverfahren vor der Digitalisierung. Es ist heute eigentlich Konsensus, dass man ohne eine vorherige Optimierung oft nicht hinreichend die Potenziale der Informationstechnik abrufen und das Verfahren effektiv gestalten kann. Deswegen rate ich, eine Bestimmung, wie sie zum Beispiel das E-Government-Gesetz des Bundes mit § 9 enthält, auch in das hessische Gesetz aufzunehmen.

Im Übrigen verweise ich auf meine schriftliche Stellungnahme, in der ich ein bisschen umfänglicher ausführe.

Herr **Prof. Dr. Richter:** Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Abgeordnete, sehr geehrter Herr Minister! Auch ich bedanke mich für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Die Hochschule der Akademie der Polizei ist natürlich eine sehr praktisch ausgerichtete Akademie bzw. Hochschule. Ich selbst habe seit dem Aktionsplan „Deutschland-Online 2010“ – eigentlich gab es schon 2008 die erste Variante davon – lange Zeit IT-Projekte des Bundes und der Länder und E-Government-Projekte geführt und begleite dieses Gesetzgebungsverfahren also auch ein bisschen aus dieser Perspektive. Der praktische Blick darauf ist mir sehr wichtig.

Herr Bernhardt hat vieles gesagt, und ich versuche, jetzt nicht alles zu wiederholen.

Insgesamt ist der Entwurf zu begrüßen, und zwar unter dem einfachen Gesichtspunkt, dass die Digitalisierung der Verwaltung rechtlich gefasst wird. Das ist nicht selbstverständlich; denn wir hatten eine lange Phase, in der die Digitalisierung die Verwaltung – wie alle anderen Lebensbereiche – vor sich hertrieb. Allein deswegen ist es wichtig, überhaupt Regelungen zu schaffen. Das E-Government-Gesetz kam deswegen so spät, weil dieser Umstand so spät erkannt wurde.

Die Digitalisierung bietet große Chancen, aber auch große Risiken; in jedem Fall bedeutet sie eine Veränderung. Wichtig ist, dass der Veränderungsprozess gestaltet wird, und zwar durch den demokratisch legitimierten Gesetzgeber und nicht durch die faktisch zur Verfügung gestellte Technik. Das passiert immer noch zu häufig. Wenn Sie überlegen, über welche Techniken wir in der Verwaltung reden, stellen Sie fest, da kommt zum Beispiel WhatsApp überhaupt nicht vor. WhatsApp wird in der Verwaltung aber genauso verwendet wie alle anderen Instrumente, ohne dass jemand fragt: Kommt das eigentlich in die Akte?

Die Digitalisierung der Verwaltung muss also gestaltet werden. Das ist eine zentrale Herausforderung. Das zentrale Problem im Bereich E-Government bestand in den vergangenen zehn oder zwanzig Jahren darin, dass alles, was eingeführt worden ist, vom Bürger nicht genutzt wird. Das muss man zur Kenntnis nehmen. Vieles wird angeboten, aber keiner nutzt es. Man wundert sich, weil doch im privaten Bereich alles digital gemacht wird – Beispiel Amazon. In der Verwaltung ist die Quote der digitalen Angebote, die genutzt werden, relativ niedrig. ELSTER ist die berühmte Ausnahme, die immer wieder genannt wird, wenn es um das Thema Steuererklärung geht. Aber den Hund anmelden, das machen die wenigsten online, selbst wenn es angeboten wird. Diese Herausforderung wird eher größer, weil die Erwartungen des Bürgers an die Digitalisierung der Verwaltung immer größer werden, gerade aufgrund seiner Erfahrungen im privaten Bereich – es muss noch schneller, noch einfacher gehen –, und er die Verwaltung, die ohnehin schon hinterherhinkt, noch mehr unter Druck setzt.

Vor diesem Hintergrund möchte ich den vorliegenden Gesetzentwurf betrachten. Mit Blick auf den Stand der Gesetzgebung muss man ihn als etwas zurückhaltend bewerten. Woran liegt das? Das hat einen guten Grund, der aus einem Dilemma resultiert: Natürlich ist es richtig, dass sich das Hessische E-Government-Gesetz am Bundesgesetz orientiert, weil damit einheitliche Regelungen geschaffen werden. Wie Herr Bernhardt zu Recht angeführt hat, ist das E-Government-Gesetz des Bundes aber fünf Jahre alt; die inhaltlichen und konzeptionellen Vorbereitungen reichen sogar acht Jahre zurück. Sie sind ein Ergebnis dessen, dass die Projekte im Rahmen des Aktionsplans „Deutschland-Online“ scheiterten. Die Schlussfolgerung, die man damals daraus zog, war: Wir brauchen ein E-Government-Gesetz. – In diesem finden sich zum Beispiel Ausführungen zur elektronische Akte, obwohl diese schon zehn Jahre zuvor eingeführt wurde. Das heißt, man gerät in ein Dilemma, wenn man eine einheitliche Bund-Länder-Ordnung fördern möchte, aber ein Gesetz zum Vorbild nimmt, das nicht mehr in jeder Hinsicht auf dem neuesten Stand ist.

Ein weiterer wichtiger Punkt, den man berücksichtigen muss: Als das E-Government-Gesetz des Bundes erlassen wurde, hatte man sich explizit dagegen entschieden, das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz und die besonderen Fachverwaltungsverfahrensgesetze – wie die Polizeigesetze, die nach Mustergesetzesvorlagen funktionieren, oder die Bauordnungen – konsequent zu digitalisieren. Stattdessen hat man ein Zwischengesetz erlassen. Hier hinkt man noch immer hinterher. Das sieht man an den Ausnahmen, die Sie unter § 1 des Gesetzentwurfs vorsehen. Wenn Sie eine Ausnahme statuieren, hat das zur Folge, dass dieser Bereich ausgelassen wird. Wie Herr Hornung in seiner Stellungnahme zu Recht ausgeführt hat, folgt daraus aber nicht, dass das so bleibt, sondern man müsste dann eine ergänzende Regelung im jeweiligen Fachgesetz schaffen, zum Beispiel im Hochschulgesetz; ansonsten bleibt der Bereich frei, und es kommt keine einheitliche Regelung zustande.

Hierin liegt insgesamt ein bisschen die Widersprüchlichkeit des Gesetzentwurfs. Aber das grundsätzliche Ansinnen, für Einheitlichkeit zu sorgen, ist als solches zu unterstützen und auch sehr wichtig.

Ich möchte im Folgenden nur noch ein paar Einzelheiten herausstellen.

Überraschend ist, dass, obwohl man sich an dem Bundesvorbild orientiert, keine Open-Data-Regelung im Gesetzentwurf enthalten ist. Ich weiß nicht, warum sie fehlt, was der Grund dafür ist. Eigentlich ist das Standard. In Hamburg gibt es dafür ein eigenes Gesetz: das Hamburgische Transparenzgesetz. Es hat eine sehr positive Wirkung, was von allen Seiten bestätigt wird. Auf § 9 EGovG hat Herr Bernhardt schon verwiesen.

Zu einzelnen Regelungen, die in diesem Zusammenhang eine Rolle spielen.

Hinsichtlich des Geltungsbereichs – § 1 – ist mir nicht einsichtig, warum man die Schulen und Hochschulen ausnimmt. Selbstverständlich muss im Bereich der Hochschulen Freiheit von Forschung und Lehre gewährleistet sein; aber Hochschulverwaltung ist Verwaltung, und zwar eine sehr bürgernahe Verwaltung. Das entsprechende Publikum erwartet unter Umständen sogar, dass sehr viel digital gemacht wird. Warum wird – mit Blick auf den Standard, den man mit dem E-Government-Gesetz setzen will – gerade dieser Bereich aus der Verantwortung entlassen? Das ist für mich nicht nachvollziehbar, ebenso wie die Ausführungen, die ich dazu in der Begründung gelesen habe. Entscheidend ist, ob die Freiheit von Forschung und Lehre an den Hochschulen betroffen ist. Selbst wenn man diesen Bereich ausnimmt, müsste man, wie gesagt, eine Spezialregelung treffen.

Zu § 3 ist schon zu Recht gesagt worden, dass es sich um eine sehr wichtige, eine Kernregelung handelt. Die Begründung, warum die Regelung auf die Behörden des Landes beschränkt ist, ist aber nicht überzeugend. Es müssen natürlich auch die Kommunen einbezogen werden. Es macht – wie Herr Bernhardt zu Recht hervorgehoben hat – für den Bürger keinen Unterschied, in welcher Verbandszuständigkeit er sich gerade bewegt.

Ein wichtiger Punkt, der ein wenig an das systematische Argument von vorhin anknüpft: § 3 setzt auf das Multikanalprinzip. Der Gedanke ist: Wir eröffnen zusätzlich den digitalen Kanal. Das ist seit etwa 15 Jahren das leitende Prinzip im Bereich E-Government, mit der Folge, dass es keiner nutzt. Warum? Die Antwort ist ganz einfach: Wenn ich bei Amazon hundert Bücher bestelle, dann lohnt sich eine Registrierung; wenn ich meinen Hund anmelden will – bzw. nach zehn Jahren abmelden will, weil er gestorben ist –, ist das ein einmaliger Vorgang. Für diesen einmaligen Vorgang gehe ich aber nicht aufs Amt und identifiziere mich etc. Deswegen wird ein zusätzlicher, digitaler Kanal bei der Verwaltung schlecht angenommen.

Man muss sich ernsthaft überlegen, ob das Multikanalprinzip tatsächlich der richtige Weg ist. Die Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellt, ist: Kann man den Bürger zwingen, nur noch digital mit der Verwaltung zu kommunizieren? – Das ist sehr schwierig. Aber vielleicht gibt es die Möglichkeit, einen Mittelweg zu wählen, indem man sagt: Der Regelkanal ist der digitale – das Prinzip „Digital First“ –, und es gibt bestimmte Ausnahmen, für die parallel herkömmliche Kanäle offengehalten werden. Der Regelkanal muss aber der digitale sein; ansonsten führt das wirtschaftlich gesehen zu einem zirkulären Schluss: Sie investieren in einen digitalen Kanal und begründen das mit Entlastung und Effizienz, die sich aber mangels Nutzung nicht einstellen. Dann müssen Sie rechtfertigen, warum Sie den digitalen Kanal überhaupt eröffnet haben.

Zu § 5: Es ist sehr gut, dass sich diese Regelung an alle öffentlichen Auftraggeber richtet. Überraschend ist jedoch, dass die elektronische Rechnungsstellung nicht auch in die umgekehrte Richtung geregelt wird. Warum werden nicht auch die Behörden berechtigt, Rechnungen elektronisch zu stellen? Der Bund gewährleistet dies mit dem neu geschaffenen § 4a EGovG. Die Unternehmen haben schließlich nicht nur ein Interesse daran, dass sie selber Rechnungen elektronisch stellen können, sondern auch daran, dass sie Rechnungen der Verwaltung elektronisch empfangen können. Deswegen hat der Bund das EGovG um § 4a ergänzt. Eine solche Regelung fehlt im vorliegenden Gesetzentwurf.

Des Weiteren beschränkt sich § 5 auf die Umsetzung der EU-Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung im oberschwelligen Bereich von Vergaben. Das ist toll, erfasst aber nur einen kleinen Bereich der Aufträge. Die Kommunen werden wissen, dass die meisten Aufträge im unterschwelligen Bereich liegen. Diese werden von § 5 nicht erfasst. Will man aber einheitlich digitalisieren, erscheint eine entsprechende Regelung für den unterschwelligen Bereich angezeigt, da es letztlich keinen Unterschied macht, in welcher Höhe der Auftrag läuft.

Zu § 7 habe ich schon gesagt, dass konsequenterweise auch die Kommunen einbezogen werden müssten. An dieser Stelle möchte ich einen Punkt zur E-Akte ansprechen: Bei der E-Akte muss man, wie es im Gesetzentwurf heißt, in der Tat mit Akzeptanzproblemen rechnen. Ich glaube aber nicht, dass sich diese Akzeptanzprobleme auf die digitale Aktenführung beziehen, sondern sie resultieren daraus, dass wir in den letzten 20 Jahren – Stichwort: DOMEA; 25 Jahre reichen die ersten Konzeptionen zurück – zu zögerlich versucht haben, die E-Akte einzuführen. Das hat zu einem Konglomerat aus Digital und Papier geführt. Es frustriert, wenn Sie nicht wissen: Ist die Laufmappe oder die digitale Akte das Maßgebliche? Wo ist eigentlich der Aktenstand? – Meines Erachtens wäre es angezeigt, dass sich der Gesetzgeber konsequenter für die Einführung der E-Akte einsetzt, dass nicht nur von „sollen“, „müssten“ und „dürften“ die Rede ist, sondern dass es tatsächlich heißt: „Die E-Akte *ist* zu führen“, um eine Klarheit in die Aktenführung zu bekommen, von der sie eigentlich lebt.

Zu § 10 möchte ich aufgrund der begrenzten Zeit nur hervorheben: Es ist sehr zu begrüßen, dass die elektronischen Register einbezogen werden. Das ist ein sehr wichtiger Punkt. Sehr gut ist auch die technikoffene Ausgestaltung der Norm. Das ist sehr wichtig, da die technische Entwicklung so schnell voranschreitet. Das sieht man an § 3, wo De-Mail verankert ist, ein Kommunikationsmittel, bei dem ich sagen würde – ich weiß nicht, ob es überhaupt noch jemand kennt –: Das ist nicht mehr der neueste Stand der Technik.

Zu § 11: Herr Bernhardt hat bereits klargestellt, dass das Gesetz- und Verordnungsblatt bei der elektronischen Veröffentlichung eigentlich nicht mehr außen vor zu lassen ist. Soweit ich weiß, soll in Hessen eine Volksabstimmung stattfinden, in deren Rahmen die Bürger für eine Änderung der Verfassung stimmen können, nach der Gesetze auch elektronisch verkündet werden können. Wenn dieser Änderung zugestimmt wird, gibt es keinen Grund mehr, das Gesetz- und Verordnungsblatt nicht einzubeziehen. Ich halte die elektronische Verkündung von Gesetzen für etwas vollkommen Normales. In Brandenburg wird dies schon praktiziert.

Zu den §§ 13 bis 16 will ich zusammenfassend ausführen, da diese die Reformorganisation betreffen. Das ist ein wichtiger Punkt: Wie steuern wir die IT- bzw. Digitalisierungsreform in der Verwaltung? Hier ist das alte Problem, dass wir mit zwei Herausforderungen konfrontiert sind: Digitalprojekte in der Verwaltung sind – erstens – ebenenübergreifend. Es sind immer Kommunen, Landkreise, das Land und regelmäßig auch der Bund beteiligt. In Hamburg haben wir das Glück, dass wir keine Kommunalebene haben, also schon eine Ebene weniger. Es gibt aber noch die Ressorts, und jedes Digitalisierungsprojekt in der Verwaltung ist – zweitens – ressortübergreifend. Um das Beispiel Hundeanmeldung aufzugreifen: Bei der Hundeanmeldung ist die Hundesteuer enthalten. Damit haben Sie ein Parallelverfahren, das Sie ankoppeln müssen. Die entscheidende Frage ist also: Wie überwinden Sie die Ressortgrenzen in der Konzeption und in der strategischen Anleitung?

In den §§ 13 bis 15 wird eine Reformorganisation aus E-Government-Rat mit dem CIO und einer zuständigen Stelle für die Entwicklung und Umsetzung der E-Government-Strategie beschrieben. Das ist alles gut; man muss schauen, wie das zusammenwirkt. In § 16 sind aber die Rechtsetzungskompetenzen am Ressortprinzip ausgerichtet. Für mich wäre die große Frage, was immer der E-Government-Rat beschließt – und seine Beschlüsse haben nach § 15 nur Empfehlungscharakter –: Was passiert dann tatsächlich in der Regelstaatsorganisation? Wie wird dann entschieden? Sagt das Ressort: „Vielen Dank für die Empfehlung, aber das ist jetzt unsere Ressorthoheit, wir machen die Verordnung eben doch mal anders“? Das ist häufig genug passiert, sodass ich darauf nur hinweisen wollte.

Zu § 17: Überraschend ist – das hat auch Herr Bernhardt festgestellt –, dass die Wirkkraft eines Gesetzes von einem Akt der Verwaltung selbst abhängig gemacht wird, die von diesem Gesetz eigentlich angeleitet werden soll. Das habe ich bisher noch nicht gesehen. Für die Verwaltung ist es sehr komfortabel, zu sagen: Ich sage dann Bescheid, wann das Gesetz für mich gilt – nämlich dann, wenn ich die Infrastruktur aufgebaut habe. – Das finde ich nicht nur überraschend in der Sache, sondern frage mich mit Blick auf die Gewaltenteilung auch, ob das sinnvoll ist. Der Gesetzgeber sollte es schon in der Hand behalten, darüber zu entscheiden, wann ein Gesetz gilt. Er kann es befristen, aber nicht von einem Akt desjenigen abhängig machen, den er steuern will bzw. laut Verfassung steuern soll. Auch die schon erwähnten langen Fristen finde ich überraschend.

Letzter Punkt: Ich empfehle, die in § 17 Abs. 2 vorgesehene Befristung des Gesetzes mit einer Regelung zur Evaluation des Gesetzes zu verbinden, damit man, wenn man feststellt, dass man sich auf dem verkehrten Weg befindet, das Gesetz strukturell ändern kann. Ansonsten wird es fortgeschrieben werden, und dann landen wir wieder genau dort, wo wir uns schon die ganze Zeit befinden: auf den hinteren Rängen.

Herr **Prof. Dr. Hornung:** Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Abgeordnete, meine Damen und Herren! Auch ich danke für die Möglichkeit, hier Stellung zu nehmen, und konzentriere bzw. beschränke mich auf den Entwurf des Hessischen E-Government-Gesetzes. Ausführungen zu weiteren Fragen im Zusammenhang mit dem Gesetzentwurf finden Sie in meiner schriftlichen Stellungnahme.

Die Landesregierung verfolgt mit dem Gesetzentwurf aus zwei Gründen, die schon genannt worden sind, ein wichtiges und sinnvolles Gesetzgebungsvorhaben. Zum einen ist der gesamte Bereich regelungsbedürftig. Die elektronische Verwaltung ist zu wesentlich und wirft insbesondere für die Bürgerinnen und Bürger zu viele wichtige Fragen auf, als dass man die Strukturierung im ungeregelten Verwaltungsorganisationsbereich belassen könnte. Zum anderen gibt es nunmehr bereits seit fünf Jahren eine Bundesregelung, und auch die meisten Länder haben entsprechende Regelungen geschaffen. Das Land Hessen ist also ein Nachzügler. Angesichts der Vernetzung der E-Government-Strukturen ist ein Höchstmaß an Einheitlichkeit der Rechtsgrundlagen anzustreben.

Es ist deshalb zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf der Landesregierung sehr viele Regelungen des Bundesgesetzes übernimmt und nur an Landesrecht anpasst. Dazu will ich nicht weiter ausführen. Ich will aus Gründen der Homogenität jetzt nicht anfangen, die Regelungen des E-Government-Gesetzes des Bundes infrage zu stellen, auch wenn man das an manchen Punkten tun könnte. Ich konzentriere mich auf zusätzliche Fragen und – meines Erachtens – sinnvolle Erweiterungen, erstens den Anwendungsbereich bzw. Ausnahmen davon, zweitens die Erstreckung auf die Kommunen, und drittens

möchte ich einige Anmerkungen zu ungeregelten, aus meiner Sicht aber regelungsfähigen und -bedürftigen Punkten machen.

Erstens: zum Anwendungsbereich. Dieser wird in § 1 in bestimmten Bereichen beschränkt, und zwar – das muss man betonen – stärker als in Gesetzen anderer Bundesländer. Das erscheint mir rechtfertigungsbedürftig, wird aber in der Begründung nicht hinreichend gerechtfertigt. Man mag es rechtfertigen können, aus meiner Sicht aber nicht hinsichtlich der teilweise sehr pauschalen Ausnahmen zum Beispiel von Krankenhäusern oder Wasser- und Bodenverbänden.

Auch die Ausnahme des Bereichs der Hochschulen – meines Bereichs – finde ich zu weitgehend. Ich glaube nicht, dass eine zumindest grundsätzliche Pflicht zur elektronischen Aktenführung die Hochschulen übermäßig in ihrer Autonomie beschränken würde. Natürlich muss es Ausnahmen geben, beispielsweise für die papierbasierte Prüfungsverwaltung, Stichwort: Klausuren. Es wäre ein unverhältnismäßiger Eingriff in die Hochschulautonomie, die Hochschulen – wie nach § 7 vorgesehen – zu verpflichten, sämtliche Papierklausuren hinterher zu digitalisieren, um das Ganze elektronisch zu archivieren und das Papier wegwerfen zu können. Eine solche Regelung ist überflüssig.

In vielen anderen Bereichen, beispielsweise bei der Prüfungsanmeldung, jedoch arbeiten die Hochschulen heute sowieso schon elektronisch. Ich sehe nicht, dass § 7 die Hochschulen hier übermäßig belasten würde. Ich weiß nicht, was mein Präsident zu meinen Ausführungen sagen würde; ich rede insofern dann vielleicht auch einmal gegen meine eigene Institution. Ich glaube, dass man bestimmte Ausnahmen rechtfertigen kann, aber wenn der Gesetzgeber Regelungen des Entwurfs für bestimmte Verwaltungsbereiche, seien es die Wasserverbände oder die Hochschulen, für zu pauschal hält, dann sollte er sie nicht für pauschale Ausnahmen nutzen, sondern bereichsspezifische Regelungen schaffen. Diese vermisse ich.

Zweitens: zu den Kommunen. Diese werden zwar nicht in § 1, wohl aber an mehreren anderen Stellen des Gesetzes von einzelnen Bestimmungen ausgenommen. Dies erscheint mir schwer zu rechtfertigen. Ein Beispiel: Die Kommunen müssen nur die elektronische Signatur akzeptieren, nicht aber De-Mail und den elektronischen Identitätsnachweis. Ich glaube, dass das zu Frustration aufseiten der Bürgerinnen und Bürger führen wird, weil sie die beiden letzteren Authentisierungs- oder Kommunikationsinstrumente gegenüber allen anderen Verwaltungsträgern einsetzen können, nicht aber gegenüber den Kommunen. Das ist für die Bürgerinnen und Bürger nicht nachvollziehbar, weil sie sowieso nicht nachvollziehen können, wer in der Verwaltungshierarchie oder im mehrstufigen Verwaltungsaufbau für welche Verwaltungsdienstleistungen zuständig ist. Die Kommunen sind aber nun einmal der Hauptansprechpartner für die Bürgerinnen und Bürger.

Darüber hinaus sind die Kommunen auch von der Soll-Norm zur elektronischen Aktenführung in § 7 ausgenommen. Das mag man für kleine Kommunen rechtfertigen können, meines Erachtens aber nicht für große Kommunen und für Kommunalverbände. § 7 – das muss man sich klarmachen – enthält sowieso eine Wirtschaftlichkeitsklausel. Die Fachverfahren, bei denen es unwirtschaftlich wäre, sie zu digitalisieren, müssen mithin sowieso nicht digitalisiert werden, auch bei Landesbehörden nicht. Wenn man diese Wirtschaftlichkeitsklausel ernst nimmt, droht meines Erachtens auch bei einer Übertragung auf die Kommunen kein Eingriff in die kommunale Organisationshoheit.

Drittens möchte ich einige Ausführungen zu zusätzlichen regelungsbedürftigen bzw. sinnvollen Punkten machen. Diesen Punkt unterteile ich wiederum in drei Unterpunkte.

Erstens fehlen Parallelregelungen zu den §§ 9 und 10 EGovG, ohne dass dieses Fehlen in der Gesetzesbegründung erläutert oder auch nur erwähnt wird. § 10 betrifft die Bindungswirkung der Beschlüsse des IT-Planungsrates. Eine entsprechende Regelung darüber im Landesgesetz kann man für entbehrlich halten, weil die Bindung ohnehin eintritt; allerdings ist die in § 15 des Gesetzentwurfs schon erwähnte vorgeschlagene Regelung zur Einrichtung eines hessischen E-Government-Rates insoweit auch nicht besonders eindeutig hinsichtlich des Verhältnisses des E-Government-Rates des Landes zum IT-Planungsrat. Im Gefüge des Mehrstufenaufbaus kann der hessische E-Government-Rat dem IT-Planungsrat des Bundes nur nachgeordnet sein, weil man ansonsten die Homogenisierung und Standardisierung, die der IT-Planungsrat auf Bundesebene gerade anstrebt, vergessen kann. Ich befürworte insoweit eine Klarstellungsregelung entsprechend § 10 EGovG.

Wichtiger ist mir aber § 9 EGovG, den die Kollegen bereits erwähnt haben. § 9 EGovG verpflichtet die Behörden, Verwaltungsabläufe vor der Elektronifizierung zu dokumentieren, zu analysieren und zu optimieren. Jetzt kann man sagen, eine gut funktionierende Behörde tut all das ohnehin. Ein zentrales Ergebnis der E-Government-Forschung der letzten zwanzig Jahre ist, dass E-Government mehr ist als die reine Elektronifizierung von bisher papierbasierten Verwaltungsabläufen. Wir wollen nicht einfach nur alles elektronisch machen, was wir bisher auf Papier gemacht haben, sondern wir müssen Prozesse gerade ändern und verbessern. Das Problem ist natürlich, dass nicht alle Behörden gleich gut funktionieren und dass auch in funktionierenden Behörden die Widerstände teilweise groß sind und diejenigen, die mit der Umsetzung solcher Projekte befasst sind, es als deutliche Erleichterung empfinden würden, mit einer § 9 EGovG entsprechenden Regelung ein Pfund in der Hinterhand zu haben und zu sagen: Wir sind gesetzlich verpflichtet, diese Dokumentation und Verbesserung durchzuführen, bevor wir elektronifizieren. – Mir ist nicht erklärlich, wieso also auf eine Parallelregelung verzichtet wird. Ich befürworte eine solche.

Zweiter Punkt: Es fehlen Parallelregelungen zu §§ 12 und 12a EGovG, also zu Open Data. Mir ist klar, dass der Entwurf den gerade zwischen den Regierungsfraktionen in Hessen gefundenen Kompromiss zur Informationsfreiheit aus diesem Frühjahr nicht wieder aufschnüren kann. Ich möchte dennoch kurz, aber entschieden darauf hinweisen, dass die hessische Zurückhaltung in diesem Punkt in Deutschland zunehmend zum Anachronismus wird. Während andere Länder inzwischen über die erste Generation der Informationsfreiheitsgesetze deutlich hinausgehen und – Beispiel Hamburg – Transparenzgesetze erlassen haben, hat Hessen im Frühjahr ein Gesetz verabschiedet, das hinter dieser ersten Generation von Gesetzen der anderen Bundesländer deutlich zurückbleibt. Ich kann Sie also nur nachdrücklich dazu ermuntern, dies so rasch wie möglich zu überdenken.

Drittens – und letztens – regelt der Entwurf Fragen der IT-Sicherheit meines Erachtens nur sehr fragmentarisch und deshalb unzureichend. § 3 Abs. 5 gibt einen angemessenen Schutz bei der Datenübertragung vor: Die Behörde muss, wenn sie elektronisch mit den Bürgerinnen und Bürgern kommuniziert, einen angemessenen Schutz vorhalten. – Das klingt zunächst einmal gut. Nach der Begründung soll aber nur bei einem hohen Schutzbedarf eine Pflicht zur Verschlüsselung bestehen. Das ist meines Erachtens nicht in Einklang mit Artikel 23 der Datenschutz-Grundverordnung, der eine solche pauschale Ausnahme für „normalen“ Schutzbedarf gerade nicht enthält. Meines Erachtens müsste eine solche Regelung an die Möglichkeiten auf Bürgerseite anknüpfen. Dies würde zwei Schritte umfassen: erstens die grundsätzliche Pflicht der Behörde, eine Standardverschlüsselungssoftware zu beschaffen und vorzuhalten, und zweitens die Verwendung dieser Verschlüsselungssoftware davon abhängig zu machen, ob auf Bürgerseite ein

komplementäres Instrument existiert. Das heißt, wenn ein Kommunikationspartner eine kompatible Software verwendet, dann besteht eine Pflicht zur Verschlüsselung, und zwar auch bei normalem Schutzbedarf. Diese Pflicht zur Verschlüsselung sollte, wenn beide Kommunikationspartner die technische Möglichkeit zur Verschlüsselung haben, nicht davon abhängen, ob eine Hundesteueranmeldung durchgeführt wird oder es um sensible Gesundheitsdaten geht, weil das in der Praxis zu einer Abstufung von Daten führte, die für die Verwaltung schon schwer zu durchschauen ist – „Wann ist hoher Schutzbedarf gegeben? Wann muss ich verschlüsseln?“ – und auch für Bürger kaum einsichtig ist. Wenn wir standardmäßig verschlüsseln wollen, dann sollte sich das daran orientieren, ob beide Kommunikationspartner die Möglichkeit zur Verschlüsselung haben.

Grundsätzlich vermisse ich ein umfassendes Konzept zur rechtlichen Regulierung der IT-Sicherheit in der öffentlichen Verwaltung. Man muss allerdings fairerweise sagen, dass dies auf Bundesebene genauso ist. Man kann natürlich ein weiteres Gesetzgebungsverfahren in die Wege leiten, auch wenn es jetzt, in dieser Legislaturperiode, zu spät dafür sein mag. Ich möchte aber abschließend kritisch anmerken, dass ein Gesetz, das – ich zitiere aus der Begründung – den Anspruch erhebt, die elektronische Verwaltung in Hessen zu fördern, ein sehr guter Anlass gewesen wäre, die zentrale Frage der IT-Sicherheit mitzuregeln.

Vorsitzender: Schönen Dank. – Ich eröffne die erste Fragerunde für die Abgeordneten. Bitte schön, Herr Greilich.

Abg. **Wolfgang Greilich:** Ich bedanke mich für die sehr engagierten Vorträge. Ich versuche, ein Resümee zu ziehen, verbunden mit einer Frage an die drei Professoren.

Ich habe Sie so verstanden, dass Sie sagen: Es ist schön und gut, was uns hier vorgelegt worden ist, aber mehr wäre besser gewesen. Man zeigt mit der Gesetzesformulierung, dass man in Hessen insgesamt noch sehr zurückhaltend an das Thema E-Government herangeht. Dazu hätte ich gerne eine allgemeine Bewertung von Ihnen.

Ich will das ein bisschen konkretisieren. Herr Professor Bernhardt, ich bin sehr dankbar für Ihre Hinweise zu § 7 und den darin enthaltenen Formulierungen. Es ist unter Juristen eigentlich eine Binsenweisheit, dass „sollen“ „müssen“ heißt, wenn es keine stark begründete Ausnahme gibt. Wie Herr Professor Bernhardt herausgearbeitet hat, führt die Landesregierung in der Begründung ihres Gesetzentwurfs aus, es solle damit eben keine Pflicht zur elektronischen Aktenführung und Vorgangsbearbeitung konstituiert werden, aber man verwendet trotzdem den Begriff „sollen“. Das ist für mich auch ein Zeichen, dass man sich nicht wirklich traut, das zu machen, was der Text hergibt, also nimmt man es in der Begründung wieder ein bisschen zurück.

Hinsichtlich der Ausnahme des Bereichs der Schulen und Hochschulen – Herr Professor Richter hatte sich dazu geäußert – wird in der Begründung des Entwurfs darauf abgestellt, man nehme die Schulen deswegen partiell von der Anwendung aus, weil die nach dem Schulgesetz vorgeschriebene Schriftform nicht durch die elektronische Form ersetzt werden soll. Man hätte in der Folge das Schulgesetz ändern müssen; das ist richtig. Aber gibt es aus Ihrer Sicht irgendeinen sachlichen Grund, warum im Schulbereich weiterhin die Schriftform vorgeschrieben wird und sie nicht durch die elektronische Form ersetzt werden kann? Diese Frage bezieht sich also auf den Geltungsbereich.

Spannend fand ich auch die Hinweise von Professor Richter zum Inhalt der §§ 14, 15 und 16, insbesondere zum Spannungsverhältnis zwischen den §§ 15 und 16: erst Zusammenführung, dann aber doch wieder Ressortprinzip. – Meine Frage ist: Hätten Sie eine Idee, wie man das besser fassen kann, wie man zu einer besseren Regelung kommen kann, die die Reibungsverluste, die im Verfahren angelegt sind, ein wenig reduzieren könnte?

Vielen Dank insbesondere für den Hinweis auf § 17, die Regelung zum Inkrafttreten. Ich habe sie zugegebenermaßen überlesen. Aber mir sträuben sich ein paar verfassungsrechtliche Haare. Halten Sie es für zulässig, was dort vorgesehen ist?

Abg. **Tobias Eckert:** Auch ich möchte mich zunächst insbesondere bei den drei Professoren für die sehr deutliche und ausgiebige Beschreibung herzlich bedanken.

Sie beschreiben, dass wir jetzt, im Jahr 2018, ein Gesetz in Hessen bekommen sollen, das eine fünf Jahre alte Grundlage hat und offensichtlich keine wesentlichen Weiterentwicklungen vorsieht. Sie haben ein paar Beispiele angeführt. Könnten Sie noch einmal prägnant beschreiben, was im Jahr 2018 zwingend in ein modernes E-Government-Gesetz aufgenommen werden müsste, damit es den Ansprüchen von heute genügt?

Eine Frage an den Städtetag: Sie bedauern in Ihrer schriftlichen Stellungnahme, dass ein Vorschlag zur Einsetzung eines Computer-Sicherheits-, Ereignis- und Reaktionsteams, der ursprünglich zur Debatte stand, nicht in den Entwurf aufgenommen wurde. Könnten Sie dazu noch einmal näher ausführen?

Eine weitere Frage an die drei Professoren, zur Fristenregelung. Habe ich Sie richtig verstanden, dass nach Inkrafttreten des Gesetzes diejenigen, die eine Frist eigentlich unter Zugzwang setzen soll, selber entscheiden können, ab wann das Gesetz für sie gilt, nämlich erst, wenn die Voraussetzungen geschaffen sind? Könnten Sie dazu noch einmal ausführen?

Schließlich eine Frage insbesondere an Herrn Professor Richter und Herrn Professor Dr. Hornung zum Thema Open-Data-Regelung: Sie beide haben einige Ausführungen zur Informationsfreiheit gemacht. Dass Informationsfreiheit Vorteile haben kann, ist in diesem Raume eher umstritten – nicht bei uns, aber bei anderen. Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie noch einmal auf die Bedeutung von Informationsfreiheit bzw. auf die fehlende Open-Data-Regelung und darauf, wie man sie fassen müsste, eingehen könnten.

Abg. **Hermann Schaus:** Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren! Auch ich bedanke mich bei den Herren Professoren dafür, dass sie die Mängel offengelegt haben.

Vielleicht könnten Sie sich, um das, was Sie beschrieben haben, insgesamt einordnen zu können, dazu durchringen, eine Note zu vergeben. Ist der Gesetzentwurf aus Ihrer Sicht ausreichend? Sie sollen keine Schulnote vergeben, aber ich frage Sie: Bringt ein solches Gesetz die Verwaltung und die Zusammenarbeit zwischen Kommunen, Land und Bund, also zwischen den Behörden, effektiv weiter? Oder ist es eher so, dass dieses Gesetz eine scheinbare Verbesserung bringt, aber in der Realität für den Bürger eher weitere Probleme nach sich zieht? So habe ich Sie verstanden. Sie haben beschrieben, dass es eine ganze Reihe von Ausnahmen von Behörden gibt, dass der Entwurf die fortschreitende technische Entwicklung nicht abbildet, und äußern Bedenken im Zusammen-

hang mit dem Inkrafttreten des Gesetzes. Ich würde Sie bitten, noch einmal Stellung dazu zu nehmen, insbesondere aus der Bürgersicht. Mein Eindruck ist, dass die Verabschiedung dieses Gesetzes wenig Nutzen bringt und zu zusätzlichen Komplikationen in den verwaltungsinternen Abläufen führt. Vielleicht können Sie das entkräften; das würde mich sehr freuen.

An die kommunalen Vertreter habe ich eine Frage zur Konnexität. Herr Gieseler, Sie haben es angesprochen. Ich würde Sie bitten, das noch einmal zu konkretisieren. Können Sie das quantifizieren? Haben Sie konkrete Forderungen? Wie verhält es sich zum Beispiel mit einer gemeinsamen Softwareentwicklung zwischen den Kommunen und dem Land, um bestimmte Abläufe zu optimieren? Findet das statt, und wenn ja, in welcher Form? Dazu hätte ich gerne eine Aussage von Ihnen. Auch für uns ist es natürlich wichtig, zu wissen, welche finanziellen Auswirkungen, die allein aus der Entscheidung des Landes resultieren, möglicherweise auf die Kommunen zukommen.

Herr **Prof. Dr. Bernhardt:** Vielen Dank den Herren Abgeordneten, die in der Tat sehr interessante Fragen gestellt haben.

Zunächst zu den Fragen des Herrn Abgeordneten Greilich. Sie haben mich insoweit richtig verstanden, dass ich die arg zurückhaltende Herangehensweise dieses Gesetzentwurfs ein bisschen kritisch sehe. Man bemüht sich, die bundesrechtlichen Regelungen, soweit es irgend möglich ist, aufzunehmen; aber das tut man nicht vollständig. Es wurde schon von den anderen Kollegen hervorgehoben, dass sich einige Bestimmungen ohne größere Begründung nicht in dem Gesetzentwurf wiederfinden. Das betrifft zum Beispiel die von mir schon erwähnte Pflicht zur Analyse und Optimierung von Verfahren, bevor man sie digitalisiert. Das ist heute eigentlich Konsensus, geschieht aber längst nicht in dem gewünschten Maße. Es wäre sicherlich anzuraten, diese Pflicht gesetzlich zu verankern, wie es der Bund getan hat, wie es auch die meisten anderen Länder in ihren E-Government-Gesetzen getan haben. Natürlich ist auch die Einfügung einer Open-Data-Klausel anzuraten. Ich bin auch der Meinung, dass das, was der Bundesgesetzgeber mit § 12a kürzlich in sein E-Government-Gesetz aufgenommen hat, heute Standard ist. Ich rate auch an, wenn man ein modernes Gesetz schaffen will, sich dem anzunähern, was Hamburg, Bremen oder Rheinland-Pfalz mit ihren Transparenzgesetzen bereits umgesetzt haben.

Was den Geltungsbereich anbelangt: In der Tat muss man es – ich habe es in meiner schriftlichen Stellungnahme zum Ausdruck gebracht – immer sehr kritisch sehen, wenn bestimmte Institutionen aus dem Anwendungsbereich eines E-Government-Gesetzes herausgenommen werden. Das sollte eigentlich nur in zwingenden Fällen geschehen. Diese zwingenden Fälle kann man nicht bei allen Herausnahmen erkennen, jedenfalls nicht ohne Weiteres. Die Herausnahmen aus dem Geltungsbereich gehen sogar weiter als in vergleichbaren E-Government-Gesetzen der anderen Länder.

Ich rate auch dazu – wie ich es vorhin schon im Hinblick auf die Funktion des CIO formuliert habe –, die Zuständigkeiten des E-Government-Rates zu konkretisieren; denn dort könnte die Musik spielen. Der E-Government-Rat ist ja zum einen dem IT-Planungsrat auf Bundesebene und zum anderen den parallelen Gremien, die in den Ländern zur Koordinierung der E-Government-Aspekte auf Landes- und auf der kommunalen Ebene geschaffen wurden, nachgebildet. Es wäre vorstellbar, die Schaffung eines Gremiums zu forcieren, das beispielsweise durch Mehrheitsentscheidungen bestimmte Empfehlungen, wenn nicht sogar Festlegungen im Hinblick auf bestimmte Standardsetzungen tref-

fen kann. Insoweit könnte man die Befugnisse des E-Government-Rates erweitern. Das hätte den Charme, dass die kommunale Ebene mit an Bord wäre.

Ich selber habe viele Jahre den – etwas anders bezeichneten, aber dem Sinne nach parallelen – IT-Kooperationsrat in Sachsen geleitet. Allein durch die Zusammenarbeit mit den Kommunen hatten die Kommunen wirklich das Gefühl, mit am Tisch zu sitzen, und konnten über Standards mitentscheiden. Ich kann nur immer dringend empfehlen, die Kommunen nicht außen vor zu lassen, sondern einzubinden. Das führte in Sachsen zum Beispiel dazu, dass wir Verpflichtungen im E-Government-Gesetz auch auf die Kommunen erweitern konnten – über das im Hessischen E-Government-Gesetz Vorgesehene hinaus. So ist zum Beispiel die Verpflichtung, De-Mail-Zugänge zu schaffen oder den neuen Personalausweis als Identifizierungsinstrument einzusetzen, in Sachsen, aber auch in anderen Ländern nicht auf die Landesebene begrenzt, sondern auf die kommunale Ebene ausgedehnt.

Die Fristen – § 17 – wurden angesprochen, und es wurde die Frage aufgeworfen: Ist es verfassungsrechtlich zulässig, die Wirkungsweise der Fristen davon abhängig zu machen, dass die Landesregierung bestimmte vorhergehende Entscheidungen trifft oder Strukturen schafft? Wir haben so etwas Ähnliches auch im E-Government-Gesetz des Bundes. Dort hieß es: ein Jahr nach Schaffung des De-Mail-Zugangs. Auch das habe ich damals eher kritisch gesehen. Ich habe schon in meiner schriftlichen Stellungnahme ausgeführt, dass ich es sehr befürworte, exakt nachprüfbare kalendarische Fristen zu setzen, sodass jeder Bürger genau weiß: Ab dem und dem Zeitpunkt kann ich De-Mail – zumindest auf Landesebene – nutzen.

Was die verfassungsrechtliche Frage anbelangt, kann ich nur immer darauf hinweisen: Nach der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts muss der Gesetzgeber wesentliche Fragen selber regeln. Ob man so weit gehen könnte, zu sagen: „Das ist jetzt wesentlich“, darüber lässt sich diskutieren. Ich würde es eher als politische denn als verfassungsrechtliche Frage ansehen; aber ich schließe anderes nicht aus.

Dann wurde von den Abgeordneten generell die Frage aufgeworfen, ob der Gesetzentwurf wirklich ambitioniert ist. Ich habe schon darauf hingewiesen: Man hat einige Entwicklungen, die in den letzten fünf Jahren eingetreten sind, nicht berücksichtigt, jedenfalls nicht über das, was im Hinblick auf europäisches Recht oder Bundesrecht zwingend gesetzlich zu verankern war, hinaus. Zum Beispiel empfehle ich dringend, tatsächlich so etwas wie Rechte zu verankern. Beispielsweise sieht das bayerische E-Government-Gesetz ein Recht auf durchgehende elektronische Verfahrensdurchführung vor. Das würde für einen entscheidenden Push sorgen, weil die Verwaltung dann damit rechnen muss, dass ein Bürger sein Recht auch tatsächlich gerichtlich einklagt.

Was Open Data anbelangt, schließe ich mich der Meinung der beiden Kollegen von den Hochschulen bzw. Universitäten an. Effektiv bringt der Gesetzentwurf insofern einen Mehrwert, als das Land ohne das Gesetz im jetzigen Zustand verharren würde. Man würde weit hinter den bundesrechtlichen Verpflichtungen zurückbleiben. Schließlich verpflichtet das E-Government-Gesetz des Bundes auch hessische Behörden, soweit sie Bundesrecht auszuführen haben, die Bundesregelungen zu beachten, aber nur, insoweit im Bundesrecht ausdrücklich von „*die* Behörden“ und nicht nur von Bundesbehörden die Rede ist. Das ist aber der Mindeststandard.

Natürlich ist es aus Bürgersicht wünschenswert, dass zumindest der Zustand erreicht wird, dass man nicht unterschiedliche Instrumentarien einsetzen muss, je nachdem ob eine Bundesbehörde, eine Bundesrecht ausführende Behörde oder eine Landesbehörde

arbeitet. Insoweit geht der Gesetzentwurf einen Schritt in die richtige Richtung. Ich würde aber sagen: Fünf Jahre nach dem EGovG muss man etwas Moderneres schaffen. Das ist wünschenswert; denn sonst hätte man einen Gesetzentwurf wie den hessischen schon vor fünf Jahren auf den Weg bringen können. Jetzt sind fünf Jahre vergangen, und da muss man ein bisschen mehr machen. Das ist auch die Erwartung der Bürger.

Wenn ich es richtig sehe, habe ich alle Fragen beantwortet. Gerne stehe ich aber noch für Rückfragen zur Verfügung.

Herr **Prof. Dr. Richter:** Ich beantworte die Fragen in der Reihenfolge, wie ich sie mir notiert habe. – Die erste Frage war: Wäre mehr besser gewesen? Das ist das von mir am Anfang beschriebene Dilemma: Es hat einerseits sein Gutes, einheitliche Regelungen zu schaffen, andererseits möchte man ein Gesetz, das technisch up to date ist, und das Potenzial dieses Gesetzes ausschöpfen. Hier muss man den Mittelweg finden. Deswegen ist jetzt schwer zu entscheiden, ob mehr besser gewesen wäre. Grundsätzlich ist Einheitlichkeit eine gute Sache; man müsste aber punktuell schauen: Wo hat man diese föderale Unabhängigkeit nicht, wo kann man auch einmal eine neue Norm schaffen, sodass der föderale Wettbewerb belebt wird? Das ist ja der Sinn: dass die Länder verschiedene Gesetze erlassen, dass ein Gesetzgeber auf Landesebene auch einmal voranschreitet.

Ich möchte das an einem Beispiel deutlich machen. Hinsichtlich des Zugangs zur öffentlichen Verwaltung gibt es mit § 3 Abs. 4 Hamburgisches Verwaltungsverfahrensgesetz seit 15 Jahren eine Vorschrift, die besagt, dass der Senat den Zugang zur Verwaltung technikunabhängig per Verordnung festlegen kann. Der Bund hat diese Vorschrift übernommen, um unabhängig davon zu sein, welche Technik gerade auf dem Markt ist. Das heißt, in Hamburg besteht schon seit langem die Möglichkeit, im Wege einer Verordnung des Senats zu sagen: Wir erkennen nicht nur den Einsatz der elektronischen Signatur an – das war damals das Thema; denn keiner hat sie benutzt –, sondern wir eröffnen auch ein bestimmtes Verfahren, dass der Bürger sich einmal beim Bezirksamt vorstellt, sich identifiziert und sich dann auf einem anderen Level, über das Portal, identifizieren kann. – Diese Vorschrift gibt es schon sehr lange, sie wurde schon weit vor dem E-Government-Gesetz geschaffen. Das HmbVwVfG war damals das einzige Verwaltungsverfahrensgesetz mit einer solchen Vorschrift. Daran sieht man: Man kann auch einmal ein Zeichen setzen, ohne gleich die Einheitlichkeit der Verwaltung in Bund und Ländern zu gefährden.

Eine weitere Frage bezog sich auf die Formulierung „sollen“. Ich habe mich auch gefragt: Bedeutet „sollen“ jetzt eine Pflicht oder nicht? Wenn Sie „sollen“ in eine Vorschrift schreiben, die eigentlich nicht justiziabel ist bzw. der gerichtlichen Kontrolle unterliegt, sondern sich im Grunde nur an die Verwaltung, maximal an die Rechtsaufsicht wendet, dann kenne ich es aus eigener Erfahrung, dass man sagt: Wir sollen das zwar tun, aber in begründeten Ausnahmefällen besteht keine Pflicht. – Das muss man zur Kenntnis nehmen.

Über Sollvorschriften, wie sie im Verwaltungsverfahrensrecht im Sinne der Ermessensreduktion auf den atypischen Fall geregelt sind, schwebt immer das Damoklesschwert der gerichtlichen Kontrolle. Deswegen ist auch der Aspekt des subjektiven Rechts wichtig. Wenn man Sollregelungen schafft und sie wirklich verpflichtend verstanden wissen will, muss man sie auch der Kontrolle aussetzen. Das ist bei vielen Sollvorschriften des Entwurfs nicht der Fall. Ich verstehe die Formulierung in der Begründung des Entwurfs wie folgt: Innerorganisatorisch besteht eigentlich keine Pflicht; aber macht mal. – Im Hinblick

auf die Sollregelungen muss man bedenken: Wir reden nicht über ein außenwirksames Gesetz. Deswegen auch die Frage: Wird uns das Gesetz weiterbringen? Das wäre vor allen Dingen der Fall, wenn man es subjektivrechtlich etwas auskleiden würde. Ob man das so macht, wie es in Bayern gemacht wurde, sei dahingestellt.

Wenn wir Regelungen zur Einrichtung eines elektronischen Verfahrens schaffen und der Gesetzgeber sagt, er tut dies im Interesse des Bürgers, dann würde ich nach reiner verwaltungsrechtlicher Dogmatik sagen: Das steht doch im subjektiven Interesse des Bürgers. Nun wissen wir, dass nicht alle Verfahrensregelungen so leicht subjektive Rechte vermitteln wie materielle Ansprüche – zum Beispiel Baugenehmigungen –, aber eigentlich wird das Ganze doch im Interesse des Bürgers gemacht. Warum soll der Bürger dann also nicht auch verlangen dürfen, dass elektronische Kommunikation auch umgesetzt wird? – Das ist ein wichtiger Punkt und würde die Sollvorschriften inhaltlich auch zu tatsächlichen Verpflichtungen machen.

Zur Schriftform in der Schule: Ich bin im hessischen Landesrecht jetzt nicht so bewandert, habe aber auf die Schnelle herausgefunden, dass in § 184a des Schulgesetzes steht, dass der Schulgesetzgeber in bestimmten schulischen Angelegenheiten die Schriftform anordnen kann. Das ist für mich ein ganz klares Beispiel, zu sagen: Die Regel ist die digitale Form, und wo man es für wichtig hält – wie auch im Hochschulbereich –, kann man die Schriftform anordnen: bei Prüfungen, Klausuren etc. Das müssen die Leute wissen, die dort arbeiten. Aber die digitale Form als Regel sehe ich unproblematisch. Warum sollte man eine Einladung zum Elternabend nicht digital versenden dürfen? Ich wüsste nicht, was daran problematisch ist.

Zum E-Government-Rat wurde gefragt: Wie geht es besser? Da schaffen wir einen E-Government-Rat, der bestimmte Aufgaben hat, aber keine Entscheidungskompetenz. In Hamburg und auf Bundesebene war das ganz schön zu beobachten: Als man feststellte, dass die Umsetzung der E-Government-Projekte nicht funktionierte, hat man Sondergremien wie den IT-Planungsrat geschaffen, um in der eigentlichen Staatsorganisation für Einheitlichkeit zu sorgen. Man hätte ganz klar sagen können: „Das gehört ins Kabinett“, oder: „Das gehört in die Fachministerkonferenz.“ Man stellte jedoch fest, dass das nicht immer so richtig funktionierte, wie man sich das wünschte.

Jetzt gibt es zwei Möglichkeiten: Erstens. Wenn man solche Sonderinstitutionen schafft, dann muss man sie mit Kompetenzen ausstatten. Aufgabe und Kompetenz gehören immer zusammen. Dann muss aber hingenommen werden, dass eine Entscheidung des E-Government-Rates nach § 15 für das Ressort verpflichtend ist.

Die zweite Möglichkeit ist, sich klarzumachen, warum man Gremien wie den IT-Planungsrat geschaffen hat, und keine Rolle rückwärts zu machen und das Ganze wieder an die Regelorgane abzugeben. Das geschieht übrigens gerade in Hamburg: Der Hamburger Senat nimmt sich der Digitalisierung explizit regelmäßig selbst an – im Senat und im Staatsrätekollegium und nicht in einem Sondergremium. Es ist schließlich normale Regelungsarbeit. Warum sollte man das auslagern – und dann auch noch in ein Gremium, das noch nicht einmal Entscheidungskompetenz hat?

Diese zwei Möglichkeiten sehe ich im Verhältnis von § 16 zu den §§ 13 und 15. Ich befürworte eine Zusammenführung. Eine Trennung ist meiner Meinung nach jedenfalls keine gute Idee.

Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von § 17 habe ich in meiner schriftlichen Stellungnahme vorsichtig formuliert, dass ich es für verfassungsrechtlich überraschend hal-

te. Ich kenne eine solche Regelung aber auch nur aus dieser Vorschrift. Ich habe nichts dazu gefunden, was auch nicht überraschend ist. Ich finde die Vorschrift aber – mehr als Herr Bernhardt – verfassungsrechtlich bedenklich. Die Aufgabe des Gesetzgebers ist es, Gesetze zu machen. Zu entscheiden, wann ein Gesetz gilt, halte ich für einen wesentlichen Punkt. Das kann man bestimmt anders sehen. Ich habe keine definitive verfassungsrechtliche Position; aber ich finde es mehr als nur unpraktisch und unsachlich: Es ist an der Grenze dessen, was der Gesetzgeber abgeben darf.

Was gehört in ein modernes E-Government-Gesetz, wenn man es grundlegend neu schreiben würde? Als Erstes – das haben Herr Bernhardt und Herr Hornung schon ausgeführt – müsste man sich die Prozesse anschauen. Um es ganz klar zu sagen: Die für den Bürger beste Verwaltung ist keine Verwaltung. Ich weiß, dass das schwer zu akzeptieren ist. Wir haben in Hamburg über die Bezirksämter diskutiert, und da ging es immer um die Frage: Wie sorgen wir dafür, dass weniger Leute zum Bezirksamt gehen müssen? Indem wir dafür sorgen, dass sie nicht mehr kommen müssen. Nicht, indem wir ein Terminal aufstellen und sich die Schlange vor dem Terminal bildet, sondern indem sie nicht mehr zu kommen brauchen. Das ist wichtig. Man muss sich also bei der Analyse der Prozesse gleichzeitig anschauen: Brauchen wir die und die Genehmigung eigentlich noch? Das ist keine Digitalarbeit, sondern klassischer Bürokratieabbau. – Das ist der erste Schritt.

Der nächste Schritt ist: Automatisierung, also die Kommunikation mit dem Bürger auf das Notwendigste reduzieren. Wo das nicht geht – das ist der dritte Schritt –, ist die Kommunikation digital auszugestalten.

Das sind die drei Schritte. Erst im letzten Schritt wird die Kommunikation mit dem Bürger, wo sie unumgänglich ist, digital ausgestaltet, und zwar nach dem Once-Only-Prinzip, indem man sagt: Die Daten müssen nicht dauernd erneut eingegeben werden, sondern können einmal eingegeben werden, natürlich unter Beachtung des Datenschutzes. – Das wäre der Ansatz, wenn man das Gesetz grundlegend neu schreiben würde.

Sie müssen sich überlegen: Wenn man Projektmanagement betreibt, geht man ohnehin ganz anders vor. Da fragt man keinen Juristen, wie man das machen soll, sondern Sie beauftragen im Grunde ein Team damit, zu erarbeiten, wie man sich zum Beispiel den Ablauf einer Hundeanmeldung vorstellt. Das funktioniert folgendermaßen: Sie nehmen Ihr Handy, rufen eine App auf, gebe den Namen des Hundes ein, laden ein Bild des Hundes hoch, geben Ihre Nummer ein und schicken das Ganze ab. Fertig. – So stellen sich die Leute das vor. Versuchen Sie das einmal in ein Gesetz zu bekommen, in die Hundeverordnung oder ins Hundegesetz: Das funktioniert nicht. Aber die Erwartung der Bürger ist längst eine andere. Die Frage ist nur: Wie führen wir das Recht mit der veränderten Erwartungshaltung zusammen?

Zu Open-Data-Regelungen: Ich überlasse es meinem Kollegen Herrn Hornung, dazu auszuführen, da er Experte auf diesem Gebiet ist.

Die letzte Frage war: Bringt uns das Gesetz insgesamt weiter? Da würde ich mich Herrn Bernhardt anschließen: Eine Verbesserung wäre, es subjektivrechtlich auszugestalten, mit Ansprüchen zu untersetzen, sodass der Bürger das, was ihm zusteht, auch einfordern kann. Dann wäre es nicht mehr nur ein innerorganisatorisches Gesetz, auf dessen Grundlage sich die Behörden zur Zusammenarbeit verpflichten. Gerade die Regelung zur Zusammenarbeit fand ich besonders interessant. Im Entwurf steht: „Die Behörden können [...] zusammenwirken." – Das können sie schon immer. Sie sollen zusammenarbeiten; das ist das Mindeste. Bei der Digitalisierung ist das sogar notwendig. Sie müssen

zusammenarbeiten, sonst kriegen sie es nicht hin. Es wäre sehr traurig, wenn sie es nicht könnten.

Auf jeden Fall müssen subjektive Rechte und Kontrolle von außen in das Gesetz aufgenommen werden.

Herr **Prof. Dr. Hornung:** Vielen Dank für die Fragen. – Zunächst ganz kurz zu § 7, dem Unterschied zwischen „Sollen“ und „keine Pflicht haben“. Wahrscheinlich ist das ein bisschen der Professorenbrille geschuldet, dass man das sofort so liest, weil man mit der Verwaltungsdogmatik herangeht. Ich würde sagen, die Gesetzesbegründung kann sich in diesem Punkt nicht durchsetzen. „Sollen“ heißt eben „sollen“ und nicht „können“. Insofern hätte ich mit der Begründung kein Problem. Ich habe jetzt keine Erkenntnisse dazu, warum das in der Begründung dann relativiert wird, ob man damit irgendjemanden beruhigen möchte, und wenn ja, wen. Die Begründung setzt sich an diesem Punkt aber einfach nicht durch. „Sollen“ heißt „müssen“, es sei denn, es gibt eine Ausnahme. Da § 7 sowieso eine Wirtschaftlichkeitsklausel enthält, also die wirtschaftlichen Aspekte explizit in Satz 2 genannt sind, bleiben für mich nicht mehr besonders viele Ausnahmegründe übrig, die man der Digitalisierung noch entgegenhalten könnte.

Die Frage zum Bereich Schule richtete sich zwar nicht an mich, aber ich wollte kurz präzisieren oder ergänzen, was Herr Richter gesagt hat: Die Frage der Schriftform wird im vorliegenden Gesetzentwurf überhaupt nicht adressiert. Hier geht es um den Zugang zur Verwaltung, also Zugangseröffnung. Davon sind die Schulen ausgenommen. Das halte ich für überflüssig; da schließe ich mich Herrn Richter an. Die Frage der Schriftform wird hier gar nicht adressiert, sondern ist Gegenstand von § 3a VwVfG.

Nächster Punkt: Open Data. Ich habe schon gesagt, dass es vor dem Hintergrund des kürzlich geschlossenen politischen Kompromisses sicherlich ausgeschlossen ist, dass man noch in dieser Legislaturperiode diesbezüglich eine gesetzliche Regelung schafft. Open Data bzw. Informationszugangsfreiheit ist manchmal ein bisschen eine Glaubensfrage, je nachdem, ob man die Vor- oder die Nachteile betont. Mir ist klar, dass auch in diesem Raum diesbezüglich unterschiedliche Auffassungen existieren.

Natürlich wirft Informationszugangsfreiheit auch Probleme auf. Wenn sich die Verwaltung übermäßigen Transparenzerwartungen ausgesetzt sieht, gibt es Probleme der Parallelaktenführung, bestimmte Dinge werden nicht mehr dokumentiert, weil man sich dem Risiko ausgesetzt sieht, diese später offenlegen zu müssen. Trotzdem sprechen meines Erachtens die überwiegenden Gründe für derartige Regelungen. Das sind stichwortartig die demokratische Kontrolle auch durch die Öffentlichkeit – nicht nur durch den Gesetzgeber bzw. die Fachaufsichten – und der wirtschaftliche Wert von Daten, die die Verwaltung im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung erhebt, die man aber zu wirtschaftlich sinnvollen Zwecken wiederum der Öffentlichkeit und auch der Wirtschaft zur Verfügung stellen kann. Ich persönlich bin kein Anhänger der hessischen Ausnahmeregelung, dass man die Herausgabe der Daten nicht verlangen kann, wenn man wirtschaftliche Zwecke damit verfolgt. Eine solche Regelung gab es zum Beispiel früher in Berlin und ist inzwischen gekippt worden.

Eine transparente Verwaltung ist aus meiner Sicht auch eine moderne Verwaltung. Der Wert und die Bedeutung von Informationen ergeben sich häufig erst im Austausch zwischen den verschiedenen Institutionen. Dazu gibt es auch informationstheoretische Erkenntnisse. Der Vernetzungseffekt von Informationen ist dann besonders groß, wenn sie bei vielen Institutionen verfügbar sind, und Wertschöpfung findet besonders dann statt,

wenn wir kreativ denkenden Menschen Rohdaten zur Verfügung stellen, mit denen sie zusätzliche Dienstleistungen oder Ähnliches anbieten können. Ich möchte aber nicht weiter auf diesen Punkt eingehen und es dabei belassen.

Es wurde mehrfach nach einer Gesamtbewertung gefragt: Ist der Gesetzentwurf zu zurückhaltend? Ich würde prinzipiell keine negative Gesamtbewertung abgeben. Der Gesetzentwurf greift relevante, wichtige Punkte auf, die auch der Bundesgesetzgeber adressiert hat. Mit dem Gesetzentwurf haben wir zu wesentlichen Regelungen des Bundesgesetzes eine Entsprechung, und das halte ich grundsätzlich für positiv.

Ich habe in meiner mündlichen Stellungnahme einige zusätzliche Punkte aufzugreifen versucht, will aber noch kurz auf die Frage eingehen, wie ein modernes Gesetz aussehen könnte, wobei ich nicht mit einem Entwurf auf dem Reißbrett anfangen möchte; das ist illusorisch.

Erstens – die Kollegen haben es schon angesprochen –: Ansprüche von Bürgerinnen und Bürgern. Ich würde vielleicht sogar so weit gehen, zu behaupten, aus diesem Gesetzentwurf subjektive Rechte herauszulesen, selbst wenn die Begründung dies verneint. Methodisch ist das durchaus denkbar, weil der gesamte Gesetzentwurf eine klare Bürgerorientierung aufweist. Warum machen wir das alles hier? Wir machen das ja nicht nur, weil die Verwaltung anschließend effizienter und kostensparender arbeitet, sondern wir machen es für den Bürger. Das ist aus meiner Sicht schon ein wesentliches Argument für das Vorhandensein von subjektivem Recht. Aber es besteht das methodische Problem, dass der Gesetzgeber das nach der Begründung offensichtlich nicht will.

Zweitens: Pflicht zur elektronischen Verwaltung. Ich persönlich bin kein Verfechter des dauerhaften Offenhaltens von papierbasierten Zugängen. Natürlich müsste man unter Gleichstellungsgesichtspunkten Ausnahmen schaffen. Natürlich muss man für Bürgerinnen und Bürger, die nur selten mit der Verwaltung kommunizieren, Ausnahmeregelungen schaffen. Aber eine grundsätzliche Pflicht zur elektronischen Verwaltung bereitet mir persönlich relativ wenig Bauchschmerzen.

Zu Open Data habe ich bereits ausgeführt.

Der letzte Punkt, den ich noch einmal betonen möchte, betrifft die IT-Sicherheit, die verfassungsrechtlich abgesichert ist. Der Staat hat nicht nur Infrastrukturverantwortung, eine Verantwortung für kritische Infrastrukturen, sondern auch für die Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern. Mit dem IT-Grundrecht gibt es eine grundrechtlich fundierte Absicherung der IT-Sicherheit, die grundrechtliche Schutzpflichten nach sich zieht. Ich glaube, dass es höchste Zeit ist, sowohl im Bund als auch in den Ländern darauf zu reagieren.

Da Sie um eine abschließende Gesamtbewertung gebeten haben: Ich bitte um Verständnis, dass ich hier keine Noten verteilen kann. Es gehört zu meinen Amtspflichten, Noten für Studierende zu verteilen, aber nicht, Noten für die Landesregierung oder gar für den Gesetzgeber zu verteilen.

Herr **Gieseler:** Auch wir als Kommunale Spitzenverbände sind ab und zu geneigt, Noten zu vergeben, tun dies hier aber ganz bewusst nicht.

Da das CERT angesprochen worden ist: Der Hessische Städtetag hätte es begrüßt, wenn das CERT – wie einige andere Dinge auch – im Gesetzentwurf Niederschlag ge-

funden hätte. Es ist ein Beleg dafür, dass Kommunen und Innenministerium hervorragend zusammenarbeiten können. Dort gibt es einen Arbeitskreis, in dem sich die IT-Experten von Kommunen und Land zusammensetzen und die Risiken zusammentragen, die sie im Arbeitsalltag identifizieren. Das CERT funktioniert so, dass sämtliche gewonnenen Erkenntnisse gleichmäßig im Land zur Verfügung gestellt werden. Das ist sehr wichtig. Wer an vielen Stellen hört, kann an einer Stelle zusammentragen und die Erkenntnisse allen zur Verfügung stellen, die davon betroffen sein können. Es ist ein tolles Gremium, und es wäre schön, wenn es gesetzlich verankert würde; denn man weiß nie, wie die Zukunft aussehen wird.

Hinsichtlich der Konnexität nehmen wir Bezug auf § 1 EGovG. Darin steht lediglich – und das ist auch völlig logisch –, dass die Kommunen nach dem föderalen System nur so weit zur Ausführung der gesetzlichen Vorschriften verpflichtet werden können, wie sie Bundesangelegenheiten zu erledigen haben. Für alles andere hat der Bundesgesetzgeber keine Kompetenz. Insofern wäre es Aufgabe des Landes, wenn es dies wünscht, die Kommunen zur Erfüllung der übrigen Aufgaben zu verpflichten, was nach meinem Dafürhalten über den Wortlaut des Gesetzentwurfs ausdrücklich nicht erfolgt ist, da es lediglich auf das Bundesgesetz verweist. Von daher haben wir eine Diskussion in Bezug auf Konnexität.

Die konnexen Folgen – „Was kostet uns der Spaß eigentlich?“ – sind sehr schwer zu beziffern. Wir befinden uns im regelmäßigen Austausch im Lenkungsausschuss OZG, in dem zwischen den Kommunen und dem Land sehr gut zusammengearbeitet wird. Dort gibt es einen sehr engagierten Co-CIO, Roland Jabkowski, der versucht, alle Interessen zu bündeln. Wir sind gerade in dem Stadium, dass wir versuchen, die Verwaltungsprodukte, die zur Digitalisierung anstehen, auf den Weg zu bringen. Das ist sehr schwierig, da wir bei einzelnen Produkten an einen Punkt kommen, wo wir fragen: Macht es überhaupt Sinn, das Produkt auf den Weg zu bringen bzw. es aufrechtzuerhalten, oder wäre es nicht sinnvoller, das Produkt an sich zu überdenken? – Wir werden wahrscheinlich nach Modellvariante 1 verfahren. Aber wir glauben schon, dass es ein langwieriger Prozess sein wird, in dem über die nächsten Jahre hinweg Einzelkosten entstehen werden, die wir heute im Detail noch nicht beziffern können.

Weiterhin möchte ich erwähnen, dass es auch jenseits des Landes Hessen Arbeitskreise gibt. Die kommunalen Spitzenverbände, denen ja gerne vorgehalten wird, dass sie an unterschiedlichen Strängen ziehen, haben einen gemeinsamen Arbeitskreis IT gebildet, in dem sich das Land Hessen engagiert, sein Know-how einbringt und unsere Interessen vertritt.

Wir gewinnen natürlich gelegentlich signifikante Einblicke auch in die Arbeitsweise der Landesverwaltung und freuen uns, zu sehen, dass wir an der einen oder anderen Stelle anders agieren. Wir stellen aber fest, dass es eine riesige Herausforderung ist, allein das Land Hessen in seinen digitalen Dienstleistungen zu koordinieren, weil jedes Ministerium in bestimmten Fragen sein eigenes Selbstbewusstsein an den Tag legt. Ich glaube, das Land Hessen hat noch eine riesige Baustelle zu bearbeiten, wenn es darum geht, diese Koordination in kompetente Hände zu geben und eine durchgängige Regulierung zu bekommen. Wir sind aber optimistisch, dass es gelingt.

Ich kann nachvollziehen, warum man so vorsichtig mit Fristen ist; denn die Aufgabe, die vor uns liegt, ist riesig. Die Ziele, die man bis 2018/2019 erreichen will, sehe ich als sehr ambitioniert an. Von daher ist dieses E-Government-Gesetz auf Landesebene der erste Schritt, und wir erwarten, dass im Wege von Verordnungen die Dinge tatsächlich zum Laufen gebracht werden können.

Herr **Wobbe:** Herr Gieseler hat es wie immer hervorragend und umfassend auf den Punkt gebracht, insofern kann ich mich seinen Ausführungen nur anschließen.

Ich hatte in meinen Ausführungen schon darauf hingewiesen, dass wir im Moment noch nicht abzirkeln können, welche Kosten auf die kommunale Ebene zukommen werden, weil das E-Government-Gesetz nur eine Rahmengesetzgebung darstellt und durch nachfolgende Rechtsverordnungen präzisiert werden soll. Was in diesen Verordnungen stehen wird, können wir derzeit noch nicht sagen. Daher ist es auch schwierig, jetzt eine Zahl zu nennen. Wir haben – das sollte noch einmal deutlich werden – nur Bedenken, dass Kosten auf die kommunale Ebene zukommen, die von uns alleine nicht zu bestreiten sind. Deshalb sollte der Konnexitätsaspekt immer berücksichtigt werden. Man hat manchmal das Gefühl, dass bei derartigen Gesetzentwürfen versucht wird, sich um die Frage der Finanzierung ein wenig herumzulavieren. Deshalb sollten, wenn eine einheitliche Digitalisierung auch auf der kommunalen Ebene angestrebt wird, auch die mit dem Gesetz verbundenen Kostenfolgen bedacht werden. – Vielen Dank.

Vorsitzender: Schönen Dank. – Da ich das Selbstbewusstsein der kommunalen Spitzenverbände seit Jahren kenne, weiß ich, dass sie sich diesbezüglich rechtzeitig zu Wort melden.

Gibt es zu diesem Punkt weitere Wortmeldungen? – Das ist nicht der Fall. Dann eröffne ich die nächste Runde. Ich rufe den Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation, Neue Medien auf. Ich darf Herrn Seipel das Wort erteilen.

Herr **Seipel:** Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Sehr geehrte Damen und Herren, auch wir bedanken uns für die Möglichkeit, Stellung zu dem Gesetzentwurf zu nehmen.

Vieles wurde schon gesagt; in der ersten Runde haben viele schlaue Köpfe gesprochen. Wir haben wenige neue Punkte. Dennoch möchte ich den einen oder anderen Punkt noch einmal hervorheben.

Wir glauben, dass digitale Technologien eine immer größere Rolle im Alltag spielen, sowohl für die Bürger als auch für die Unternehmen, und dass es deshalb essenziell ist, eine digitale Verwaltung zu etablieren, die als Wirtschaftsfaktor die Handlungsfähigkeit und Zukunftsfähigkeit Deutschlands sicherstellt.

Wir haben zehn Punkte, die ich sehr kurz darstellen will, da, wie gesagt, vieles schon erwähnt wurde.

Der erste Punkt betrifft die Sollregelung zur Aktenführung. Wir haben schon hinreichend darüber diskutiert, wie das „Sollen“ zu interpretieren ist. Hier hätten wir uns mehr Klarheit gewünscht, insbesondere weil man dem Bund diesbezüglich zwei Jahre hinterherhinkt.

Der zweite Punkt betrifft die Einbeziehung der Kommunen. Auch das wurde schon thematisiert. Sehr viele Regelungen beziehen sich tatsächlich nur auf die Landesbehörden. Die Kommunen sind mit vielen Ausnahmeregelungen versehen, was natürlich absurd ist, weil die Bürger größtenteils mit den Kommunen in Kontakt kommen.

Der dritte Punkt bezieht sich auf § 3 Abs. 1 des Gesetzentwurfs: elektronischer Zugang. Das ist eine tolle Sache. Allerdings muss nicht nur der Zugang vorhanden sein, sondern er muss auch genutzt werden. Das heißt, es fehlen KPIs, Leistungskennzahlen, die den

Erfolg messen und zeigen, dass ein Portal so gut ist, dass es tatsächlich auch genutzt wird.

Der vierte Punkt betrifft das Thema Open Data. Auch darüber wurde hinlänglich diskutiert. Hier schließen wir uns den Ausführungen der Vorredner vollumfänglich an.

Der fünfte Punkt bezieht sich auf die – nicht vorhandene – Regelung, dass man sich Prozesse erst einmal anschauen muss, bevor man sie digitalisiert. Das klingt vielleicht ein bisschen trivial, aber aus unserer Erfahrung ist das der zentrale Erfolgsfaktor für eine echte Digitalisierung, bei der es nicht nur darum geht, Prozesse eins zu eins zu übertragen, sondern auch darum, Synergien zu nutzen, Lebenslagen einfließen zu lassen usw. usf.

Sechster Punkt: Die Kommunikation mit der Verwaltung ist keine Einbahnstraße, sondern sie braucht einen Rückkanal, und auch dieser muss elektronisch sein. Das wurde noch nicht so intensiv diskutiert, halten wir aber für einen sehr wichtigen Punkt. Es reicht nicht, dass ich meine Anträge mit einer digitalen Signatur versehen oder per De-Mail verschicken kann, wenn ich anschließend zur Behörde gehen muss, um das Geld zu bezahlen und etwas abzuholen, sondern der gesamte Vorgang – auch der Rückkanal – muss vollelektronisch sein.

Der siebte Punkt bezieht sich auf das Thema Technikoffenheit. Wir begrüßen die in diesem Zusammenhang in § 3 Abs. 1 getroffene Formulierung. Gleichzeitig wird die De-Mail in Abs. 2 auf einen Thron gehoben, wo sie aus unserer Sicht nicht hingehört. Diese Technik wäre vor fünf Jahren vielleicht noch zeitgemäß gewesen. Inzwischen hat sich herausgestellt, dass sie sich nicht durchsetzt. Wir fragen uns, warum man so stark auf De-Mail setzt und den Blick nicht ein bisschen weitet, insbesondere weil es auf europäischer Ebene inzwischen die eIDAS-Verordnung gibt, die unterschiedlichste Authentifizierungsmechanismen für die Nutzung unterschiedlichster Dienste vorsieht. So etwas fehlt im Gesetzentwurf und könnte anstelle von De-Mail aufgenommen werden.

Achter Punkt: elektronischer Zahlungsverkehr. Das begrüßen wir. Hier muss man sehen, dass europäische Standards erfüllt werden und man gleichzeitig anbieteroffen bleibt. Das ist im Gesetzentwurf aber auch vorgesehen. Insofern gibt es hier Zustimmung unsererseits.

Der neunte Punkt bezieht sich auf die elektronischen Rechnungen, § 5 Abs. 2. Wir möchten hervorheben, dass wir auch viele kleine und mittelständische Unternehmen vertreten und diese in großen Teilen auf hybride Rechnungen angewiesen sind. Es geht nicht nur darum, maschinenlesbare Informationen von A nach B zu schicken, die man gar nicht öffnen kann, sondern man muss auch eine Visualisierung als PDF vorsehen. Das sieht der Gesetzentwurf vor; zumindest kann man ihn so interpretieren, dass das erlaubt ist. Das ist ein wichtiger Punkt.

Zehntens: elektronische Nachweise, § 6 des Entwurfs. Auch das begrüßen wir. Da haben die Behörden natürlich ein großes Verfahrensermessen, welche Nachweise sie noch im Original anfordern und welche nicht. Das ist immer eine Frage der Auslegung. Wir plädieren dafür, das Verfahrensermessen sehr restriktiv zu handhaben und zu großen Teilen elektronische Übermittlungen zu akzeptieren.

So weit zu unseren Punkten.

Herr **Schaeff:** Meine Damen und Herren Abgeordneten! Ich beschäftige mich als Journalist seit über zwanzig Jahren mit dem Thema Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und habe 2001 die erste Fachzeitschrift zum Thema E-Government in Deutschland gegründet. Sie heißt Kommune21.

Ich kann Ihnen sagen: Bei der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung sind wir noch nicht sehr weit vorangekommen. Das zeigt auch die heutige Diskussion. Insofern bin ich nicht überrascht, dass es so lange gedauert hat, bis der Bund und einzelne Bundesländer Gesetze zu solch einem wichtigen Thema erlassen haben. Natürlich begrüße ich, dass jetzt auch die hessische Landesregierung einen Gesetzentwurf vorgelegt hat.

Wesentliche Punkte sind schon genannt worden, auch was die Schwächen des Gesetzentwurfes betrifft. Da die Technikentwicklung schneller voranschreitet, als Juristen hinterherkommen, ist klar: Auch dieser Gesetzentwurf hinkt fünf Jahre hinterher. Dennoch ist es zu begrüßen, dass es ihn gibt.

Ich möchte einige Punkte aufgreifen. Erstens: Regelungen zu Open Data und Open Government fehlen. Das ist ein ganz wichtiger Punkt, der aufgenommen werden sollte. Auch dass das Prinzip „Digital First“, das Professor Richter angesprochen hat, in allen Gesetzen auf Bundes- und Landesebene fehlt, dass sich der Gesetzgeber nicht traut, zu sagen, der primäre Zugang zur Verwaltung ist der digitale und alle anderen Verfahren sind nachgeordnet, ist ein Manko.

Es ist vermehrt auf § 7 hingewiesen worden. Als jemand, der die kommunale Ebene kennt, möchte auch ich ganz deutlich darauf hinweisen, dass die elektronische Aktenführung, sozusagen das Dokumentenmanagement, das Nervensystem der Verwaltung ist. „Von der Wiege bis zur Bahre – Formulare, Formulare“ – so kann man die Arbeit der öffentlichen Verwaltung, insbesondere auch der Kommunen charakterisieren. Daran sieht man schon, wie wichtig es ist, dass diese Formulare digital werden. Allerdings sollte man Abläufe nicht nur eins zu eins übertragen, sondern sich auch die Prozesse anschauen. Aber eine Pflicht zur elektronischen Aktenführung sollte in ein solches Gesetz aufgenommen werden.

Ich bin sehr zuversichtlich, dass die Sollvorschrift in der Landesverwaltung durchaus als Verpflichtung wahrgenommen wird. Die Kommunen auszuklammern – auch von dieser Sollvorschrift –, halte ich jedoch für einen Fehler. Die Kommunen brauchen die Vorgabe, dass sie ihre Akten elektronisch führen müssen. Das zeigen auch andere Beispiele der Verwaltungsmodernisierung, beispielsweise die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens in den Kommunen, der Doppik. Hier wurden von einigen Bundesländern rechtliche Regelungen zur verpflichtenden Einführung getroffen. Vorreiter ist Nordrhein-Westfalen. Seit vielen Jahren rechnen dort alle Kommunen doppisch. Das Negativbeispiel ist Bayern, das hier in anderen Zusammenhängen schon öfter positiv hervorgehoben wurde. In Bayern können die Kommunen entscheiden, ob sie bei der Kameralistik bzw. erweiterten Kameralistik bleiben oder die Doppik einführen wollen.

Ohne Verpflichtungen machen die Kommunen, insbesondere die kleineren, in dem Bereich nichts. Das liegt ganz einfach auch daran, wie Kommunen agieren. Es gibt in Kommunen sehr innovative Bürgermeister, die ihre Leute bei der Digitalisierung vorantreiben, aber es gibt auch Bürgermeister, die sagen: Ich bin jetzt noch vier Jahre an der Macht, da tue ich mir das nicht an. – Hier gehen die Ansichten über moderne Verwaltung in den Kommunen auseinander. Deswegen lautet mein Plädoyer, § 7 Satz 1 wie folgt zu fassen:

> Behörden des Landes und Kommunalverwaltungen müssen Akten elektronisch führen.

Sehr zu begrüßen ist die Einrichtung eines E-Government-Rates. Ich schlage aber vor, nicht nur die kommunalen Spitzenverbände in diesen Rat zu berufen. Die kommunalen Spitzenverbände sind sehr gut darin – das hat man heute auch gesehen –, Geld vom Land und vom Bund zu fordern, wenn Aufgaben von oben nach unten durchgereicht werden. Da es auch um die Digitalisierung von Verfahren in der kommunalen Praxis geht, müssen zwingend auch kommunale Praktiker im E-Government-Rat vertreten sein, das heißt – je nach Bezeichnung – CIOs oder CDOs aus den Großstädten, IT-Leiter aus den Landkreisen sowie natürlich auch aus kleinen Gemeinden, die in diesem Rat mitwirken und ihre speziellen Forderungen und Ansichten nach oben artikulieren können. § 15 würde ich also um einen Punkt 8 ergänzen:

> je eine Vertreterin oder ein Vertreter einer Stadtgemeinde oder Kreisverwaltung mit ausgewiesener IT-Expertise.

Ich komme zum Schluss. Ich gebe Herrn Richter recht: Es gibt relativ wenige E-Government-Verfahren, die von den Bürgern genutzt werden. Allerdings gibt es eine Killerapplikation im Bereich E-Government: die Beantragung des Wunschkennzeichens. Das funktioniert seit Jahren sehr gut und hat auch für die Polizei gewisse Vorteile, weil sie im Zweifel das Geburtsdatum eines Verkehrssünders sofort am Nummernschild ablesen kann.

Herr **Schäfer:** Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! In Vorbereitung auf diese Anhörung war ich auf einem Internetportal unterwegs und beschloss nach zehn Minuten, dass jemand anderes mein Geld bekommt – weil es einfach nicht barrierefrei war. Bei Onlineshops oder Reiseportalen kann ich mich entscheiden, welchen Anbieter ich nehme, das kann ich bei einer Behörde nicht. Das verdeutlicht die Wichtigkeit dieses Gesetzes.

Verwundert hat uns in der Begründung des Gesetzentwurfs die Aussage unter Buchstabe G, dass der Gesetzentwurf auf die Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention hin überprüft wurde und kein Änderungsbedarf besteht. Dass diese Aussage ein bisschen schwierig für uns ist, zeigen meine folgenden Ausführungen.

Vorab möchte ich klar sagen: Es ist sehr wichtig, die Abläufe barrierefrei zu gestalten. Gerade in einer Zeit, in der der Datenschutz immer wichtiger wird, muss man dafür sorgen, dass jeder Bürger vertraulich seine Dinge selbst regeln kann.

Der Gesetzentwurf verweist auf das Hessische Behindertengleichstellungsgesetz. Und hier haben wir schon das erste Problem: Das Hessische Behindertengleichstellungsgesetz muss an das Bundesgesetz angepasst werden. Das ist noch nicht erfolgt. Der Entwurf verweist also auf ein Gesetz, bei dem man noch nicht weiß, was es im Endeffekt darin stehen wird, und stellt somit einen Blankoscheck aus.

Das Problem mit dem Hessischen Behindertengleichstellungsgesetz ist, dass es die kommunalen Gebietskörperschaften weitgehend ausnimmt. Gerade diese sind für uns besonders wichtig. Überhaupt nicht erwähnt wird dabei die Richtlinie (EU) 2016/2102, die vom Europaparlament und vom Europarat verabschiedet wurde. Diese beinhaltet die kommunalen Gebietskörperschaften und muss bis zum 23. September 2018 in gel-

tendes Recht umgesetzt werden, was aber noch nicht geschehen ist. Im Entwurf fehlt jeglicher Verweis darauf. Die Richtlinie beschreibt die barrierefreie Gestaltung von Webseiten und mobilen Anwendungen.

Verwaltung hat immer zwei Kommunikationswege. Der erste Weg ist der vom Bürger zur Verwaltung. Der Gesetzentwurf beschreibt ebendiesen Weg: Der Bürger hat barrierefreien Zugang zur Verwaltung. Wichtig ist aber auch die interne Kommunikation, die Kommunikation innerhalb der Behörden. Viele Menschen mit Behinderungen finden gerade im öffentlichen Dienst, bei Behörden Arbeit, und wenn der gesamte Verwaltungsablauf nicht barrierefrei gestaltet wird, drohen ein Verlust von Arbeitsplätzen und vor allen Dingen die Nichtschaffung neuer Arbeitsplätze. Deswegen muss auch die interne Kommunikation, die Kommunikation innerhalb der Behörden, und die komplette elektronische Aktenführung geregelt werden.

Dazu kommt, dass auch Bezahlsysteme barrierefrei gestaltet werden müssen. Hier gibt es durchaus gute Beispiele. Ich verweise auf das Sächsische E-Government-Gesetz aus dem Jahr 2014. Dort ist das alles recht gut geregelt – auch die schrittweise Umsetzung von Verwaltungsabläufen. Auch im Berliner E-Government-Gesetz finden sich einige recht gute Umsetzungsbeispiele.

Die hessische Blindenselbsthilfe, der Blinden- und Sehbehindertenbund in Hessen e. V. und der Verein der Blinden und Sehbehinderten in Studium und Beruf e. V., mit denen wir gemeinsam die schriftliche Stellungnahme eingereicht haben, sind jederzeit bereit, in den entsprechenden Gremien mitzuarbeiten. E-Government ist wirklich eine wichtige Sache; denn wie bereits erwähnt, nutzen die Bürger E-Government-Angebote sehr selten. Warum tun sie es nicht? Weil es oft zu kompliziert ist. Es ist mittlerweile durch Untersuchungen belegt: Barrierefreie Abläufe bringen nicht nur den Menschen mit Behinderungen, sondern allen etwas.

Herr **Schmitt:** Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrter Herr Staatsminister, sehr geehrte Damen und Herren! Auch ich bedanke mich für die Gelegenheit zur Stellungnahme, verweise auf unsere schriftlichen Ausführungen und möchte nur auf wenige Aspekte mündlich eingehen.

Alles, was mit IT zu tun hat, hängt am Vorhandensein eines flächendeckenden Netzes. Wir haben das in unserer Stellungnahme niedergelegt, ich möchte es aber noch einmal darstellen. Auch in Hessen gibt es noch viele Bereiche und Regionen, in denen wir noch nicht über schnelles Internet verfügen. Wenn wir Bürger verstärkt animieren wollen, digital mit den Behörden zu kommunizieren, dann ist schnelles Internet eine wesentliche Voraussetzung. Die digitale Kommunikation mit Behörden kann nur gelingen und auf Akzeptanz stoßen, wenn wir tatsächlich alsbald eine flächendeckende Versorgung mit schnellem Internet haben.

Ein weiterer wichtiger Aspekt für uns als dbb Hessen ist, bei der Einführung neuer Technik immer die Beschäftigten in den Behörden mitzunehmen; denn sie sind es letztlich, die die neue Technik in der Kommunikation mit dem Bürger bedienen sollen. Die Erwartungshaltung von Führungskräften in diesem Zusammenhang ist häufig, dass wir da einfach einen neuen Rechner hinstellen, und dann geht das alles viel schneller und einfacher, quasi fast wie von selbst. Davor möchten wir warnen.

Zum einen möchten wir darauf hinweisen, dass die Digitalisierung der Verwaltung ein langer Prozess sein wird, ein Prozess, der immer wieder Erneuerung bedarf. Das heißt, es

muss sehr viel in Aus- und Fortbildung investiert werden, auch dann, wenn die Technik schon vorhanden ist. Das ist unsere Erfahrung. Deswegen warnen wir auch davor, die Erwartung, dass man mit einer zunehmenden Digitalisierung irgendwann eine größere Anzahl von Mitarbeitern entbehren kann, allzu sehr Platz greifen zu lassen. Das, was wir im Zuge der Einführung von neuer Technik – wenn sie denn funktioniert – möglicherweise bei dem einzelnen Vorgang an Zeit einsparen, wird an Personalressourcen für die Systempflege wieder gebraucht.

Ein weiterer Aspekt, der in dem in Rede stehenden Gesetz zwar nicht zu regeln ist, aber bei dem gesamten Prozess von Bedeutung ist, ist, dass die Einführung zusätzlicher elektronischer Technik immer auch die Möglichkeit eröffnet, Leistungsverhalten zu kontrollieren. Das möchten wir in diesem Zusammenhang noch kurz erwähnen.

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit und verweise noch einmal auf unsere schriftliche Stellungnahme.

Vorsitzender: Schönen Dank, Herr Schmitt. – Gibt es aus dem Kreis der Anwesenden jemanden, der sich gemeldet hat, aber noch nicht angehört worden ist? – Das ist nicht der Fall.

Dann kommen wir zur Abgeordnetenrunde. Gibt es Wortmeldungen zu den Ausführungen der letzten Anzuhörenden? – Das ist offensichtlich nicht der Fall.

Meine Damen und Herren, ich darf mich sehr herzlich bei Ihnen allen bedanken und unterbreche die Sitzung für genau drei Minuten, sodass die Anzuhörenden den Raum verlassen können. Wir haben im Anschluss eine nichtöffentliche Sitzung. – Herzlichen Dank und Ihnen einen guten Nachhauseweg!

Wiesbaden, 27. August 2018

Für die Protokollierung:	Der Vorsitzende:
Dr. Ute Lindemann	Horst Klee