

// Digitalisierung in Kommunalverwaltungen

Im Vergleich zu dem seit den Siebzigerjahren des letzten Jahrhunderts kodifizierten Verwaltungsrecht ist das Recht der digitalen Verwaltung ein sehr junges und in großen Teilen unerforschtes Rechtsgebiet. Jung, da Schleswig-Holstein mit dem ersten Landes-E-Governmentgesetz¹ vor rund zehn Jahren den Anfang machte, während beispielsweise Niedersachsen² aktuell noch im Gesetzgebungsverfahren ist. Auf Bundesebene folgte das „Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung – E-Government-Gesetz (EGovG)“³, mit dem eine eigenständige Rechtsmaterie erschaffen wurde, die über punktuelle Änderungen weit hinausgeht. Nordrhein-Westfalen hat seit dem Inkrafttreten am 16.07.2016 ein eigenes E-Governmentgesetz⁴, auf das im Folgenden noch eingegangen wird. Einen weiteren Meilenstein hat der Bund mit dem Onlinezugangsgesetz⁵ im Jahre 2017 gesetzt, um den Rechtsrahmen der digitalen Verwaltungsinformationstechnik fortzuentwickeln. In großen Teilen unerforscht ist und bleibt dieses Rechtsgebiet wohl deshalb, weil sich die Änderungen im digitalen Sektor derart schnell entwickeln, dass weder eine zuverlässige Prognose darüber möglich ist, wohin die Digitalisierung führt, noch der Gesetzgeber überhaupt eine Chance hat, mit der Entwicklung Schritt zu halten. Als Beispiele für neue Instrumente und Bereiche seien genannt: „big data“, daraus entwickelt „smart data“⁶, kommerzielle oder eigene „cloud-services“, werbewirksames „social-media“, der Einsatz von „Apps“ und nicht zuletzt „KI“- bzw. „AI“- und

„blockchain“-Technologien; neue Handlungsfelder sind die IT-Sicherheit, die „eDaseinsvorsorge“ und „open-government-Angebote“⁸. Umso wichtiger ist es, die Grundlagen der Digitalisierung zu kennen, um dann Auslegungsfragen beantworten zu können.

Das Verwaltungsrecht ist und bleibt ganz wesentlich Landesrecht, womit das Recht der digitalen Verwaltung ebenfalls als Landesrecht fortentwickelt werden müsste. Die Tendenz des Bundes ist jedoch eindeutig, denn dieser sieht sich als Impulsgeber für die digitale Verwaltung. Gerade bei den kommunalen Verwaltungen kommt der Bund mit Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG⁹ in Konflikt, der ein Aufgabenübertragungsverbot des Bundes auf die Kommunen beinhaltet. Hierauf hat der Bundesrat auch mehrfach hingewiesen¹⁰.

Dennoch zeigen sich deutliche Zentralisierungs- und Konzentrationstendenzen bei Aufgaben und Zuständigkeiten in Richtung Bund: Mit der verfassungsrechtlichen Änderung bei der Zusammenarbeit des Bundes und der Länder im Bereich der Informationstechnik wurde mit Artikel 91c GG¹¹ festgelegt, dass Bund und Länder bei der Planung, der Errichtung und dem Betrieb der IT-Systeme zusammenarbeiten können (Abs. 1), Standards und Sicherheitsanforderungen festlegen können (Abs. 2), der Bund ein „Verbindungsnetz“ hierzu errichtet (Abs. 4) und ein übergreifender informationstechnischer Zugang zu den Verwaltungs-

¹ Gesetz zur elektronischen Verwaltung für Schleswig-Holstein vom 08.07.2009, GVOBl. S. 30.

² Das Gesetz zur Förderung und zum Schutz der digitalen Verwaltung in Niedersachsen – NDIG – liegt seit dem 12.09.2018 als Entwurf vor, Ende September 2019 wurde noch in Ausschüssen hierüber beraten, www.nilas.niedersachsen.de.

³ In Kraft getreten am 01.08.2013 – BGBl. I S. 2749, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.06.2019, BGBl. I S. 846, im Folgenden: EGovG Bund.

⁴ Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen – EGovG NRW vom 08.07.2016, GV.NRW. S.551, im Folgenden EGovG NRW.

⁵ Onlinezugangsgesetz vom 14.08.2017 – BGBl. I S. 3211, 3138, im Folgenden OZG.

⁶ Wobei „big data“ den Datenrohstoff meint, der mittels Analyse und Verknüpfung zu „smart data“ veredelt werden kann, vgl. Jähnichen, in: www.digitechnologien.de/DT/Redaktion/DE/Downloads/Publikation/SmartData_NL1.pdf%3F__blob%3DpublicationFile%26v%3D5, zuletzt abgerufen am 09.10.2019.

⁷ Künstliche Intelligenz bzw. Artificial Intelligence, vgl. die Erläuterungen im Rahmen der KI-Strategie der Bundesregierung vom 15.11.2018, www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Technologie/kuenstlicheintelligenz.html, zuletzt abgerufen am 09.10.2019.

⁸ Zur Orientierung, auch des Vorstehenden: open.nrw.de, ein Angebot des CIO NRW – Chief Information Officer, ebenfalls eine „neue Aufgabe“ aufgrund der Digitalisierung.

⁹ Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG spricht eine sehr deutliche Sprache: „Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.“

¹⁰ Bundesratsdrucksache 769/16 Seite 8 und 814/16 Seite 25 vom 10.02.2017, abrufbar unter www.bundesrat.de.

¹¹ Eingefügt im Rahmen der Föderalismusreform durch Gesetz vom 29.07.2009 BGBl. I S. 2248, Föderalismuskommission II, vgl. BT-Drs. 16/3885 und BR-Drs. 913/06.



**Thomas Rohde // Regierungsdirektor, Assessor jur.,
Diplom-Jurist (WWU), Diplom-Finanzwirt (FH)**

- Familienstand: verheiratet, vier Kinder
- Seit 2011 Dozent für Allgemeines Verwaltungsrecht an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung des Landes NRW
- 2005–2011 Justiziar im Rechtsamt der kreisfreien Stadt Osnabrück
- 2003–2005 Referendar im OLG-Bezirk Hamm
- 1998–2003 Steuerinspektor Finanzamt Münster-Innenstadt, parallel Studium der Rechtswissenschaften an der WWU Münster
- 1995–1998 Studium der Finanzwissenschaften an der Fachhochschule für Finanzen des Landes NRW, Nordkirchen

Foto: Thomas Rohde © privat

leistungen von Bund und Ländern geschaffen werden kann (Abs. 5). Dieses Aufweichen der traditionell starken Trennlinie zwischen Bundes- und Landesaufgaben könnte in den folgenden Jahren die – ebenfalls zu Recht verfassungsmäßig verankerte – kommunale Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG weiter und weiter strapazieren. Während die Städte und Gemeinden als mittelbare Landesverwaltung Aufgaben erfüllen und hierbei auch an die Vorstellungen des Landes gebunden sind, mag die einheitliche digitale Umsetzung der Aufgaben mittels zentraler Steuerung noch überzeugen. Einzelheiten, wie die Anwendung des Konnexitätsprinzips bei der Veränderung der Rahmenbedingungen einer bereits übertragenen Aufgabe, sind zwar (noch) umstritten. Jedoch gerät die Existenz

der freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben immer häufiger in den Strudel der Digitalisierung: Selbstverwaltung im Lichte des Art. 28 Abs. 2 GG ausgelegt bedeutet, dass die Kommunen diese besonderen Aufgaben nach ihrer eigenen Arbeitsweise erledigen können, nämlich digital oder analog, selbst Mischformen sind zulässig. Dieser Umstand gerät angesichts der „Digitalisierungswelle“ immer weiter in den Hintergrund, wenn eine umfassende Verpflichtung der Kommunen zur Digitalisierung angenommen wird¹².

Den Rechtsrahmen für die Digitalisierung in den Verwaltungen geben im Wesentlichen die schon oben angesprochenen drei Gesetze vor:



Wie Kommunalverwaltungen ihren Digitalisierungsprozess gestalten, das zeigt die kvw-Informationsveranstaltung am 06. Februar 2020: „Kommunalverwaltung digital?!“
Eine Einladung dazu erfolgt.



Grafik: Drei wesentliche Rechtsgrundlagen des digitalen Wandels
© Thomas Rohde

Das EGovG Bund regelt die Verwaltungskommunikation der Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden, soweit sie Bundesrecht ausüben. Es enthält einen einheitlichen Rechtsrahmen für die medienbruchfreie elektronische Kommunikation zwischen Bürger/in und Behörde sowie zwischen Behörden untereinander. Die E-Government-Gesetze der Länder treffen Regelungen zur Ausgestaltung der Verwaltungsverfahren bei der Anwendung von Landesrecht. Immerhin erkennt § 1 Abs. 1 EGovG NRW an, dass Gemeinden und Gemeindeverbände in Selbstverwaltungsangelegenheiten die Vorgaben des Gesetzes in eigener Verantwortung umsetzen können. Das EGovG des Landes NRW knüpft an die Regelungen des Bundes-EGovG an und hat die Aufgabe, den Ausbau der elektronischen Verwaltung zu fördern und Hindernisse der medienbruchfreien elektronischen Verwaltungskommunikation zu beseitigen. Weitere Säule des Gesetzes ist das Projekt „Open-Government“¹³ in NRW, hier werden unter anderem in Behörden gesammelte Datensätze veröffentlicht. Schließlich finalisiert das gut zwei Jahre alte Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (OZG) die bundesgesetzlichen

Regelungsvorgaben im Bereich des E-Government und verlagert wesentliche Entscheidungsbefugnisse auf den Bund. Aufgrund der oben skizzierten Grundgesetzänderung schreibt der Bundesgesetzgeber nunmehr einheitliche Anwendungen, Standards und Sicherheitsanwendungen vor. Die Online-Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern sollen für alle Nutzer über einen Portalverbund erreichbar gemacht werden. Bund und Länder müssen demnach ihre Online-Portale so miteinander verknüpfen, dass alle angebotenen Leistungen hierüber abgewickelt werden können. Hauptziel ist es, den elektronischen Gang zur jeweiligen Behörde unkompliziert und sicher zu machen. Bis zum 31.12.2022 müssen Bund, Länder und Kommunen alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen online anbieten und über einen Portalverbund zugänglich machen. Nordrhein-westfälische Behörden des Landes und der Kommunen sollen die Verwaltungsverfahren schon ab dem 01.01.2021 elektronisch anbieten. Daher bleibt zur Anbindung der elektronischen Verwaltungsleistungen an das Bundesportal noch ein Zeitraum von zwei Jahren.

¹² Das EGovG Bund sah im Gesetzgebungsverfahren noch vor, dass die Kommunen nur nach einem landesrechtlichen Übertragungsakt verpflichtet gewesen wären, dieser Passus ist im verkündeten Gesetz dann nicht mehr enthalten. Damit kann eine historische Auslegung nur zu dem Schluss kommen, dass dieses Bundesgesetz von den Kommunen beachtet werden muss. Andreas Pinkwart, Minister für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie in NRW, unterscheidet in seinem Beitrag Städte- und Gemeinderat 03/2019, Seite 9, überhaupt nicht nach mittelbarer Landesverwaltung und Selbstverwaltungsaufgaben, sondern erkennt lediglich pauschal die Möglichkeit der Kommunalverwaltungen, „schneller und besser“ zu werden.

¹³ open.nrw, ein vom CIO NRW erschaffenes Portal zur Vereinfachung des Zugangs zu maschinenlesbaren Datensätzen und Informationsbereitstellung.

Bislang weitgehend unbeachtet sind weitere Effekte, die eine Beschleunigung der Digitalisierung auch in kommunalen Verwaltungen erwarten lassen: Im Bereich der Anwaltschaft und Justiz sind unter dem Schlagwort „eJustice“ verschiedene Gesetze geändert worden, um den elektronischen Rechtsverkehr einzuführen und die Justiz zu „digitalisieren“, also zwischen Behörden und Justiz medienbruchfrei zu arbeiten. Auslöser war insbesondere, die immer populärer werdenden Massenverfahren effizient abwickeln zu können. Zu den grundlegenden Rechtsvorschriften gehören das ERV-Gesetz¹⁴ und ein Artikel-Änderungsgesetz, welches unter anderem die ZPO, die Verfahrensordnungen, die BRAO und das RDG geändert hat. Diese Vorschriften sind im Wesentlichen am 01.01.2018 in Kraft getreten. Das eAkte-Gesetz¹⁵ aus 2017 betraf ebenfalls zum 01.01.2018 schwerpunktmäßig die Strafprozessordnung und weitere Verfahrensordnungen. Diese Regelungen werden aber als Großprojekt „eJustice“ erst mit deutlichem Abstand zum 01.01.2026 verpflichtend. Ein wichtiger Schritt soll jedoch schon vorher erfolgen: Ab dem 01.01.2022 müssen Rechtsanwälte und Behörden Schriftsätze und deren Anlagen sowie schriftlich einzureichende Erklärungen und Anträge als elektronische Dokumente übermitteln¹⁶. Hierfür ist in Nordrhein-Westfalen bereits ab dem 01.01.2018 das besondere elektronische Behördenpostfach, kurz „beBPo“, eingerichtet wor-

den¹⁷. Mit der Nutzung dieses Postfachs wird für den Übertragungsweg kein (kostenpflichtiger) zertifizierter DE-Mail-Zugang mehr benötigt. In jeder Vorschrift ist zwar eine Art „Notstopp“ enthalten: Soweit eine Übermittlung aus technischen Gründen vorübergehend nicht möglich ist, kann diese dann nach den allgemeinen Vorschriften erfolgen, z. B. § 55d Satz 3 VwGO¹⁸. Jedoch ist die vorübergehende Unmöglichkeit bei der Ersatzeinreichung glaubhaft zu machen, was bei fehlender technischer Verfügbarkeit nicht möglich sein dürfte. Deutlich wird, dass mit diesen Änderungen schon weit vor dem für Landesbehörden verbindlichen Termin 01.01.2031 nach § 12 Abs. 1 EGovG NRW Verwaltungsabläufe digitalisiert sein müssen. In den Verwaltungsbereichen mit Gerichtskontakt wird mit dem 01.01.2022 für alle Behörden ein verbindliches Einführungsdatum gewählt, das noch vor dem politischen Willen liegt, zumindest für Landesbehörden bis 2025 alle Verwaltungsabläufe zu digitalisieren¹⁹.

Fest steht, dass alle Behörden gut beraten sind, sich frühzeitig um ein Digitalkonzept zu kümmern. Gerade die in den letzten Jahren eingestellten Berufsanfängerinnen und Berufsanfänger in den Kommunen mit digitaler Affinität werden sich besonders eignen, den Änderungsprozess mitsamt „change management“ professionell zu begleiten.



Grafik: Übersicht über digitale Pflichten der Behörde
© Thomas Rohde

¹⁴ Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten vom 10.10.2013, BGBl. I S. 3786.

¹⁵ Gesetz zur Einführung der elektronischen Akte in der Justiz und zur weiteren Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs vom 05.07.2017, BGBl. S. 2208.

¹⁶ Art. 26 Abs. 1 ERV-Gesetz in Verbindung mit §§ 130d Abs. 1 ZPO, 14b FamFG, 46g Abs. 1 ArbGG, 65d Abs. 1 SGG, 55d Abs. 1 VwGO, 52d Abs. 1 FGO.

¹⁷ www.justiz.nrw.de/JM/schwerpunkte/erv/Behoerden/index.php, zuletzt abgerufen am 09.10.2019.

¹⁸ Gilt ab dem 01.01.2022.

¹⁹ www.cdu-nrw.de/sites/default/files/media/docs/nrwkoalition_koalitionsvertrag_fuer_nordrheinwestfalen_2017_-_2022.pdf, Seite 32, zuletzt abgerufen am 09.10.2019.