

Annette Guckelberger

# Öffentliche Verwaltung im Zeitalter der Digitalisierung

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



**Nomos**

Annette Guckelberger

# Öffentliche Verwaltung im Zeitalter der Digitalisierung

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



**Nomos**

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

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

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

1. Auflage 2019

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

## Vorwort

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

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

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

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

Saarbrücken, im Juli 2019

*Annette Guckelberger*



# Inhaltsverzeichnis

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

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

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



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

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

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

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



## A. Einleitung

Angesichts der zunehmenden Digitalisierung fast aller Lebensbereiche,<sup>1</sup> aber auch aufgrund der damit einhergehenden Chancen sowie Risiken bildet die „Digitalisierung“ heute ein allgegenwärtiges Thema, zu dem es inzwischen eine unüberschaubare Menge an Literatur gibt.<sup>2</sup> Wie hoch dessen Bedeutung eingeschätzt wird, zeigt ein Blick in den Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode.<sup>3</sup> An zahlreichen Stellen finden sich dort die Worte „digital“ und „Digitalisierung“.<sup>4</sup> Allein 13 von insgesamt 174 Seiten (ohne Ressortverteilung) sind speziell diesem Thema gewidmet. Der Koalitionsvertrag enthält sogar einen besonderen Abschnitt mit der Überschrift „Auf dem Weg in die digitale Verwaltung“.<sup>5</sup> Die Regierung sieht in der Digitalisierung einen „Chancenöffner“ für Land und Menschen. Deshalb soll sich Deutschland in allen Bereichen zu einem starken „Digitalland“ entwickeln.<sup>6</sup> Zu diesem Zweck ist u.a. ein flächendeckender Ausbau mit Gigabit-Netzen bis 2025 intendiert.<sup>7</sup> Personen aller Altersgruppen sollen die notwendigen digitalen Fähigkeiten vermittelt werden<sup>8</sup> und es wird mehr Bürgernähe durch eine moderne digitale Verwaltung angestrebt.<sup>9</sup>

---

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

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

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

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

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

6 Koalitionsvertrag, 2018, S. 37.

7 Koalitionsvertrag, 2018, S. 38.

8 Koalitionsvertrag, 2018, S. 37.

9 Koalitionsvertrag, 2018, S. 37.

## A. Einleitung

- 2 Synonym zum Begriff E-Government wird heute gern die Formulierung Digitalisierung im Bereich von Staat und Verwaltung verwendet.<sup>10</sup> Als Ziele auf dem Weg in die digitale Verwaltung werden im aktuellen Koalitionsvertrag die Schaffung eines digitalen Portals als einfacher, sicherer und auch mobiler Zugang zu allen Verwaltungsleistungen<sup>11</sup> oder die Einrichtung einer E-Government-Agentur, „die gemeinsam schneller als bisher für alle föderalen Ebenen Standards sowie Pilotlösungen entwickelt“, genannt.<sup>12</sup> Des Weiteren soll die Blockchain-Technologie im Bereich der Bundesverwaltung erprobt und alle bestehenden und künftigen Gesetze auf ihre „Digitaltauglichkeit“ überprüft werden. Auch soll die elektronische Vorgangsbearbeitung in der öffentlichen Verwaltung zügig eingeführt, eine Beteiligungsplattform für alle veröffentlichten Gesetzentwürfe errichtet sowie der bestehende elektronische Personalausweis verstärkt zu einem universellen, sicheren und mobil einsetzbaren Authentifizierungsmedium ausgebaut werden. Künftig sollen IT-Kompetenzen bei Stellenbesetzungen stärker gewichtet werden. Außerdem ist die Fortführung der bereits begonnenen IT-Konsolidierung und die grundsätzlich kostenfreie Bereitstellung von Daten der öffentlichen Verwaltung für die Bevölkerung geplant.<sup>13</sup> Den hohen Stellenwert des Themas Digitalisierung unterstreicht die im November 2018 von der Bundesregierung beschlossene Digitalisierungsstrategie, zu deren fünf Handlungsfeldern auch das Thema „Moderner Staat“ gehört.<sup>14</sup>
- 3 Wie man an diesem kurzen Abriss gut erkennen kann, steht die Digitalisierung oder auch „Elektronifizierung“ der Verwaltung im Zentrum der Aufmerksamkeit der aktuellen Regierungskoalition. Zugleich ergibt sich daraus aber auch, dass vielfach auf bisherige Maßnahmen aufgebaut wird, die jedoch als verbesserungswürdig eingeschätzt werden. Bereits 2003 stellte *Thomas Groß* fest, dass für die Entwicklungsgeschichte der Informatisierung der Verwaltung ein regelmäßiges Auf und Ab zwischen hochfliegen-

---

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

11 Koalitionsvertrag, 2018, S. 45.

12 Koalitionsvertrag, 2018, S. 45.

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

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

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

---

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



## B. Vorläufer des E-Governments

- 4 Bestrebungen zur „Elektronifizierung“ der Verwaltung bestehen nicht erst seit der Zeit um die Jahrtausendwende. Bereits in den 1950/60er Jahren wurde unter den damaligen Leitbegriffen „Automation“ und „Automatisierung“ ein Diskurs über Verwaltungsentscheidungen durch Maschinen geführt.<sup>16</sup> So setzte sich *Karl Zeidler* in seiner Schrift „Über die Technisierung der Verwaltung“ aus dem Jahre 1959 mit sog. verwaltungsintensiven Maschinen auseinander, deren konkrete Entscheidungen ohne Kontrolle oder Zurechenbarkeit zu einem dahinter stehenden Menschen getroffen würden.<sup>17</sup> Eine solchermaßen erstellte Entscheidung sei in eine rechtliche und technische Komponente aufzuteilen.<sup>18</sup> Zur Rettung bzw. Unterstreichung des Menschlichen an der Verwaltung<sup>19</sup> vertrat er den Standpunkt, dass der maschinell erstellte Teil solcher Entscheidungen nicht als ein Verwaltungsakt, sondern als „Verwaltungsfabrikat“ einzuordnen sei.<sup>20</sup>
- 5 Demgegenüber nahm *Hans Peter Bull* in seiner im Jahre 1964 publizierten Monographie „Verwaltung durch Maschinen“ trotz des Einsatzes von Maschinen einen einheitlichen Vorgang an und spaltete diesen nicht künstlich auf. Im Unterschied zu *Zeidler* hatte *Bull* mithin keine Bedenken, auch den maschinellen Teil von Verwaltungsentscheidungen als Bestandteil des Verwaltungsakts zu qualifizieren. Seiner Meinung nach genüge es für die Zurechnung der Maschinenentscheidung zur Verwaltung, wenn die Programmierung auf Amtswalter zurückgeführt werden könne, die darauf zu achten hätten, dass die Maschine richtige Ergebnisse erziele.<sup>21</sup> Solange eine Rückführbarkeit der Befehle von Maschinen, etwa von Ampeln, über ihre Programmierung auf den Menschen gegeben ist, sei deren Einsatz auch

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

27 *Luhmann*, Recht und Automation.

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

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

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

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

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

- 8 Parallel dazu ergingen Datenverarbeitungsgesetze.<sup>36</sup> Als Beispiele dafür seien nur die Gesetze über die Datenzentrale Schleswig-Holstein vom 2.4.1968,<sup>37</sup> über die Errichtung der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung und Kommunale Gebietsrechenzentren vom 16.12.1969,<sup>38</sup> über die Organisation der elektronischen Datenverarbeitung im Freistaat Bayern (BayEDVG) vom 12.10.1970,<sup>39</sup> über die Datenzentrale Baden-Württemberg vom 17.11.1970<sup>40</sup> und über die Organisation der automatisierten Datenverarbeitung in Nordrhein-Westfalen (ADVG NW) vom 12.2.1974<sup>41</sup> genannt. Aus Kostengründen, aber auch wegen nur begrenzt vorhandener Datenverarbeitungsspezialisten ging damit eine Zentralisierung der Datenverarbeitung einher.<sup>42</sup> Für den Einsatz von teuren Großrechenanlagen bedurfte es

---

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

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

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

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

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

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

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

39 BayGVBl. 1970, S. 457 ff.

40 GBl. BW 1970, S. 492 ff.

41 GVBl. NW 1974, S. 66 ff.

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

53 BFH, NJW 2016, 893 (896).

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

## C. E-Government: Bedeutung und Abgrenzung

Als die Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) bedeutende Fortschritte machte, internetfähige PCs und damit auch die Nutzung des Internets an Bedeutung gewannen,<sup>67</sup> begann die Ära des Electronic Governments, je nach Schreibweise entweder als E-Government bzw. EGovernment/eGovernment abgekürzt.<sup>68</sup> Diese an das Wort E-Commerce (übersetzt: elektronischer Handel bzw. Handelsverkehr) angelehnte Begrifflichkeit<sup>69</sup> soll die massive Verstärkung und Verbreitung des Einsatzes von IKT in der Verwaltung charakterisieren.<sup>70</sup> 13

Soweit ersichtlich, wurde diese Formulierung Anfang der 1990er Jahre in den USA<sup>71</sup> in dem National Performance Review-Bericht des US-Vizepräsidenten *Al Gore* mit dem Titel „From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better & Costs Less“ vom 10.9.1993 erstmalig verwendet.<sup>72</sup> Nachdem dieser Bericht zunächst eine Rückständigkeit der US-Verwaltung im Bereich der Informationstechnologie gegenüber der Wirtschaft festgestellt hatte,<sup>73</sup> wurde herausgestellt, dass die Kombination von Computern und Telefonen die Art und Weise des Arbeitens stark verändert habe.<sup>74</sup> Als Beispiele werden das automatische Sammeln und Auswerten von Informationen, die elektronische Aktenführung oder elektronische Bezahlmöglichkeiten genannt.<sup>75</sup> Daraus wird sodann folgende Schlussfolgerung gezogen: „We can design a customer-driven *electronic government*“ 14

---

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

68 *Petersen*, Rechtsprobleme, S. 5.

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

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

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

72 *Gore*, Red Tape.

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

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

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



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

## I. Begriff des E-Governments

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

seinen Konturen unscharf<sup>84</sup> und findet unterschiedliche Verwendung.<sup>85</sup> Dieser Befund geht im Wesentlichen auf drei Gründe zurück: Zunächst einmal hat der Gesetzgeber erst relativ spät mit der Ausformulierung der rechtlichen Rahmenbedingungen von E-Government begonnen. Zudem lässt der Anglizismus unterschiedliche Interpretationen zu. Der wohl wesentlichste Aspekt kann darin gesehen werden, dass mit ihm eine ganze Reihe von Erwartungen verbunden werden,<sup>86</sup> die je nach Entwicklung der Informationstechnologie variieren können. Häufig fungiert E-Government als Leitbild für eine bestimmte Konzeption der Verwaltung,<sup>87</sup> deren gemeinsamer Nenner im verstärkten Einsatz elektronischer IKT liegt.<sup>88</sup> Darin spiegelt sich die Erkenntnis wider, dass die technischen Neuerungen gegen Ende des alten Jahrtausends einen Quantensprung vollzogen haben. Es wurde ein immenser Fortschritt bei der Weiterentwicklung der Computernetze hin zu einer flächendeckenden, standardisierten IT-Infrastruktur erzielt, mit der eine neue Qualität des elektronischen Datenaustauschs einhergeht.<sup>89</sup> Zutreffend stellt *Denkhaus* heraus, dass sich das E-Government durch seine umfassende Ausrichtung von der bisherigen Beschränkung des IKT-Einsatzes in der Verwaltung auf bestimmte, punktuelle Hilfsfunktionen abhebt.<sup>90</sup>

## 1. Deutsche Definitionsansätze

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

---

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

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

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

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

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

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

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

Verfasser ist diese Definition breit angelegt<sup>91</sup> und unter E-Government „die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechnologien über elektronische Medien“ zu verstehen.<sup>92</sup> Diese Umschreibung könne auf allen Ebenen verwendet werden, so dass sie das Spektrum von kommunalen bis zu supranationalen Institutionen abdecke.<sup>93</sup> Außerdem erfasse sie den gesamten öffentlichen Sektor, „bestehend aus Legislative, Exekutive und Jurisdiktion sowie öffentlichen Unternehmen“.<sup>94</sup> Das E-Government habe sowohl Prozesse innerhalb des öffentlichen Sektors (Government to Government = G2G) als auch zwischen diesem und der Bevölkerung (Government to Citizen = G2C und C2G) sowie zur Wirtschaft (Government to Business = G2B und B2G) zum Gegenstand.<sup>95</sup> Zu seinen Anwendungsfeldern gehören elektronische Informationsdienste, elektronische Kommunikationslösungen, elektronische Formulare oder auch elektronische Transaktionen.<sup>96</sup> Entscheidend für den Erfolg des E-Governments seien seine Mehrwerte (sog. E-Benefits), welche sich etwa aus der Beschleunigung der Verwaltungsprozesse, aus Service-, Qualitäts- und Organisationsverbesserungen, einer Kostenreduktion sowie einer durch Transparenz und Leistungsfähigkeit verbesserten Legitimation des öffentlichen Handelns ergeben können.<sup>97</sup>

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

---

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

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

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

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

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

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

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

98 Memorandum des Fachausschusses für Verwaltungsinformatik, Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, 2000, S. 3, abrufbar unter: [https://www.iat.eu/aktuell/veroeff/ds/beyer00\\_b.pdf](https://www.iat.eu/aktuell/veroeff/ds/beyer00_b.pdf), zuletzt abgerufen am 26.3.2019.

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

Beide Definitionen haben gemeinsam, dass sie sich nicht auf die Verwaltung beschränken. Zwar orientiert sich die Speyerer Definition an den beiden Begriffsbestandteilen des E-Governments, nämlich dem Präfix „E“ als Ziel der Digitalisierung und dem „Government“ als Umschreibung des Adressaten. Beide als Ausgangspunkt fungierende Komponenten werfen jedoch Fragen auf, die diese Definitionsansätze in Zweifel ziehen. Insbesondere im rechtswissenschaftlichen Schrifttum ist die Speyerer Definition auf Kritik gestoßen, weil sie eher als eine technische Beschreibungsformel erscheint.<sup>101</sup> E-Government gehe aber über die bloße Digitalisierung der Verwaltung und ihrer Tätigkeit<sup>102</sup> bzw. die bloße „Elektronifizierung“ und damit Verfestigung bestehender Verwaltungsverfahren hinaus.<sup>103</sup> Daran ist richtig, dass die Speyerer Begriffs Umschreibung das E-Government in die Nähe einer Formbestimmung rückt.<sup>104</sup> Sie bringt zu wenig zum Ausdruck, dass die IKT auch über ein organisations- und verfahrensrechtliches Ände-

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Teilweise wird wegen der weiten Bedeutung des Wortes „Government“ zwischen E-Democracy, E-Legislation, E-Administration und E-Justice unterschieden.<sup>120</sup> *Lederer* sieht in dem Wort E-Democracy den Oberbegriff für die Informatisierung des gesamten Staatshandelns mit der Folge, dass E-Government und E-Justice als bereichsspezifische Konzepte davon eingestuft werden.<sup>121</sup> Je nach Auffassung wird in der E-Democracy ein eigenständiges Leitbild erblickt<sup>122</sup> und dabei gelegentlich nur auf die E-Election beschränkt,<sup>123</sup> während andere darunter auch die E-Diskussion, E-Partizi-

---

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

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

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

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

118 *Petersen*, Rechtsprobleme, S. 14.

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

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

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

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

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