Gesetzgebung

Abweichung von der Norm

[30.11.2015] Das E-Government-Gesetz des Bundes hat die Länder nicht dazu motiviert, ebenfalls zeitnah entsprechende Regelungen zu erlassen. Sie folgen mit deutlichen Verzögerungen – einen Sonderweg geht der Freistaat Bayern.

Gute E-Government-Gesetzgebung – Was ist das? Eine Antwort auf diese Frage könnte sein: Gut ist E-Government-Gesetzgebung, die überhaupt stattfindet. Leider hat es der Bund nicht vermocht, mit seinem E-Government-Gesetz (EGovG) die Länder zu einer flächendeckenden, zeitnahen Gesetzgebung zu motivieren. Bisher ist allein das sächsische EGovG (im August 2014) in Kraft getreten. Immerhin haben einige Länder wie Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen das Gesetzgebungsverfahren gestartet und sind dabei erstaunlich unterschiedliche Wege gegangen. So hat Bayern – nach den Worten von Finanzminister und CIO Markus Söder – ein schlankes Gesetz vorgelegt, indem man sich auf das Wesentliche beschränke. Es werde „nur geregelt, was praktisch machbar ist“. In der Tat enthält der bayerische Gesetzentwurf für den antragstellenden Bürger Ansprüche, die sich so jedenfalls nicht unmittelbar aus dem Bundesgesetz und dem Sächsischen EGovG herauslesen lassen. So findet sich vor allem der Anspruch auf elektronische Durchführung des Verwaltungsverfahrens oder abtrennbare Teile davon – allerdings nur, „soweit dies wirtschaftlich und zweckmäßig ist“ (Art. 6 Abs. 1). Auch eine Verpflichtung zur Bereitstellung abrufbarer Formulare (Art. 6 Abs. 2 BayEGovg-Entwurf) findet sich weder im Bundes-EGovG noch in Sachsen noch in den anderen Gesetzentwürfen. Neu ist auch die Verpflichtung öffentlicher Auftraggeber, den Empfang und die Verarbeitung elektronischer Rechnungen ab November 2018 sicherzustellen. Damit reagiert Bayern bereits auf die EU-Richtlinie 2014/55/EU, die solche nationalen Umsetzungsnormen fordert.

Zeitverzögerungen und Abweichungen

Die von der Bayerischen Staatsregierung angekündigte gesetzlich angeordnete Bürgerfreundlichkeit kommt aber nur zeitverzögert. Zwar soll das Recht auf elektronische Kommunikation – noch ohne die Schriftformersatzmöglichkeiten – bereits ab Mitte 2016 gelten, die tatsächliche De-Mail-Nutzungsmöglichkeit soll allerdings davon abhängen, ob die entsprechende Behörde an den Basisdienst für De-Mail angeschlossen ist (Art. 3 Abs. 2 BayEGovG-Entwurf). Die umfassende Nutzungsmöglichkeit des neuen Personalausweises (nPA) ist sogar erst bis Anfang 2020 vorgesehen. Erstaunen muss die lange Vorlaufzeit, die den Behörden für die Bereitstellung geeigneter Verschlüsselungsverfahren zugestanden wird; ebenfalls bis 2020 – und das auch noch mit der Einschränkung, dass die Behörde über die Art und Weise der Übermittlungsmöglichkeit entscheidet (Art. 3 Abs. 1 S.4 BayEGovG-Entwurf). Eine Abweichung vom Bundesrecht überrascht: Nicht das EGovG des Bundes soll bei der Ausführung von Bundesrecht als landeseigene Angelegenheit gelten. Vielmehr nimmt Bayern die Möglichkeit der so genannten Abweichungsgesetzgebung nach Art. 84 Abs. 1 S.2 GG in Anspruch und setzt die bayerischen E-Government-Vorschriften an die Stelle des Bundesrechts. Der praktische Nutzen einer solchen Abweichung erschließt sich kaum. Denn bayerischen Behörden bleibt es nicht erspart, das Bundesrecht für die so genannte Bundesauftragsverwaltung anzuwenden. Ein einziges Normregime (im Sinne des BayEGovG-Entwurfs) wird also in Bayern nicht zur Anwendung kommen.

Bund und Länder als Konkurrenten

In der Abweichungsgesetzgebung wird aber eines deutlich: Länder und Bund sehen sich bei der E-Government-Gesetzgebung als Konkurrenten beim Ringen um das beste Gesetz. Während die geltenden und geplanten E-Government-Normen die neuen elektronischen Servicedienste für den Bürger weitgehend parallel regeln – Schriftformersatz durch qualifizierte Signatur, De-Mail, nPA-Nutzung, Verschlüsselungsverfahren, elektronische Bezahlverfahren, Recht auf digitalen Nachweis – werden Unterschiede vor allem in den vorgesehenen Einführungszeiträumen der schriftformersetzenden Instrumente sowie beim Zieldatum für die verpflichtende Einführung der elektronischen Akte sichtbar. So reichen die Zeiträume für den Beginn des flächendeckenden E-Akten-Einsatz von Mitte 2016 (Bayern) über August 2018 (Sachsen), Anfang 2020 (Bund) bis zum Jahr 2022 (Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen). Noch gravierender unterscheiden sich die Regelungen bei der Gewährleistung der Datensicherheit und des Datenschutzes. So erklärt das SächsEGovG die Standards und Kataloge des BSI für die staatlichen Behörden für maßgeblich, während der bayerische Entwurf davon spricht, dass die IT-Sicherheit im Rahmen der Verhältnismäßigkeit herzustellen ist. Auch bei Open Data, den Informationsfreiheits- und Transparenzregelungen sowie bei der Festlegung der institutionellen Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Behörden sowie zwischen Staat und Kommunen verfolgen die Gesetze und Gesetzentwürfe unterschiedliche Ansätze.

Suche nach geeigneten Leitplanken

Das SächsEGovG fixiert nicht nur die Strukturen der Koordinierung auf staatlicher Ebene sowie die Zusammenarbeit zwischen Staat und Kommunen. Es schafft auch Verpflichtungen zum medienbruchfreien Austausch zwischen den Behörden und zur Beachtung von Interoperabilität. Entsprechende Regelungen fehlen im bayerischen Entwurf weitgehend. Zum Standard einer guten E-Government-Gesetzgebung gehören heute auch Festlegungen zur Transparenz (Open Data) und Informationsfreiheit. Während Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg bereits Informationsfreiheitsgesetze in Kraft gesetzt haben, die sächsische Regierung dies noch in dieser Legislaturperiode plant, Hamburg und Rheinland-Pfalz Transparenzgesetze erlassen haben oder planen, Sachsen, NRW und Baden-Württemberg – allerdings eher eingeschränkte – Open-Data-Regelungen vorsehen, hält sich Bayern in diesem Bereich erstaunlich zurück. Ein Anspruch auf Auskunft über den Inhalt von Akten öffentlicher Stellen soll nur dem zuerkannt werden, der ein „berechtigtes, nicht auf eine entgeltliche Weiterverwendung gerichtetes Interesse“ glaubhaft macht; Open-Data-Regelungen fehlen ganz. Es zeigt sich: Noch ist Deutschland auf der Suche nach geeigneten Leitplanken im Sinne von Normen, die E-Government rechtssicher und zugleich zukunftsoffen gestalten. Wahrscheinlich werden weniger die Normtexte als vielmehr die mit Leben erfüllten Regelungen zukünftig zeigen, was gute E-Government-Gesetzgebung zu leisten vermag.

()

Dieser Beitrag ist in der Dezember-Ausgabe von Kommune21 erschienen. Hier können Sie ein Exemplar bestellen oder die Zeitschrift abonnieren.

Stichwörter: Politik, EGovG, Sachsen, Bayern