

NEGZ

Kompetenznetzwerk  
Digitale Verwaltung

Impulspapier

# Impulse für eine kohärente Digitalverfahrens- gesetzgebung

*Version 2 – Stand 30. Mai 2025*

Prof. Dr. Wilfried Bernhardt · PD Dr. Sönke Schulz · Dr. Sarah Rachut · Katharina Göttler ·  
Moritz Ahlers · Prof. Dr. Sven Müller-Grune<sup>1</sup>  
unter Mitwirkung von Dr. Stefanie Fey

1

Autoren für den Teil A. – C.: Bernhardt, Schulz, Rachut und Göttler; Autoren der „Ergänzenden Analyse“ Ahlers und Müller-Grune.

## Inhaltlicher Ansprechpartner:innen

Prof. Dr. Wilfried Bernhardt	bernhardt.gmbh@t-online.de
PD Dr. iur. habil. Sönke E. Schulz	soenke.schulz@sh-landkreistag.de
Dr. jur. Sarah Rachut	sarah.rachut@tum.de
Katharina Göttler	katharina.goettler@tum.de
Moritz Ahlers	moritz.ahlers@fitko.de
Prof. Dr. Sven Müller-Grune	s.mueller-grune@hs-sm.de

## Über das NEGZ

Das NEGZ · Kompetenznetzwerk Digitale Verwaltung vernetzt Expert:innen aus Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft.

Wir bündeln die Expertise von Unternehmen, Forschungseinrichtungen, öffentlichen Körperschaften und Verbänden, um die Digitalisierung der deutschen Verwaltung zu unterstützen und voranzutreiben.

Wir veröffentlichen Studien und Impulse, veranstalten Austauschformate, vermitteln Kompetenzen und bringen uns in die Fachdiskussion ein.

## Impressum

Erscheinungsjahr 2025

ISSN 2626-6032

DOI 10.30418/2626-6032.2025.5



Dieses Werk ist nach „Creative Commons Namensnennung 4.0 International“ lizenziert. Sie dürfen das Werk bei Nennung der Urhebernden und der Lizenz teilen und bearbeiten.  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

## Herausgeber

NEGZ e.V.  
Markgrafendamm 24 · 10245 Berlin

030 7543 89 55  
office@negz.org · www.negz.org

Gestaltung: Jakob Braun

Titelbild: KI-generiert mit DALL-E | OpenAI

# Inhaltsverzeichnis

<b>A. Ausgangslage: zersplitterte Digitalverfahrensgesetzgebung.</b> .....	<b>4</b>
I. Bestehende Regulierung auf Bundes- und Landesebene .....	4
II. Unterschiedliche Ansätze, unterschiedliche Anwendungsbereiche von VwVfG, EGovG und OSZG .....	5
1. Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetze (VwVfG und LVwG) .....	5
2. Besondere Verwaltungsverfahrensgesetze .....	6
3. E-Government-Gesetze .....	6
4. Onlinezugangsgesetz .....	7
<b>B. Überschneidungen und Inkonsistenzen</b> .....	<b>8</b>
I. Überschneidungen und Inkonsistenzen zwischen E-Government-Gesetzen und Verwaltungsverfahrensgesetzen .....	8
1. Inhaltliche Überschneidungen im Detail .....	8
a. Elektronische Kommunikation und Formerfordernisse .....	8
b. Elektronische Aktenführung und Archivierung .....	8
c. Digitalisierung von Verwaltungsverfahren, Beteiligung .....	9
2. Inhaltlich unterschiedliche Regelungen in den EGov-Gesetzen von Bund und Ländern ..	9
a. Unterschiede bei elektronischem Zugang für elektronische Dokumente .....	9
b. Unterschiede beim Schriftformersatz .....	10
II. Überschneidungen zwischen E-Government Gesetzen und OZG .....	11
III. Überschneidungen zwischen E-Government Verwaltungsverfahrensgesetzen und OZG ..	12
1. Identifizierungsinstrumente/Schriftformenersatz .....	12
2. Bekanntgabe von Verwaltungsakten .....	13
IV. Ausblick: Integration unionsrechtlicher Vorgaben in die Digitalverfahrensgesetzgebung ..	15
<b>C. Fazit und Impulse</b> .....	<b>16</b>
<b>Ergänzende Analyse: Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen für das (digitale) Verwaltungsverfahren.</b> .....	<b>19</b>
<b>Über die Autor:innen</b> .....	<b>26</b>

# A. Ausgangslage: zersplitterte Digitalverfahrensgesetzgebung

Die bestehenden Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder wurden in den letzten Jahrzehnten punktuell um digitalspezifische Regelungen erweitert. Hinzu kommen spezifische E-Government-Gesetze, die die Verwaltungstätigkeit an sich im Blick haben und den Einsatz digitaler Technologie ermöglichen und fördern sollen, sowie das Onlinezugangsgesetz, welches auf den Aufbau des Portalverbundes und damit den verbesserten Zugang zu digitalen Verwaltungsleistungen abzielt.

Hieraus ergibt sich ein komplexes Regelungsgeflecht, das Überschneidungen in den Anwendungsbereichen aufweist und zu Rechtsunsicherheiten führt. Dies erschwert die Durchführung elektronischer bzw. digitaler<sup>1</sup> Verwaltungsverfahren und lässt die Potenziale digitaler Technologien für die öffentliche Verwaltung oftmals ungenutzt.

## I. Bestehende Regulierung auf Bundes- und Landesebene

Neben dem **Verwaltungsverfahrensgesetz** des Bundes (VwVfG) existieren 16 Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder.<sup>2</sup> Obwohl die Länder über eine eigene Gestaltungskompetenz verfügen, ist dem Gedanken der Rechtseinheitlichkeit – im Zuge der sog. Simultangesetzgebung – über viele Jahre entsprochen worden, sodass die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder

über einen weitgehend identischen Normbestand verfügen, wobei es unterschiedliche Möglichkeiten gibt, den Gleichlauf von Bundes- und Landesverwaltungsverfahrenrecht zu realisieren. Die Verwaltungsverfahrensgesetze von Berlin, Brandenburg, Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen verweisen hierbei dynamisch auf das Bundes-(VwVfG). Die anderen Länder (Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein) haben sich für eine (integrierte) Vollregelung entschieden und müssen zur Harmonisierung der Verwaltungsverfahrensgesetze jeweils individuelle Anpassungen an das Bundes-VwVfG vornehmen.

Neben den allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzen gibt es spezielle Verfahrensregelungen in bestimmten Rechtsbereichen, z.B.: Verwaltungsverfahren im Sozialrecht im Sozialgesetzbuch (SGB I und SGB X); Verwaltungsverfahren im Steuerrecht in der Abgabenordnung (AO). Vorschriften der AO sind darüber hinaus über dynamische Verweise in allen Kommunalabgabengesetzen (KAG) der Bundesländer für das Verwaltungsverfahren im Anwendungsbereich dieser Kommunalabgabengesetze (Erhebung von Steuern, Beiträgen und Gebühren) als gegenüber den im Übrigen weiter anwendbaren Landesverwaltungsverfahrensgesetzen spezielleres Recht anzuwenden.

Hinzu kommen spezielle **E-Government-Gesetze** des Bundes und jeweils eigene Gesetze der 16 Länder.<sup>3</sup> Eine Besonderheit

1 Zum Gleichlauf von „elektronisch“ und „digital“ s. Rachut, Grundrechtsverwirklichung in digitalen Kontexten, 2025, S. 181 ff.

2 Baden-Württemberg: LVwVfG BW, Bayern: BayVwVfG, Berlin: VwVfG Bln, Brandenburg: VwVfGBbg, Bremen: BremVwVfG, Hamburgische Verwaltungsdigitalisierungsgesetz (HmbVwDiG), Hessen: HVwVfG, Mecklenburg-Vorpommern: VwVfG M-V, Niedersachsen: Nds. VwVfG, Nordrhein-Westfalen: VwVfG NRW, Rheinland-Pfalz: LVwVfG RP, Saarland: SVwVfG, Sachsen: SächsVwVfG, Sachsen-Anhalt: VwVfG LSA, Schleswig-Holstein: LVwG SH, Thüringen: ThürVwVfG.

3 E-Government-Gesetz BW; Bayerisches Digitalgesetz (BayDiG); E-Government-Gesetz Berlin; Brandenburgisches E-Government-Gesetz (BbgEGovG); Bremisches E-Government-Gesetz (BremEGovG); E-Government-Gesetz Hamburg (HmbEGovG); Hessisches E-Government-Gesetz (HEGovG); EGovG MV; Niedersächsische Gesetz über digitale Verwaltung und Informationssicherheit (NDiG)); E-Government-Gesetz NRW (EGovG NRW); E-Government-Gesetz Rheinland-Pfalz – (EGovGRP); E-Government-Gesetz Saarland (EGovG SL); Sächsisches E-Government-Gesetz (SächsEGovG); EGovG LSA;

weist hierbei das EGovG von Sachsen-Anhalt auf: § 2 EGovG LSA verweist auf die §§ 2 Abs. 1, 4, 5, 12 Abs. 1, 3 bis 5 und die §§ 13 bis 15 des E-Government-Gesetzes des Bundes und erklärt diese für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Landesverwaltung für entsprechend anwendbar, soweit sie Landesrecht anwenden – mit einigen Maßgaben, die landesrechtlich bedingt sind. Da es sich aber um eine statische Verweisung auf explizit genannte Bundesnormen handelt, muss Sachsen-Anhalt seine eigene gesetzliche Regelung anpassen, wenn das (Bundes-) EGovG geändert wird.

Weitere relevante Regelungen enthält das Onlinezugangsgesetz (OZG). Dieses wurde am 14. August 2017 verabschiedet und verpflichtete Bund, Länder und Kommunen, bis Ende 2022 ihre Verwaltungsleistungen digital über Verwaltungsportale bereitzustellen. Ziel war eine umfassende Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland. Das OZG-Änderungsgesetz (OZGÄndG), auch bekannt als OZG 2.0, wurde am 24. Juli 2024 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht und zielt darauf ab, die Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland weiter voranzutreiben. U.a. wurde die (bereits abgelaufene) Frist zur Bereitstellung digitaler Verwaltungsleistungen gestrichen und ein Rechtsanspruch von Bürgerinnen und Bürgern auf digitale Bundesleistungen nach Ablauf von vier Jahren nach Verkündung des Gesetzes geschaffen. Flankiert werden diese Regelungen durch weitere nationale Gesetze, bspw. das Registermodernisierungsgesetz (RegMoG), die sich mittelbar auf die Digitalisierung der Verwaltung und damit ebenso die digitalen Verwaltungsverfahren auswirken. Hinzu kommen vermehrt unionsrechtliche

Vorgaben wie durch die eIDAS-Verordnung und die EU-SDG-Verordnung.

## **II. Unterschiedliche Ansätze, unterschiedliche Anwendungsbereiche von VwVfG, EGovG und OZG**

Die bestehenden Gesetze verfolgen unterschiedliche Ansätze und beziehen sich in der Folge auch auf unterschiedliche Anwendungsbereiche.

### **1. Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetze (VwVfG und LVwG)**

Ausgangspunkt für das „normale“ Verwaltungsverfahren, das aber in der alltäglichen Praxis mittlerweile oft ein „digitales“ ist, bleibt § 1 Abs. 3 VwVfG des Bundes. Dieser schränkt den Anwendungsbereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes ein und schließt die – zunächst in § 1 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG grundsätzlich angelegte – Geltung des Bundes-VwVfG bei der Ausführung von Bundesrecht durch die Länder und Kommunen aus, soweit die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden landesrechtlich durch ein Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt ist. Bestehen keine abweichenden Vorgaben im Fachrecht, gilt demnach auch für die Landes- und Kommunalbehörden, auch beim Vollzug von Bundesrecht, das jeweilige Landesverwaltungsverfahrenrecht.

---

E-Government-Gesetz SH (der größte Teil der E-Government-Regelungen im Hinblick auf die Kommunikation zwischen Bürgerinnen, Bürgern, Unternehmen mit der Verwaltung findet sich im LVwVfG SH; ergänzend zum KI-Einsatz das Gesetz über die Möglichkeit des Einsatzes von datengetriebenen Informationstechnologien bei öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit (IT-Einsatz-Gesetz – ITEG); Thüringer E-Government-Gesetz (ThürEGovG). Siehe detaillierte Analyse der E-Government-Gesetze in Bernhardt, „E-Governmentgesetzgebung von Bund und Ländern im Vergleich und Best-Practices-Leitlinie“, Berichte des NEGZ Nr. 21, Berlin, 2021.

Der **Anwendungsbereich der allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetze** reicht im Vergleich zu den E-Government-Gesetzen (dazu sogleich) weiter. Hier finden sich weniger Ausnahmeregelungen und die VwVfGe gelten auch etwa für Schulen, wenn sie als Behörden handeln, z.B. beim Erlass von Verwaltungsakten wie Schulverweisen, Notenentscheidungen oder Prüfungsentscheidungen. Dies gilt aber nur insoweit, als Länder nicht Spezialregelungen in Schulgesetzen getroffen haben, die dann dem VwVfG vorgehen, sodass nur ergänzend die Verwaltungsverfahrensgesetze gelten.

## 2. Besondere Verwaltungsverfahrensgesetze

Abweichungen von den Vorgaben der allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetze ergeben sich nach dem Grundsatz *lex specialis derogat legi generali* durch spezialgesetzliche Verwaltungsverfahrenregelungen. So normiert bspw. § 37 SGB X die Bekanntgabe von Verwaltungsakten im Sozialverfahren und weicht hierbei – insbesondere hinsichtlich der elektronischen Bekanntgabe – von den Vorgaben des VwVfG ab.

## 3. E-Government-Gesetze

Das sachgerechte Prinzip des VwVfG – ein Verwaltungsverfahrensgesetz für eine Behörde – wurde zunächst durch das EGovG des Bundes durchbrochen.

Die E-Government-Gesetze und Verwaltungsverfahrensgesetze stehen inhaltlich in einem engen Zusammenhang. Während E-Government-Gesetze ursprünglich das Ziel verfolgten, die Digitalisierung der Verwaltung voranzutreiben, und die Verwaltungsverfahrensgesetze vorrangig den rechtlichen Rahmen für Verwaltungsverfahren z. B. Rechtssicherheit, Datenschutz, Transparenz – ob analog oder digital – setzen sollten, verschwimmen die Anwendungsbereiche zunehmend. Aufgrund der immer detaillierteren rechtlichen Vorgaben durch die E-Government-Gesetze ging die klare

Unterscheidung in der Zielsetzung der Gesetzeswerke immer stärker verloren.

Diese Gemengelage wird durch die unterschiedlichen Regelungen zu den Anwendungsbereichen verstärkt: Gem. § 1 Abs. 2 EGovG sollen die Regelungen des EGovG des Bundes auch für Landes- und Kommunalbehörden gelten, soweit diese Bundesrecht vollziehen. Aufgrund der zweifelhaften Bundeskompetenz für eine derart weitgehend in das Verwaltungsverfahrenrecht der Länder hineinwirkende Regelung, sah sich der bayerische Landesgesetzgeber dazu veranlasst, in Art. 1 Abs. 4 BayDiG eine gesetzliche Klarstellung und die kompetenzrechtliche Begrenzung des Anwendungsbereichs des EGovG des Bundes auf die Bundesauftragsverwaltung vorzunehmen.

Dass es sich bei den Regelungen aus dem EGovG des Bundes im Kern um verfahrensrechtliche Vorschriften handelt, zeigt sich z.B. daran, dass eine Zuordnung der Vorgaben zum Behördenzugang (§ 2 EGovG) zu § 3a VwVfG sachgerecht wäre, so wie die Vorgaben des § 8 EGovG zur Einsicht in elektronische Akten eigentlich in § 29 VwVfG zu integrieren gewesen wären. Auch die Neufassung des Once-Only-Prinzips bekräftigt mit dem Verweis auf die §§ 24 bis 27 VwVfG, die nach § 5 Abs. 1 Satz 2 EGovG unberührt bleiben, erneut, dass es sich um verwaltungsverfahrenrechtliche Regelungen handelt. Der schleswig-holsteinische Landesgesetzgeber ist mit dem Gesetz zur Modernisierung der elektronischen Verwaltung Schleswig-Holstein<sup>4</sup> – bereits im Jahr 2017 – daher vom Grundsatz der Simultangesetzgebung abgewichen: „Eine Kodifikation im EGovG des Landes ist nicht sinnvoll, da es nicht nachvollziehbar ist, dass das papierbasierte Verwaltungsverfahrenrecht und das elektronische Verwaltungsverfahrenrecht in zwei unterschiedlichen Gesetzen geregelt sind.“<sup>5</sup> So wurden die Regelungen zu Nachweisen (§ 5 EGovG) in den bereits vorhandenen § 52a LVwG, sowie in die neuen §§ 52b bis h LVwG eingefügt, die im Wesentlichen das EGovG des Bundes übernehmen. Diese Linie wurde bei

4 G. v. 5.4.2017 GVObI. SH S. 218; dazu Schulz, Die Gemeinde SH 2017, 166.

5 LT-Drs. 18/4663 S. 5.

der Anpassung der Vorschriften durch das Digitalisierungsgesetz im Jahr 2022 konsequent fortgesetzt<sup>6</sup>. Damit gelten zwar für den Vollzug von Landes- und Kommunalrecht inhaltlich die gleichen Vorgaben wie aus dem EGovG des Bundes, dennoch bleiben die Anwendungsbereiche abzugrenzen; für den Vollzug von Bundesrecht bleibt es bei einer Anwendung des EGovG des Bundes.

Unterschiede ergeben sich darüber hinaus auch in den konkreten Anwendungsbereichen der Landes-E-Government-Gesetze. Dabei fällt zunächst auf, dass die Gesetze **unterschiedliche Ausnahmeregelungen vom Anwendungsbereich** vorsehen. So sind einige Verwaltungsbereiche in unterschiedlicher Weise oder gar nicht an E-Government-Regelungen gebunden: Zumeist werden z.B. die Steuerbehörden, die Schulen, Krankenhäuser, Sparkassen vom Anwendungsbereich ausgeschlossen, teilweise (aber nicht in allen Ländern) auch Beliehene, Landesrechnungshöfe, Notarinnen und Notare, die Tätigkeit der Kirchen, der Religionsgesellschaften und Weltanschauungsgemeinschaften sowie ihrer Verbände und Einrichtungen, landesunmittelbare Körperschaften der gesetzlichen Kranken-, Renten- und Unfallversicherung sowie der sozialen Pflegeversicherung, Rundfunk- und Medienanstalten, Landtage, soweit sie keine Verwaltungstätigkeit wahrnehmen, Bürgerbeauftragte, Hochschulen und namentlich gekennzeichnete Akademien, Tageseinrichtungen für Kinder, Landesämter für Verfassungsschutz, Wasser- und Bodenverbände, Stiftungen, Vergabekammern, Landesdatenschutzbeauftragte u.a. Nachvollziehbar ist es und im Hinblick auf den Gewaltenteilungsgrundsatz gerechtfertigt, Strafermittlungsorgane, Rechtsprechungsorgane und die Parlamentstätigkeit insoweit von der Geltung der E-Government-Gesetzgebung auszunehmen, als der Kernbereich der jeweiligen besonderen Gewalten betroffen ist. Demgegenüber werden die Regelungen der E-Government-Gesetze insoweit oft für anwendbar erklärt, als Justiz- und Parlamentsverwaltungen in gleicher Weise wie sonstige Verwaltungsbehörden handeln.

#### 4. Onlinezugangsgesetz

Auch das OZG enthält verfahrensrechtliche Regelungen, insbesondere zur Schriftformäquivalenz elektronischer Kommunikation (§ 9a Abs. 5 und 6 OZG) und zur Bekanntgabe von (elektronischen) Verwaltungsakten (§ 9 OZG), die eigentlich dem VwVfG zuzuordnen sind und hier im Kontext des § 3a VwVfG bzw. des § 41 VwVfG Relevanz haben. Da man sich gegen eine Integration dieser Vorgaben in das bestehende Verwaltungsverfahrensrecht entschieden hat, tritt neben das VwVfG bzw. die Landesverwaltungsverfahrensgesetze und das EGovG des Bundes nun bei einer elektronischen Abwicklung von Verwaltungsverfahren über den Portalverbund und/oder ein Nutzerkonto ergänzend der Rechtsrahmen des OZG. Hierbei ist der Anwendungsbereich des OZG noch weiter als der des EGovG des Bundes. § 1 OZG enthält keine Beschränkung auf den Vollzug von Bundesrecht und erfasst damit auch – kompetenziell fragwürdig – den Vollzug von Landes- und kommunalem Recht. Dies gilt uneingeschränkt jedenfalls für die Bekanntgabe von Verwaltungsakten nach § 9 OZG. Hinsichtlich der Grundsätze der elektronischen Abwicklung über Verwaltungsportale und hinsichtlich des Schriftformersatzes aus § 9a OZG wird noch weiter differenziert: § 9a Abs. 2 bis 4 OZG kommen nach Abs. 1 nur zur Anwendung für die Abwicklung einer elektronischen Verwaltungsleistung, die der Durchführung unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Union, für die dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zusteht, oder der Ausführung von Bundesgesetzen dient. Dies betrifft die Möglichkeit zur Überprüfung der Erklärung vor Abgabe (Abs. 2), den „Übereilungsschutz“ (Abs. 3) sowie die Pflicht zu Bereitstellung einer Kopie (Abs. 4). Demgegenüber erfassen die weitergehenden Regelungen zum Schriftformersatz (Abs. 5 und 6), die über § 3a VwVfG hinausgehen, den gesamten Anwendungsbereich des OZG nach § 1 OZG und damit auch den Vollzug von landesrechtlich geregelten Verwaltungsverfahren.<sup>7</sup>

6 G. v. 16.3.2022 GVÖBL. SH 2022 S. 285.

7 Hornung, in: Schoch/Schneider, 6. EL., § 3a VwVfG Rn. 89b.

## B. Überschneidungen und Inkonsistenzen

Die sich überschneidenden Anwendungsbereiche führen zu zahlreichen Überlappungen in den Regelungen, die nicht nur Inkonsistenzen zur Folge haben, sondern Rechtsunsicherheit bedingen. Eine Durchdringung des Rechtsrahmens wird durch das komplexe Regelungsgeflecht auf Bundesebene in Kombination mit der föderalen Doppelstruktur erschwert.

### I. Überschneidungen und Inkonsistenzen zwischen E-Government-Gesetzen und Verwaltungsverfahrensgesetzen

Wie bereits eingangs erwähnt, ergeben sich zahlreiche Überschneidungen **in den Regelungen zwischen den E-Government-Gesetzen von Bund und Ländern einerseits und den Verwaltungsverfahrensgesetzen** andererseits. Diese betreffen vor allem den Zugang zur Verwaltung, die elektronische Kommunikation zwischen Bürgern/Bürgerinnen und Unternehmen und den Behörden, die elektronische Aktenführung und deren Nutzung, die digitale Bereitstellung von Verwaltungsleistungen sowie die Beteiligung an Verwaltungsverfahren.

#### 1. Inhaltliche Überschneidungen im Detail

##### *a. Elektronische Kommunikation und Formerfordernisse*

- Die **E-Government-Gesetze** regeln, dass Verwaltungsverfahren zunehmend digital abgewickelt werden sollen (z. B. §§ 2, 3 EGovG Bund: Elektronische Information, Kommunikation und Zugangseröffnung) und fordern einen erleichterten Zugang zu Verwaltungsleistungen (z. B. durch

Nutzerkonten, Single Sign-On).

- Das **Verwaltungsverfahrensgesetz** (z. B. § 3a VwVfG) erlaubt die elektronische Kommunikation mit Behörden und konkretisiert die Anforderungen an die elektronische Form bzw. den Schriftformersatz, z.B. durch qualifizierte elektronische Signaturen.
- § 2 Abs. 1 EGovG Bund schränkt hierbei das in § 3a Abs. 1 VwVfG bestehende Ermessen zur Zugangseröffnung ein und verpflichtet die Behörden zur Eröffnung eines elektronischen Zugangs.

##### *b. Elektronische Aktenführung und Archivierung*

- Die **E-Government-Gesetze** fordern eine elektronische Aktenführung (z. B. § 6a EGovG, § 9 EGovG NRW) bzw. elektronische Vorgangsbearbeitung und Aktenführung (§ 12 SächsEGovG), um digitale Prozesse effizient zu gestalten, und regeln die Einzelheiten der elektronischen Akteneinsicht (z.B. § 8 EGovG).
- Das **VwVfG** enthält aufbauend auf den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Aktenführung nähere Regelungen, etwa zur Akteneinsicht (§ 29 VwVfG). Diese werden durch die Regelungen zur elektronischen Aktenführung zumindest tangiert oder sogar ergänzt bzw. modifiziert.



### c. Digitalisierung von Verwaltungsverfahren, Beteiligung

- Die **E-Government-Gesetze** zielen darauf ab, **Verwaltungsleistungen digital bereitzustellen**. So fordert der aufgrund des OZGÄndG geänderte § 6 EGovG des Bundes sogar bis 1.1.2030 eine vollständige elektronische Abwicklung (im Sinne einer Ende-zu-Ende-Digitalisierung) „für wesentliche elektronische Verwaltungsleistungen“ des Bundes sowie – auf der Grundlage einer Verordnung mit Zustimmung des Bundesrates – auch für Verwaltungsleistungen, die der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder dienen. Um die Effizienz digitaler Verwaltungsabläufe zu ermöglichen, sollen Abläufe vor ihrer erstmaligen (vollständigen oder überwiegenden) Digitalisierung nach § 9 Abs. 1 S. 1 EGovG dokumentiert, analysiert und optimiert werden. Zudem soll im Zuge einer solchen Optimierung die elektronische Bereitstellung von Informationen zum Verfahrensstand, zum weiteren Verfahren sowie der Kontaktinformationen der jeweils zuständigen Ansprechstelle ermöglicht werden, § 9 Abs. 1 S. 2 EGovG.
- Berlin, Bremen, Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, und Thüringen<sup>8</sup> haben in ihren EGovG Regelungen zur **elektronischen Beteiligung** getroffen: Behörden der Landesverwaltung „können“ zur Beteiligung der Öffentlichkeit elektronische Informationstechnologien, insbesondere das Internet, nutzen, soweit das nicht anders geregelt ist. Die Stellen der unmittelbaren Landesverwaltung haben dafür das Landesportal zu nutzen.
- Das **VwVfG** enthält Vorschriften über **Verwaltungsakte** (etwa § 37 VwVfG) und **Verwaltungsverfahren**, die auch für elektronische Verwaltungsakte gelten. Ferner finden sich Regelungen zur

**Anhörung Beteiligter**, § 27a VwVfG, wenn eine öffentliche Bekanntmachung erforderlich ist (z.B. bei Planfeststellungsverfahren) oder die Beteiligung der Öffentlichkeit in Umweltverfahren (§ 25 Abs. 3 VwVfG).

## 2. Inhaltlich unterschiedliche Regelungen in den EGov-Gesetzen von Bund und Ländern

Weiter lassen sich auch zwischen den E-Government-Regelungen von Bund und Ländern **große inhaltliche Unterschiede** erkennen. Exemplarisch stehen die Differenzen beim elektronischen Zugang und beim Schriftformersatz:

### a. Unterschiede beim elektronischen Zugang für elektronische Dokumente

Die E-Government-Gesetze von Bund und allen Ländern schreiben ihren Behörden vor, einen **elektronischen Zugang für die Übermittlung elektronischer Dokumente (auch qualifiziert elektronisch signierter Dokumente) zu eröffnen**. Die Regelungen darüber hinaus zur Kommunikation sind allerdings unterschiedlich.

Das betrifft etwa die Möglichkeit, qualifiziert **elektronisch signierte** Dokumente einzureichen, die z.B. im Saarland ausdrücklich gesetzlich vorgesehen ist (§ 2 Abs. 1 EGovG SL), aber zumeist in anderen Ländern fehlt.

Ferner betrifft es die Frage, ob und ggfls. welche **Verschlüsselungsinstrumente anbieten** bzw. anzuwenden sind. Zu bevorzugen ist die technikneutrale, inhaltlich aber verbindliche Formulierung des niedersächsischen NDIG: „Die nach §§ 18 bis 23 verarbeiteten Daten sowie Auswertungsergebnisse sind durch technische und organisatorische Maßnahmen nach dem Stand

8 § 14 EGovG Bln, § 11 EGovG Bremen, § 12 EGovG LSA, § 18 EGovG NRW, § 15 EGovG RP, § 13 E-GovG SL, § 24 ThürEGovG.

der Technik gegen unbefugte Kenntnisnahme, Veränderung und Verwendung zu schützen“.

### *b. Unterschiede beim Schriftformersatz*

Teilweise unterschiedlich sind auch die **Vorgaben zur Möglichkeit, schriftformersetzende Dokumente** bei den Behörden einzureichen.

**§ 3a Abs. 2 und 3 VwVfG** eröffnet verschiedene Schriftformersatzmöglichkeiten:

- durch ein elektronisches Dokument, das mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen ist.
- durch unmittelbare Abgabe der Erklärung in einem von Behörden zur Verfügung gestellten elektronischen Formular. Dabei muss der Erklärende eine elektronische Identität nutzen (des Personalausweises, der Unionsbürgerkarte oder des Aufenthaltstitels).
- durch Übermittlung einer von dem Erklärenden elektronisch signierten Erklärung an die Behörde aus besonderen elektronischen Postfächern,
- aus einem elektronischen Postfach einer Behörde oder einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, das nach Durchführung eines Identifizierungsverfahrens nach den Regelungen der auf Grund des § 130a Abs. 2 Satz 2 ZPO erlassenen Rechtsverordnung eingerichtet wurde;
- oder – jedoch nicht mehr von Relevanz – durch eine absenderbestätigte De-Mail.

Abweichend davon bestimmt § 3a Abs. 3 Nr. 3 lit. a) und lit. b) VwVfG Schriftformersatzmöglichkeiten für elektronische Verwaltungsakte bzw. elektronische Dokumente der Behörde (Rückkanal). In Reaktion darauf sieht nun § 337b LVwG-SH eine Experimentierklausel vor, die die

Anwendbarkeit von § 52a Abs. 3 LVwG-SH – der im Wesentlichen § 3a VwVfG entspricht – für die Dauer von zehn Jahren aussetzt und anderweitige Schriftformersatzmöglichkeiten anordnet. Insbesondere kann die Schriftform nach Maßgabe von § 52a Abs. 3 Nr. 3 lit. c) LVwG-SH auch für den Rückkanal durch eine Übermittlung aus einem besonderen elektronischen Postfach einer Behörde oder juristischen Person des öffentlichen Rechts ersetzt werden, wenn die Nachricht an ein besonderes elektronisches Postfach nach Ziff. aa)-cc) versendet wird.

Die Fassungen der Landesverwaltungsverfahrensgesetze wurden überwiegend an § 3a VwVfG in der Fassung durch das 5. VwVfGÄndG angepasst, mit Ausnahme von Hessen und dem Saarland. Punktuell ergeben sich weitere Besonderheiten, so sieht Art. 3a Abs. 3 Nr. 4 BayVwVfG in Bayern weiterhin eine Verordnungsermächtigung vor. Durch die systematische Neuordnung der Schriftformersatzmöglichkeiten in § 3a Abs. 3 VwVfG n.F. (statt in § 3a Abs. 2 Satz 4 VwVfG a.F.) laufen zudem Normverweisungen aus anderen Vorschriften auf § 3a VwVfG leer, so etwa in § 71e Satz 2 VwVfG.

Zu den entsprechenden Vorschriften in den besonderen Verwaltungsverfahrensgesetzen, § 36a SGB I und § 87a AO bestehen ebenfalls partielle Abweichungen, die nur teilweise den verfahrensrechtlichen Besonderheiten entspringen. So stellt § 36 a Abs. 2a Nr. 1 lit. c) SGB I (der i.Ü. weitgehend § 3a Abs. 3 VwVfG entspricht) den Vorrang von § 9a Abs. 5 OZG klar.<sup>9</sup> Danach genügt es für den Schriftformersatz bei Eingabe in ein elektronisches Formular, wenn der Identitätsnachweis nach § 3 Abs. 4 OZG erbracht wurde – also auch mittels Elster-Verfahren nach § 87a Abs. 6 AO, wenn das Vertrauensniveau “substantiell” genügt. Die entsprechende Regelung zu § 3a Abs. 5 VwVfG findet sich in § 36a Abs. 2b SGB I. Daneben sieht § 36a Abs. 2c SGB I n.F. (bisher § 36a Abs. 2a SGB I a.F.) eine wortgleiche Regelung zu § 13 EGovG vor (formfreie Übermittlung von Formularen mit Unterschriftsfeld), um die einheitliche Regelung für alle Bereiche

<sup>9</sup> Die Gesetzesbegründung zur Anpassung von § 36a SGB I an die Neufassung von § 3a VwVfG verweist dabei sogar auf den zu diesem Zeitpunkt nur vorliegenden Entwurf von § 9a OZG (BR-Drs. 226/23), BT-Drs. 20/9195, S. 43.

des Sozialrechts zu gewährleisten.<sup>10</sup> In § 87a Abs. 1 Satz 3-6 AO n.F.<sup>11</sup> finden sich zusätzliche Regelungen (die § 3a VwVfG nicht enthält) zum Zugang elektronischer Dokumente sowie ein Verschlüsselungsgebot für Finanzbehörden, für Daten, die dem Steuergeheimnis unterliegen (S. 4 1. HS), vorbehaltlich verschiedener Ausnahmen (S. 4 2. HS, Satz 5, 6).<sup>12</sup>

Die **E-Government-Gesetze** schreiben ihrerseits vor, dass die Behörden die im VwVfG für rechtswirksam erklärten Schriftformersatzmöglichkeiten auch tatsächlich anbieten müssen. Zur Bereitstellung einer eID-Identifizierung verpflichtet § 2 Abs. 2 EGovG Bund nur die Bundesbehörden. Allerdings regeln die Landes E-Gov-Gesetze durchgängig die eID-Einsatzmöglichkeiten; teilweise sogar darüberhinausgehend etwa § 3 Abs. 3 Satz 2 EGovG SL, der vorsieht, dass in Verwaltungsverfahren bei Selbstverwaltungskörperschaften im Gesundheitswesen auch der elektronische Heilberufsausweis zur elektronischen Identifikation benutzt werden kann; in Bayern kann die Bayern ID eingesetzt werden. Demgegenüber verzichten mittlerweile einige Landes-EGovG auf die Möglichkeit der Nutzung der (inzwischen eingestellten<sup>13</sup>) De-Mail als Schriftformersatz.

## II. Überschneidungen zwischen E-Government-Gesetzen und OZG

Ferner gibt es Überschneidungen zwischen den **E-Government-Gesetzen des Bundes und der Länder** einerseits und dem **Onlinezugangsgesetz (OZG)** andererseits. Diese betreffen die **digitale Kommunikation für digitale Verwaltungsleistungen**.

Explizit verweist § 2 Abs. 2 Satz 2 EGovG des Bundes auf die Möglichkeit der eID-Nutzung über das Bürgerkonto gemäß § 3 Abs. 1 OZG, damit werde dann die Bereitstellungsverpflichtung einer eID-Nutzungsmöglichkeit erfüllt.

Ferner verpflichtet § 3 Abs. 1 OZG Bundes- und Landesbehörden und mit ihnen auch die Kommunalbehörden, Verwaltungsleistungen generell elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Bundesrecht ausführende Verwaltungsleistungen (des Bundes, der Länder und der Kommunen), die ausschließlich Unternehmen betreffen, sollen ab 1.1.2030 ausschließlich elektronisch angeboten werden, § 1a Abs. 1 Satz 2 OZG. Während insoweit das EGovG den Zugang und die Kommunikation von Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen mit den Behörden regelt, ergibt sich für die Unternehmen die Verpflichtung zur ausschließlichen elektronischen Kommunikation in fünf Jahren (nur) aus dem OZG. Das erscheint nicht konsequent und erschwert die Möglichkeiten, sich verlässlich über die geltenden Rechte und Pflichten bei der Behördenkommunikation zu informieren. Demgegenüber regelt das im Juli 2024 von der Hamburgischen Bürgerschaft beschlossene HmbVwDiG (das den E-Government-Gesetzen in den anderen Ländern entspricht) in § 3, dass elektronische Verwaltungsleistungen für Unternehmen ab 1.1.2027 nur noch elektronisch angeboten werden.

Dass die entsprechenden Vorschriften zumeist nicht in die EGovG integriert wurden, hängt damit zusammen, dass die E-Gov-Gesetze der Länder (die in der getrennten Kompetenz von Bund und den einzelnen Ländern erlassen wurden) – wie dargestellt – teilweise sehr unterschiedlich im Aufbau und in den inhaltlichen Schwerpunkten ausgestaltet sind und es aber Ziel der Regelungen des OZG auf der Grundlage des Art. 91c

10 BT-Drs. 17/11473, 50.

11 Fassung v. 6.12.24 durch Artikel 16 Jahressteuergesetz 2024 (JStG 2024), BGBl. 2024 I Nr. 287.

12 Zum ganzen Rätke, in: Klein, AO, 18. Aufl. 2024, § 87a Rn. 17 f.

13 Die meisten Angebote wurden inzwischen eingestellt und praktisch ist die DE-Mail verschwunden. Laut BSI gibt es aber noch einen akkreditierten Anbieter und bei diesem kann man theoretisch noch ein Angebot einkaufen. S. <https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Oeffentliche-Verwaltung/Moderner-Staat/De-Mail/Akkreditierte-DMDA/akkreditierte-dmda.html>.

Abs. 5 GG war, möglichst bundeseinheitlich Verpflichtungen festzulegen.

Während das EGovG des Bundes insbesondere mit der Pflicht zur Zugangsöffnung (§ 2 Abs. 1 EGovG<sup>14</sup>) auf den Grundsatz der Freiwilligkeit der elektronischen Kommunikation aus § 3a Abs. 1 VwVfG einwirkt, enthält es mit Ausnahme des § 13 EGovG („Unterschriftsfeld in Formularen“<sup>15</sup>) keine Aussagen zur schriftformersetzenden Wirkung. Anders das Onlinezugangsgesetz: Nach § 9a Abs. 5 i.V. m. § 3 Abs. 4 OZG wird die Schriftform dadurch ersetzt, dass der Nutzer über ein Nutzerkonto den Identitätsnachweis erbringt und über ein Verwaltungsportal mittels Online-Formular eine Erklärung abgibt, für die durch Rechtsvorschrift die Schriftform angeordnet ist. Die Identifizierung erfolgt demnach abhängig davon, ob über ein Bürgerkonto oder ein Organisationskonto mit der Verwaltung kommuniziert wird, unterschiedlich. Für Unternehmen reicht demnach als Identifizierung (und demgemäß für den Schriftformersatz das nach § 87a Abs. 6 Satz 1 AO eingesetzte sichere Verfahren (ELSTER-Zertifikat)) aus.<sup>16</sup> Der Grund für die Erweiterung liegt darin, dass das ELSTER-Zertifikat nicht nur für natürliche Personen, sondern auch – in Form des Organisationszertifikats – für Organisationen, wie etwa Unternehmen, ausgestellt werden kann. Unternehmen können damit auch wirksam schriftformbedürftige Erklärungen über das Organisationskonto abgeben, die nicht von der vertretungsberechtigten Person stammen.<sup>17</sup> Bürgerinnen und Bürger können das Elster-Zertifikat zwar auch für die Kommunikation mit den Verwaltungen einsetzen, aber nicht für elektronische Verwaltungsleistungen, für die das Vertrauensniveau „hoch“ erforderlich ist.<sup>18</sup>

### III. Überschneidungen zwischen Verwaltungsverfah- rensgesetzen und OZG

Es gibt ferner Überschneidungen zwischen den Festlegungen etwa des Einsatzes von elektronischen Identitäten in den Verwaltungsverfahrgesetzen einerseits und im Onlinezugangsgesetz andererseits.

#### 1. Identifizierungsinstrumente/Schriftformersatz

Dies wird insbesondere an § 3 OZG deutlich, der festlegt, welche Identifizierungsinstrumente bei der Inanspruchnahme von digitalen Verwaltungsleistungen und bei der diesbezüglichen Kommunikation mit den Behörden über die Verwaltungsportale in Betracht kommen und für das Organisationskonto ein sicheres Verfahren nach § 87a Abs. 6 AO (Elster-Zertifikat) als ausreichend definiert.

Wie auch beim Nebeneinander von zwei Regelungen zur Bekanntgabe im Rahmen von Portalen (§ 9 OZG und § 41 Abs. 2a VwVfG<sup>19</sup>) ist die Abgrenzung zwischen § 9a Abs. 5 OZG und § 3a Abs. 3 Nr. 1 VwVfG nicht unmittelbar nachvollziehbar. Anders als § 3a Abs. 3 Nr. 1 VwVfG, der die Freigabe jeder einzelnen formularbasierten Erklärung durch einen Identitätsnachweis verlangt, trennt § 9a Abs. 5 OZG die Vorgänge und lässt eine einmalige Anmeldung mit Identitätsnachweis für alle nachfolgenden Erklärungen ausreichen (solange der Nutzer „eingeloggt“ bleibt). Diese Option ließe sich aber auch ins allgemeine Verfahrensrecht, in § 3a Abs. 3 VwVfG, integrieren (s. § 36a Abs. 2a Nr. 1c SGB I<sup>20</sup> und § 55a Abs. 4 Satz 1 Nr. 5 VwGO

14 Statt Vieler Denkhäuser/Richter/Bostelmann, EGovG/OZG, 2019, § 2 EGovG Rn. 9 ff.

15 Denkhäuser/Richter/Bostelmann, EGovG/OZG, § 13 EGovG, Rn. 1 „Problem der gefühlten Schriftform“.

16 Ob aus der Befristung von § 8 Abs. 7 S. 1 OZG („bis zum Ablauf des 30. Juni 2023“) auch auf eine Befristung der schriftformersetzenden Wirkung nach § 8 Abs. 6 S. 2 OZG geschlossen werden kann (so Schmitz/Prell, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 3a Rn. 5g), erscheint zweifelhaft.

17 Schmitz/Prell, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 3a Rn. 5g.

18 Das ergibt sich aus § 3 Abs. 4 lit b OZG.

19 Zum Verhältnis ausführlich Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG 10. Aufl. 2023, § 41 Rn. 134 ff.

20 Wobei anstelle eines Verweises auf das OZG eine unmittelbare Regelung im VwVfG vorzugswürdig wäre.

fürs gerichtliche Verfahren). Als Vorbild für die Klarstellung des Normverhältnisses kann § 3a Abs. 5 HmbVwVfG dienen. Danach hat eine mittels Online-Formular unmittelbar über ein Verwaltungsportal abgegebenen Erklärung auch schriftformersetzende Wirkung, wenn der Nutzer (§ 2 Abs. 5 OZG) zuvor einen Identitätsnachweis nach § 3 Abs. 4 OZG erbracht hat.

Zudem wird in § 9a Abs. 6 OZG ebenfalls die schriftformersetzende Funktion des elektronischen Behördensiegels anerkannt. § 3a Abs. 3 Nr. 3a VwVfG ist dabei die weitergehende Regelung. Sie stellt, wie auch bei der qualifizierten elektronischen Signatur nach § 3a Abs. 2 VwVfG, allein auf das Dokument ab. Ist dies mit einem Siegel versehen, wirkt es schriftformersetzend. Bei § 9a Abs. 6 OZG gilt dies nur für Nachrichten, die an das Postfach eines Nutzerkontos übermittelt werden. Angesichts der allgemeinen Regelung im VwVfG, die alle Anwendungsfälle des § 9a Abs. 6 OZG abdeckt, erscheint die spezielle Regelung im OZG verzichtbar.

Hinzu kommt, dass es im Verwaltungsrecht – anders als im Zivilrecht – an Definitionen für die verschiedenen Formerfordernisse (Schriftform, Textform, elektronische Form) fehlt und darüber hinaus auch keine erkennbare Abgrenzung zwischen elektronischer und digitaler Form erfolgt. Die §§ 126 – 126b BGB mögen sich auf das Rechtsverständnis der Rechtsanwender ausgewirkt haben, können im Verwaltungsrecht jedoch nicht herangezogen werden. Trotz der durch uneinheitlich verwendete Begrifflichkeiten vielfach angedeuteten Schriftform (bspw. Schriftlichkeit, Niederschrift, Unterzeichnung), ist für die Einhaltung<sup>21</sup> der Formerfordernisse nur selten die Schriftform im eigentlichen Sinne (i.S.e. eigenhändigen Unterschrift) zwingend (es handelt sich vielmehr um eine sog. gefühlte Schriftform). Daher ist durch Auslegung im Einzelfall zu ermitteln, welche Funktion dem (Schrift-)Formerfordernis zu kommt und, ob diese auch durch die einfache Textform erreicht werden kann. Sind

nach dem Schutzzweck einer anordnenden Norm alle Schriftformfunktionen zu erfüllen, ist die strenge Schriftform zwingend. Diese kann wiederum durch die Form i.S.v. § 3a Abs. 2 VwVfG oder andere elektronische Formate nach § 3a Abs. 3 VwVfG ersetzt werden. Aus dieser Komplexität der Formerfordernisse kann es letztlich zu Rechtsunsicherheiten sowie Abgrenzungsschwierigkeiten bei den Rechtsanwendern kommen. Dies birgt die Gefahr einer uneinheitlichen Auslegungspraxis. Dies zeigt sich insbesondere im Hinblick auf die Schriftform im (verwaltungsgerichtlichen) Rechtsschutzverfahren. Das für den Widerspruch nach § 70 Abs. 1 Satz 1 VwGO (bzw. die Klage nach § 81 VwGO) angeordnete Schriftformerfordernis („schriftlich“) ist funktional auszulegen. Bei Gewährleistung der verlässlichen Zurechenbarkeit des Widerspruchsschreibens lässt es grundsätzlich auch andere Formen als die eigenhändige Unterschrift zu. Der unklare Wortlaut führte jedoch zu einem unterschiedlichen Begriffsverständnis und unterschiedlicher Handhabung in der Praxis durch die Verwaltung und die Verwaltungsgerichte.<sup>22</sup>

## 2. Bekanntgabe von Verwaltungsakten

§ 9 OZG enthält im Kern eine verwaltungsverfahrensrechtliche Vorgabe, deren Verhältnis zu § 41 VwVfG klärungsbedürftig bleibt.<sup>23</sup> § 9 OZG ist einerseits weitergehend, da das OZG – jenseits der kompetenziellen Fragen – einen anderen Anwendungsbereich hat als das VwVfG (des Bundes). Im Gegensatz zu § 41 Abs. 2a VwVfG soll § 9 Abs. 1 OZG (wie das OZG insgesamt) sowohl für Bundes- wie für Landes-, einschließlich Kommunalbehörden gelten (insofern hat z.B. die vom schleswig-holsteinischen Landesgesetzgeber vorgenommene „Wiederholung“ der OZG-Vorschrift in § 110 Abs. 2b LVwG keine eigenständige Bedeutung). Andererseits ist § 9 Abs. 1 OZG enger, da die Vorschrift § 41 Abs. 2a VwVfG bzw. § 110 Abs. 2a LVwG (nur) insoweit verdrängt, als die Bekanntgabe gerade über OZG-Nutzerkonten erfolgt.<sup>24</sup> Der

21 Abraham, MMR 2022, 530, 531.

22 Mit Hinweisen auf die Rechtsprechung Porsch, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 46. EL August 2024, Rn. 4 ff.

23 Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 41 Rn. 134b: § 9 Abs. 1 OZG und § 41 Abs. 2a VwVfG „ähneln sich“.

24 Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 41 Rn. 134b; s. auch Guckelberger/Starosta, NVwZ 2021, 1161, 1163.

relevante inhaltliche Unterschied liegt – und lag schon vor dem OZGÄndG – darin, dass die Bekanntgaberegung des § 9 Abs. 1 OZG den Nutzer insoweit schlechter stellt, als er mit der Einwilligung in die Bekanntgabe eines elektronischen Verwaltungsaktes zum Abruf über sein Nutzerkonto aus dessen Postfach die Obliegenheit übernimmt, dieses Postfach regelmäßig auf Eingänge zu kontrollieren.<sup>25</sup> Ein Verwaltungsakt gilt nach § 9 Abs. 1 Satz 4 OZG am vierten (zuvor dritten<sup>26</sup>) Tag nach der Bereitstellung zum Abruf (nicht wie nach § 41 Abs. 2a Satz 3 VwVfG nach dem tatsächlichen Abruf) als bekanntgegeben (sog. Fiktionsvariante)<sup>27</sup>. § 37 Abs. 2a SGB X knüpft die Fiktionswirkung in einer weiteren Variante an die Absendung der elektronischen Benachrichtigung über die Bereitstellung des Verwaltungsaktes.

Mit dem OZGÄndG wurde § 9 Abs. 1 Satz 2 OZG eingefügt, der zu einer weitergehenden Abweichung führt. Im Anwendungsbereich des OZG gilt nunmehr eine „Opt-Out-Regelung“. Danach gilt die Einwilligung als erteilt, sofern der Nutzer nicht im Rahmen der Inanspruchnahme einer elektronischen Verwaltungsleistung eine elektronische Bekanntgabe über ein Postfach im Sinne des § 2 Abs. 7 OZG ausschließt.

Des Weiteren bestehen Abweichungen zu den Vorschriften der förmlichen elektronischen Bekanntgabe nach § 41 Abs. 5 VwVfG i.V.m. § 2 Abs. 1, 3 VwZG, insbesondere zu § 5 Abs. 5 Satz 3 VwZG. Nach § 5 Abs. 5 Satz 3 VwZG erfordert die förmliche Zustellung an andere als besonders vertrauenswürdige Adressaten nach § 5 Abs. 4 Satz 1 VwZG (also an jedermann) zwingend eine qualifizierte elektronische Signatur des zuzustellenden Dokuments i.S.v. § 3a Abs. 2 Satz 2 VwVfG. Im Unterschied zu § 3a Abs. 3 Nr. 3 lit. a) VwVfG (und anders als die Regelung zur

einfachen elektronischen Bekanntgabe nach § 41 Abs. 2 Satz 2 VwVfG) genügt das Versehen mit einem qualifizierten elektronischen Behördensiegel nicht für die Wirksamkeit der Zustellung (mit der Folge eines Zustellungsmangels nach § 8 VwZG). Mit Ausnahme von Art. 5 Abs. 5 Satz 2 VwZVG (Bayern), der die Möglichkeit des qualifizierten elektronischen Behördensiegels in HS. 1 vorsieht, entsprechen die jeweiligen Landesvorschriften der Bundesnorm bzw. verweisen auf diese. Das gesetzliche Schriftformerfordernis für ein Empfangsbekennnis nach § 5 Abs. 7 VwZG („Unterschrift“) wird daher - anders als bei der vereinfachten elektronischen Zustellung nach § 5 Abs. 4 VwZG - nur durch die elektronische Form nach § 3a Abs. 2 Satz 2 VwZG gewahrt. Diese strengen Anforderungen sind, auch unter Berücksichtigung des besonderen Beweisbedürfnisses,<sup>28</sup> nicht gerechtfertigt. Die Anforderungen des VwZG sollten daher stärker an die Regelungen des VwVfG (§ 3a Abs. 3 VwVfG und die Regelung zur (einfachen) elektronischen Bekanntgabe nach § 41 Abs. 2 Satz 2 VwVfG) angeglichen werden.<sup>29</sup> Dies ist vor allem im Hinblick auf das zusätzliche Erfordernis nach § 5 Abs. 5 Satz 3 2. HS VwZG sinnvoll. Danach ist ein elektronisch übermitteltes Dokument (zusätzlich zur elektronischen Signatur) gegen unbefugte Kenntnisnahme Dritter zu schützen.<sup>30</sup> Die so begründeten hohen Anforderungen für die elektronische Zustellung an „jedermann“ sollten daher in praxistauglicher Weise angepasst werden. Eine praxistaugliche Lösung zur Vermeidung von Abgrenzungsschwierigkeiten aufgrund der unterschiedlichen Vorschriften (mit divergierenden Anforderungen) findet sich in § 58 Abs. 1 Satz 6 LBO BW (Baden-Württemberg). Die Vorschrift sieht ein Alternativverhältnis der Bekanntgabemöglichkeiten (Konkret: „Die mit dem Genehmigungsvermerk

25 Schmitz/Prell, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 3a Rn. 5g.

26 Die Anpassung erfolgt gem. Art. 9 Abs. 3 des OZG-Änderungsgesetz zum 1.1.2025; vgl. dazu im Kontext des § 41 VwVfG auch Prell/Altmiks, NVwZ 2024, 105, 112.

27 Schmitz/Prell, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 3a Rn. 5g.

28 Zum Erfordernis und den Anforderungen an den durch das Zustellungsverfahren zu schaffenden gerichtlich verwertbaren Nachweis der Bekanntgabe vgl. BT-Drs. 15/5216, S. 13; Rosenbach, DVBl 2005, 816, 820.

29 Zum Ganzen eingehend Heckmann/Rachut, in: Heckmann/Paschke, jurisPK-Internetrecht, 8. Aufl. 2024, Kap. 5 Digitale Verwaltung, Rn. 1020 ff.

30 Vgl. auch § 174 Abs. 3 S. 3 ZPO; BT-Drs. 16/10844, S. 10.

versehenen Bauvorlagen sind dem Antragsteller mit der Baugenehmigung zuzustellen, oder nach Maßgabe des § 9 Abs. 1 OZG bekanntzugeben.“).

## IV. Ausblick: Integration unionsrechtlicher Vorgaben in die Digitalverfahrensgesetzgebung

Mit der Verabschiedung der eIDAS Verordnung 2.0 ergeben sich potenziell weitere Inkonsistenzen zwischen den Normen, die durch rechtzeitige Integration in die nationale Gesetzgebung vermieden werden können.

Die Verordnung 2024/1183, kurz eIDAS 2.0, ändert die bestehende eIDAS-VO (VO (EU) Nr. 910/2014) und sieht eine europäische Brieftasche für die digitale Identität (EUDI-Wallet) vor. Sowohl natürliche als auch juristische Personen sollen sich mit dieser EUDI-Wallet digital ausweisen und rechtsgültig unterzeichnen können. Neben der allgemeinen Förderung des europäischen Binnenmarktes zielt die Verordnung ebenso auf die EU-weite Interoperabilität elektronischer Behördendienste und hat damit ebenso Auswirkung auf die Digitalverfahrensgesetzgebung: Die aktuelle Fassung des OZG gibt zur Authentifizierung im Portalverbund das Bürgerkonto und das Organisationskonto verbindlich vor. Hier ist eine Erweiterung um die EUDI-Wallet als gleichwertige Authentifizierungsmethode gemäß des durch die Verordnung (EU) 2024/1183 in die eIDAS-VO eingefügten Art. 5f Abs. 1 vorzusehen. Eine Beschränkung der Nutzungsmöglichkeiten der EUDI-Wallet auf den elektronischen Identitätsnachweis für eine daran anschließende verpflichtende Nutzung von Bürger- und Organisationskonto für Online-Dienste als Zwischenschritt würde dem Ziel der Harmonisierung und dem nahtlosen grenzüberschreitenden Zugang nach Art. 5a Abs. 1 eIDAS-VO n.F. (idF nach der Verordnung (EU) 2024/1183) nicht gerecht werden. Anpassungsbedarf ergibt sich auch für § 2 Abs. 2 EGovG, der ebenfalls um die gleichrangige Akzeptanz der EUDI-Wallet zu

ergänzen ist. Damit sollten perspektivisch die Identifizierungsmöglichkeiten über das Nutzerkonto nach § 3 Abs. 4 Nr. 1 lit. a) und Nr. 2 OZG insgesamt an die Anforderungen der novellierten eIDAS-VO angepasst werden. Durch die zusätzliche Möglichkeit der Verwendung des ELSTER-Verfahrens für Verwaltungsleistungen auf dem Vertrauensniveau „substantiell“, wird ein Sonderweg gegenüber den europäischen Verfahren eingeschlagen (vgl. auch die Pflicht zur Bereitstellung der EUDI-Wallet).

Wird die Gleichwertigkeit der EUDI-Wallet zu den Nutzerkonten gemäß dem OZG zugrunde gelegt, wäre in der Folge klarzustellen, ob mit einer Authentifizierung mittels der europäischen Brieftasche Schriftformerfordernisse erfüllt werden können und § 3a Abs. 3 VwVfG um diese Form ergänzt werden sollte.



## C. Fazit und Impulse

1. Infolge der komplexen und teils parallelen Vorgaben sowie der Uneinheitlichkeit der Regelungen, fehlt es an Rechtsklarheit und Rechtssicherheit sowie der wünschenswerten Übersichtlichkeit bei der Frage, was Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen bei der digitalen Zusammenarbeit mit der Verwaltung zu beachten haben. Geht ihr Wirkungskreis über Ländergrenzen hinaus, sind vor der elektronischen Kontaktaufnahme mit Behörden zunächst umfangreiche Recherchen darüber anzustellen, welche Instrumente mit welcher rechtlichen Wirksamkeit zu nutzen sind.

Wünschenswert ist daher eine **stärkere Kohärenz der Regelungen und ihrer Anwendung – auch ebenenübergreifend**. Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen sind daran interessiert, möglichst nach gleichen Regelungen – unabhängig von der Verwaltungsebene und dem Bundesland – mit der Verwaltung zu interagieren. Unterschiede, die im materiellen Recht je nach Kompetenzträger nachvollziehbar sind, sollten beim Zugang zur Verwaltung keine Rolle spielen, denn rechtliche Zugangsunterschiede führen zu Rechtsunsicherheiten.

2. Zu bevorzugen sind weiter **EGovG-Regelungen**, die **möglichst wenig Ausnahmen vom Anwendungsbereich** vorsehen. Nur bei fast durchgehender Anwendbarkeit der EGovG-Regelungen ergibt sich ein für die Bürgerinnen und Bürger wie auch für die Unternehmen, aber auch die Verwaltungsbeschäftigten, ein klares, rechtssicheres Regelungswerk. Wenn demgegenüber zwar zunächst der Anwendungsbereich breit eröffnet wird, sodann aber in einer Sonderklausel auf vorrangig geltende inhaltsgleiche oder ähnliche Rechtsvorschriften des in anderen Landesgesetzen verwiesen wird, geht der Vorteil eines Regelwerks „aus einem Guss“ wieder verloren.

3. Auf Bundesebene wäre es sinnvoll, ein Bundesgesetz auszuarbeiten, das Regelungen zum elektronischen Verwaltungsver-

fahren aus EGovG, VwVfG und OZG im VwVfG zusammenführt und zugleich als Muster-gesetz dient, auf das die Länder in eigenen Gesetzen dynamisch verweisen können und Unterschiede nur dort normieren, wo dies wegen landestypischer Besonderheiten ausnahmsweise gerechtfertigt ist.<sup>31</sup>

4. Neben dieses allgemeine (d.h. auch das digitale Verfahren umfassende) Verfahrens-gesetz könnten weitere Gesetze auf Landes- wie Bundesebene Bestand haben:

a. ein EGovG des Bundes (entsprechend auf Landesebene) könnte Vorgaben nicht verfahrensrechtlicher Natur für die Bundes-verwaltung, z.B. Verpflichtung zur Nutzung bestimmter einheitlicher Dienste etc., normieren.

b. Im Onlinezugangsgesetz (dessen Titel ggf. neu zu fassen wäre) könnten diejenigen Aspekte verbleiben, die das Zusammenwirken von Bund und Ländern im Portalverbund bzw. beim übergreifenden informationstechnischen Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Län-dern beschreiben.

c. Schließlich sollten die Vorgaben zur Bekanntgabe von Verwaltungsakten und zum Schriftformersatz in den Ver-fahrensordnungen des SGB und der AO, zum elektronischen Rechtsverkehr und im allgemeinen Verfahrensrecht sowie den Ver-waltungszustellungsgesetzen harmonisiert werden.

5. Im Kontext dieser Neustrukturierung müs-sen zudem die bestehenden und absehbaren unionrechtlichen Vorgaben, insbesondere der eIDAS-VO 2.0, berücksichtigt und integ-riert werden.

6. Zur Vermeidung von Unklarheiten hin-sichtlich der Einhaltung eines (Schrift-) Formerfordernisses, sollte auch im Ver-waltungsrecht eine einheitliche Definition der “Schriftform”, “Textform”, “elektronische

<sup>31</sup> Für eine grundsätzliche Angleichung der rechtlichen Regelungen auch zwischen den Ländern spricht sich ebenfalls die Initiative für einen handlungsfähigen Staat aus, vgl. Jäkel/de Mazière/Steinbrück/Voßkuhle, Zwischenbericht Initiative für einen handlungsfähigen Staat, S. 24 f.

bzw. Digitale Form” erfolgen.

Zudem sollten Schriftformerfordernisse konsequent weiter abgebaut werden, soweit nach dem jeweiligen Normzweck kein strenges Formerfordernis zwingend ist. Nach dem Prinzip der Formfreiheit (§ 10 Satz 1 1. HS. VwVfG) könnte dazu im Wege einer Generalklausel das Regel-, Ausnahmeverhältnis bei der Aufstellung von Formvorschriften umgekehrt werden. Im Übrigen kann der Wortlaut zwingender Schriftformerfordernissen durch den klarstellenden Zusatz “schriftlich oder elektronisch” ergänzt werden. Die Einhaltung der elektronischen Form nach § 3a Abs. 2 Satz 1, 2 VwVfG erfordert eine qualifizierte elektronische Signatur. Daher ist zur Vermeidung von Unklarheiten zudem der Zusatz “oder weitere schriftformersetzende Formate nach § 3a Abs. 3 VwVfG” anzufügen. Sofern die einfache Textform genügt, sollte dann die Formulierung “digitale Form” in Abgrenzung zu den schriftformersetzenden elektronischen Formen oder elektronischen Formaten verwendet werden. So sieht es bereits Art. 16 Satz 1 BayDiG vor. Dadurch werden Rechtsunsicherheiten hinsichtlich des jeweiligen Formerfordernisses i.R.d. elektronischen Kommunikation vermieden. Soweit eine Norm die Textform ausdrücklich anordnet, könnte der klarstellende Zusatz “oder in digitaler Form” ergänzt werden.

Perspektivisch sollte zudem das Narrativ des antrags- bzw. papierbasierten Verwaltungsverfahrens überdacht werden. Statt – wie bisher – digitale Verfahren den etablierten analogen Prozessen nachzubauen, könnten grundlegende Veränderungen im Verwaltungsverfahren (bspw. Abkehr/Reduzierung von Antragserfordernissen, Abschaffen der Schriftform oder das Konzept „Vertrauen statt Nachweise“<sup>32</sup>) die Grundlage für ein modernes, digitales und effizientes Verwaltungshandeln sein.

7. Unsicherheiten in der Anwendung und Auslegung von Rechtsnormen kann dabei nicht nur bzw. nicht immer durch normative Anpassungen begegnet werden. Elementar für eine kohärente Umsetzung der digitalverfahrensrechtlichen Vorgaben ist daher auch ein stetiger Austausch über Erfahrungen und das Teilen von best practices, um praxisnah aufzuzeigen, wie die Potenziale digitaler Verfahren für und durch die Verwaltung nutzbar gemacht werden können.

Hierbei können v.a. Experimentierklauseln die Verantwortlichen in der öffentlichen Verwaltung ermutigen, neue Wege auszuprobieren und wertvolle Erfahrungswerte zu sammeln. So ermöglichen bspw. Art. 56 Satz 1 BayDiG und entsprechende Klauseln in weiteren Landes-EGovG<sup>33</sup> die Erprobung neuer digitaler Lösungen und E-Government-Anwendungen i.R.v. zeitlich begrenzten “Pilot-Projekten” durch die Ermächtigung zur Anordnung sachlich-räumlich begrenzter Abweichungsmöglichkeiten von (allgemeinen und spezielleren) Form- bzw. Zuständigkeitsvorschriften sowie Zustellungsregelungen durch Rechtsverordnung.<sup>34</sup> Die dabei gesammelten Erfahrungen können dann in eine sachangemessene und praxistaugliche Neuregelung bzw. Anpassung der Vorschriften einfließen. Insgesamt stellen Experimentierklauseln eine Möglichkeit dar, rechtliche Rahmenbedingungen zügig an fortschreitende technologische Veränderungen anpassen zu können, ohne dabei die Rechts- bzw. Planungssicherheit zu vernachlässigen. Um den tatsächlichen Gebrauch solcher “digitaler Testfelder” zu fördern, sollte ein verstärkter landes- und fachübergreifender Austausch über die i.R.v. erfolgreichen Testphasen gewonnen Erkenntnisse erfolgen. Der Erfahrungsaustausch auch zum Umgang mit formalen Anforderungen kann dazu beitragen potenzielle Umsetzungshürden abzubauen.<sup>35</sup> Die Initiative „Digi-Sandbox.NRW,

32 Hierzu etwa Jäkel/de Mazière/Steinbrück/Voßkuhle, Zwischenbericht Initiative für einen handlungsfähigen Staat, S. 72.

33 Weitere Experimentierklauseln finden sich in § 17 Bbg EGovG, § 20 SächsEGovG, § 25 EGovG-LSA, § 12 Abs. 2 ThürEGovG, § 13 EGovG-SH, § 19 HEGovG, § 25a EGovG-NRW. Die Klauseln sind in ihrer Struktur vergleichbar, unterscheiden sich aber in den Einzelheiten, bspw. hinsichtlich der Kompetenz zur Einleitung und den Abweichungsmöglichkeiten, vgl. [https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2017/Beschluss2017-29\\_Experimentierklauseln-Anlage.pdf](https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2017/Beschluss2017-29_Experimentierklauseln-Anlage.pdf), S. 7.

34 Zur Art. 19 BayEGovG, dem Art. 56 S. 1 BayDiG weitgehend entspricht, Denkhaus/Richter/Bostelmann, EGovG/OZG, Art. 19 BayEGovG Rn. 4 ff.

35 [https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2017/Beschluss2017-29\\_Experimentierklauseln-Anlage.pdf](https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2017/Beschluss2017-29_Experimentierklauseln-Anlage.pdf), S. 14 f.

die Informationen zu Reallaboren in NRW transparent macht, ist dabei ein positives Beispiel.

8. Die Evaluation von Gesetzen ermöglicht die laufende Kontrolle der Wirkung sowie der Akzeptanz neustrukturierter Vorschriften in der Anwendungspraxis und die Anpassung in rechtlicher Hinsicht an technologische oder tatsächliche Entwicklungen. Zwar sehen neben dem OZG (§ 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 2. HS OZG) auch viele Landes-EGovG bereits eine Evaluationsklausel vor<sup>36</sup>, konkrete Vorhaben oder Standards für solche Gesetzes-evaluationen fehlen jedoch bisher. Um die tatsächliche Durchführung der Evaluation zu fördern und damit aus den jeweiligen Evaluationsergebnissen auch Erkenntnisse für die E-Government-Gesetzgebung insgesamt gewonnen werden können, könnte durch die Festlegung bestimmter Untersuchungsgegenstände und Maßstäbe – etwa dem Aspekt der Anwenderfreundlichkeit – eine einheitliche Evaluationspraxis etabliert werden.



---

36

Mit Ausnahme von Bayern (BayDiG), Hessen (HEGovG), Sachsen-Anhalt (EGovG LSA), Schleswig-Holstein (LVvG SH).

# Ergänzende Analyse

## Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen für das (digitale) Verwaltungsverfahren

von Moritz Ahlers/ Sven Müller-Grune

Die in diesem Impulspapier erhobene Forderung nach einer kohärenten Digitalverfahrgesetzgebung von Bund und Ländern wirft in verfassungsrechtlicher Hinsicht die Frage auf, wie die Gesetzgebungskompetenzen für das (digitale) Verwaltungsverfahren zwischen Bund und Ländern verteilt sind.<sup>37</sup> Die Klärung dieser Frage ist zudem Voraussetzung dafür, zu beurteilen, inwieweit die erhobenen Forderungen im Einzelnen rechtspolitischen Charakter, also durch Gesetzesänderungen umsetzbar sind, oder verfassungspolitischen Charakter haben, d.h. einer Verfassungsänderung bedürfen.

Im ersten Schritt werden die relevanten Gesetzgebungskompetenzen im Überblick dargestellt (I.). Auf dieser Grundlage wird im zweiten Schritt gezeigt, welche Möglichkeiten der Vereinheitlichung des (digitalen) Verwaltungsverfahrens nach der geltenden Verfassungsrechtslage bestehen (II.). Abschließend geht der Abschnitt auf verfassungsrechtliche Reformüberlegungen ein (III.).

### I. Überblick

Zunächst soll ein Überblick über die Regelung des Verwaltungsverfahrens relevanten Gesetzgebungskompetenzen des Grundgesetzes gegeben werden. Differenziert wird zwischen der Verwaltungsverfahrensgesetzgebungskompetenz für den reinen Bundesvollzug (1.), dem Landeseigenenvollzug im Allgemeinen (2.), dem Landesvollzug von Bundesgesetzen im Besonderen (3.) im Landeseigenenvollzug einerseits (3.a) und in Bundesauftragsverwaltung andererseits (3.b) sowie dem übergreifenden IT-Zugang zu Verwaltungsleistungen (4.).

#### 1. Bundesvollzug (vgl. Art. 86 GG)

Die Gesetzgebungskompetenz für das Verfahren der öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit des Bundes<sup>38</sup> hat der Bund. Es handelt sich um eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz. Dies ist im Grundgesetz nicht ausdrücklich geregelt, folgt aber jedenfalls<sup>39</sup> kraft Natur der Sache aus Art. 86 GG<sup>40</sup> oder als Annexkompetenz zur jeweiligen Gesetzgebungskompetenz.<sup>41</sup>

37 Nicht betrachtet werden die über das Verwaltungsverfahren hinausgehenden Aspekte der (internen) Verwaltungsorganisation. Verfassungsrechtlicher Anknüpfungspunkt hierfür ist der weit zu verstehende Begriff der „Einrichtung der Behörden“ (s. Art. 84 Abs. 1 S. 1, Art. 85 Abs. 1 S. 1 GG), s. zum Begriff BeckOK GG/Suerbaum, 60. Ed. 28.12.2024, GG Art. 84 Rn. 22-25 m.w.N. Der Begriff ermöglicht insbesondere auch bundesgesetzliche Regelungen der internen IT-Organisation der Landesbehörden und bildet etwa die Grundlage für die Regelungen zur elektronischen Abwicklung des Verwaltungsverfahrens in § 4 Abs. 1 OZG (s. BReg, Begründung des OZG 2017, BT-Drs. 18/11135 v. 13.02.2018, S. 93) und § 6 Abs. 3 EGovG, s. BReg, Begründung des OZGÄndG-E, BT-Drs. 20/8093 v. 23.08.2023, S. 24.

38 Der Begriff des Bundes umfasst sowohl die unmittelbare als auch die mittelbare Bundesverwaltung.

39 Offen gelassen daher durch BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 1969 – 2 BvF 1/64 –, BVerfGE 26, 338-400, Rn. 116, 132 („[E]s unterliegt keinem Zweifel, daß der Bund das Verfahren der bundeseigenen Verwaltung gesetzlich regeln kann“).

40 Diese Herleitung für vorzugswürdig hält Dürig/Herzog/Scholz/Ibler, 106. EL Oktober 2024, GG Art. 86 Rn. 162 m.w.N.; in diese Richtung in Bezug Art. 87 GG BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 1971 – 2 BvL 10/70 –, BVerfGE 31, 113-119, Rn. 22.

41 So jedenfalls die Ansicht der BReg im Gesetzgebungsentwurf des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften (BT-Drs. 17/11473, S. 23), aus dem schließlich etwa das EGovG vom 25.07.2013 (BGBl. I 2013, 2749) hervorging.

Diese Gesetzgebungskompetenz liegt dem BVwVfG, soweit es nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 BVwVfG für Bundesbehörden gilt,<sup>42</sup> zugrunde. Gleiches gilt für verfahrensrechtliche Regelungen in Fachgesetzen, die nach Art. 86 GG<sup>43</sup> vom Bund ausgeführt werden.

## 2. Landeseigenenvollzug allgemein (Art. 30 GG, Art. 70 Abs. 1 Hs. 1 GG)

Die Verwaltungsverfahrensgesetzgebungskompetenz für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Länder<sup>44</sup> liegt, soweit sie nicht Bundesgesetze ausführen (s. dazu unter 3.) oder der übergreifende IT-Zugang ihren Verwaltungsleistungen (s. unter 4.) betroffen ist, ausschließlich bei den Ländern. Dies ist im Grundgesetz ebenfalls nicht ausdrücklich geregelt, ergibt sich deshalb aus der grundsätzlichen Kompetenzverteilungsregel des Art. 30 GG sowie ihrer Konkretisierung für die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen in Art. 70 Abs. 1 Hs. 1 GG.

Diese Gesetzgebungskompetenz liegt den LVwVfG zugrunde, soweit sie Landesrecht vollziehen.<sup>45</sup>

## 3. Landesvollzug von Bundesgesetzen im Besonderen (Art. 83-85 GG)

Führen die Länder Bundesgesetze aus – was nach Art. 83 Hs. 1 GG die Regel ist, ist zwischen dem Landeseigenenvollzug nach Art. 84 GG (s. unter Ziff. 3.a.) als normative und praktische Regelvollzugsform und der Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 GG (s. unter Ziff. 3.b.) als normative und praktische Ausnahmevollzugsform zu unterscheiden.

### a) Landeseigenenvollzug (Art. 84 GG)

Führen die Länder Bundesgesetze nach Art. 83 Hs. 1, Art. 84 GG als eigene Angelegenheiten aus, sieht Art. 84 Abs. 1 S. 1-5 GG insbesondere für das Verwaltungsverfahren<sup>46</sup> eine konkurrierende Gesetzgebung eigener Art<sup>47</sup> vor. Nach Satz 1 liegt die Verwaltungsverfahrensgesetzgebungskompetenz ausdrücklich zunächst bei den Ländern. Bundesgesetze können jedoch – wie Satz 2 Hs. 1 impliziert – etwas anderes bestimmen. Ggf. können die Länder nach Satz 2 Hs. 2 jedoch abweichende Regelungen treffen. Nach Satz 5 kann der Bund in Ausnahmefällen wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung<sup>48</sup> das Verwaltungsverfahren ohne die Abweichungsmöglichkeiten für die Länder regeln. Zurecht wird der Ausnahmecharakter dieser Regelung betont,<sup>49</sup> so dass eine vom Bund angeordnete Vereinheitlichung von (auch digitalen) Verfahrensregelungen das Regel-Ausnahme-

42 Gleiches gilt für das EGovG des Bundes und das BVwZG, soweit sie nach § 1 Abs. 1 EGovG, § 1 Abs. 1 BVwZG für Bundesbehörden gelten, sowie das nach § 1 Abs. 1 BVwVG ausschließlich für Bundesbehörden geltende BVwVG.

43 S. insbes. Art. 87d Abs. 1 S. 1., Art. 90 Abs. 1 S. 2 S. 1., Abs. 4 i.V.m. Art. 143e Abs. 2 GG.

44 Der Begriff der Länder umfasst sowohl die unmittelbare als auch die mittelbare Verwaltung der Länder.

45 Entsprechendes gilt für die zumeist in eigenständigen Gesetzen gefasste LVwZG sowie die LVwVG.

46 Daneben ist auch die „Einrichtung der Behörden“ Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung eigener Art. Sie ist für die föderale Verwaltungsdigitalisierung ebenfalls von herausragender praktischer Bedeutung, jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden Betrachtung (s. Fn 1). Anders als beim „Verwaltungsverfahren“ (Art. 84 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG) hat der Bund bei der „Einrichtung der Behörden“ (Art. 84 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG) nicht die Möglichkeit, in Ausnahmefällen wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung abweichungsfeste Regelungen zu erlassen, da sich Art. 84 Abs. 1 S. 5 GG nur auf das „Verwaltungsverfahren“ bezieht, s. dazu BeckOK GG/Suerbaum, 60. Ed. 28.12.2024, GG Art. 84 Rn. 20.

47 Diese Form der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz eigener Art wurde durch die Föderalismusreform I durch Gesetz vom 28.08.2006 (BGBl. I 2006, 2024) mit Wirkung zum 01.09.2006 eingeführt. Ziel war es den Anteil zustimmungsbedürftiger Gesetze wesentlich zu reduzieren, welche die Ursprungsfassung des Art. 84 Abs. 1 GG in der Staatspraxis noch zur Folge gehabt hatte (BT-Drs. 16/813, S. 14f, zu Nr. 9). Sie lautete: „Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen.“

48 Die Begründung des der GG-Änderung zugrundeliegenden Gesetzesentwurfs erwähnte diesbezüglich das Umweltrecht unter konkreter Bezugnahme auf den damaligen Koalitionsvertrag als Beispiel (BT-Drs. 16/813, S. 13).

49 BeckOK GG/Suerbaum GG Art. 84 Rn. 41 m.w.N.

Verhältnis<sup>50</sup> nicht umkehren darf. Deshalb soll ein solcher Ausnahmefall erst dann vorliegen, wenn eine „punktueller Ingerenz des Bundes“<sup>51</sup> situationsbedingt erforderlich scheint. Es muss nach dieser Ansicht eine atypische Lage vorliegen, die eine Regelung durch den Bund geradezu erzwingt. Für bestimmte Verfahrensregelungen zum Recht der digitalen Verwaltung im besonderen Verwaltungsrecht wird das schon jetzt als unkritisch angesehen.<sup>52</sup> An dieser Stelle ist auch für Elemente des allgemeinen Verfahrensrechts anzusetzen und zu untersuchen, ob die (Fehl-)Entwicklung der Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung in der Bundesrepublik Deutschland nicht gerade ein solches „besonderes Bedürfnis“ nach bundeseinheitlicher Regelung hervorruft.<sup>53</sup>

Alle Länder haben durch Erlass ihrer Gesetze über das Verwaltungsverfahren (LVwVfG) von der Gesetzgebungskompetenz des Art. 84 Abs. 1 S. 1 GG Gebrauch gemacht.<sup>54</sup> Der Bundesgesetzgeber hat im BVwVfG nicht anderes i.S.d. Art. 84 Abs. 1 S. 2 Hs. 1 GG bestimmt. Mit § 1 Abs. 3 BVwVfG hat er vielmehr für den Fall Vorsorge getroffen, dass ein Land keine Regelungen erlässt.

#### *b) Bundesauftragsverwaltung (Art. 85 GG)*

50 Dürig/Herzog/Scholz/F. Kirchhof GG Art. 84 Rn. 132.

51 Dürig/Herzog/Scholz/F. Kirchhof GG Art. 84 Rn. 138.

52 Denkhaus/Richter/Bostelmann EGovG/OZG Kommentar 2019, EGovG Einl. Rn. 55; in Bezug auf die elektronische Bereitstellung von Verwaltungsleistung Peuker in: Kohtamäki/Peuker (Hrsg.), Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung, 2023, S. 51 Fn. 36 m.w.N

53 Letztlich entspricht das auch der Forderung von Roth-Isigkeit (Möglichkeiten der Aufgabenbündelung im Föderalstaat – Rechtsgutachten im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrats vom 24.03.2025, S. 19f), wonach auch das Gebot eines effektiven Vollzugs der Bundesgesetze eine Abweichungsmöglichkeit der Länder ausschließen oder zumindest begrenzen sollte.

54 § 1 Abs. 1 BW LVwVfG; Art. 1 Abs. 1 BayVwVfG; § 1 Abs. 1 BlnVwVfG; § 1 Abs. 1 VwVfGBbg; § 1 Abs. 1 BremVwVfG; § 1 Abs. 1 HmbVwVfG; § 1 Abs. 1 HVwVfG, § 1 Abs. 1 VwVfG M-V; § 1 Abs. 1 NVwVfG; § 1 Abs. 1 VwVfG NRW; § 1 Abs. 1 LVwVfG RLP; § 1 Abs. 1 SaarVwVfG, § 1 Abs. 1 SächsVwVfG, § 1 Abs. 1 VwVfG LSA; § 1 Abs. 1 LVwG SH; § 1 Abs. 1 ThürVwVfG.

55 (Mögliche) Gegenstände der Bundesauftragsverwaltung ergeben sich abschließend aus Art. 87b Abs. 2 S. 1, Art. 87c, Art. 87d Abs. 2, Art. 89 Abs. 2 S. 3, 4, Art. 90 Abs. 3 i.V.m. Art. 143 Abs. 1, 3, Art. 104 Abs. 3 S. 2, 3, Art. 108 Abs. 3, Art. 120a S. 1 GG.

56 Die Herleitungen unterscheiden sich, s. etwa den Überblick bei BeckOK GG/Suerbaum GG Art. 85 Rn. 15-18; ebenso und teilweise anders Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz VwVfG § 1 Rn. 32-38.

57 Zutreffend BVerfG, Beschl. v. 4.5.2010 - 2 BvL 8/07 - Rn 132-137, BVerfGE 126, 77 (101) = NVwZ 2010, 1146 (1148).

58 So auch BeckOK VwVfG/M. Ronellenfitsch/L. Ronellenfitsch VwVfG § 1 Rn. 62, Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz VwVfG § 1 Rn. 35 (Redaktionsversehen) m.w.N. aus der Rechtsprechung, insbesondere in Fn 57.

59 Die Vorschriften der § 1 Abs. 1 LVwVfG (S. Fn 18) beziehen sich allgemein auf die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Landesbehörden des Landes (einschließlich der mittelbaren Landesverwaltung), ohne danach zu differenzieren, ob sie im Sinne der Art. 30, 84 oder 85 GG tätig werden.

Im Gegensatz zu Art. 84 Abs. 1 GG enthält Art. 85 GG für die Bundesauftragsverwaltung<sup>55</sup> keine ausdrückliche Regelung für die Verwaltungsverfahrensgesetzgebungskompetenz. Es ist gleichwohl im Ergebnis<sup>56</sup> anerkannt, dass sie beim Bund liegt. Nach Rechtsprechung des BVerfG besteht kein Zustimmungserfordernis der Länder.<sup>57</sup> Nach hier vertretener Auffassung handelt es sich um eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes.<sup>58</sup> Der Bund kann den Ländern nach der allgemeinen Regel des Art. 71 GG durch Bundesgesetz die Befugnis zur Gesetzgebung verleihen. Von dieser Möglichkeit hat er für das allgemeine Verwaltungsverfahren durch § 1 Abs. 3 BVwVfG Gebrauch gemacht. Alle Länder haben ihre LVwVfG implizit auch auf die Bundesauftragsverwaltung erstreckt, indem sie in § 1 Abs. 1 LVwVfG nicht zwischen den Vollzugsformen der Art. 30, 84 und 85 GG differenzieren.<sup>59</sup>

#### 4. Übergreifender IT-Zugang zu Verwaltungsleistungen (Art. 91c Abs. 5 GG)

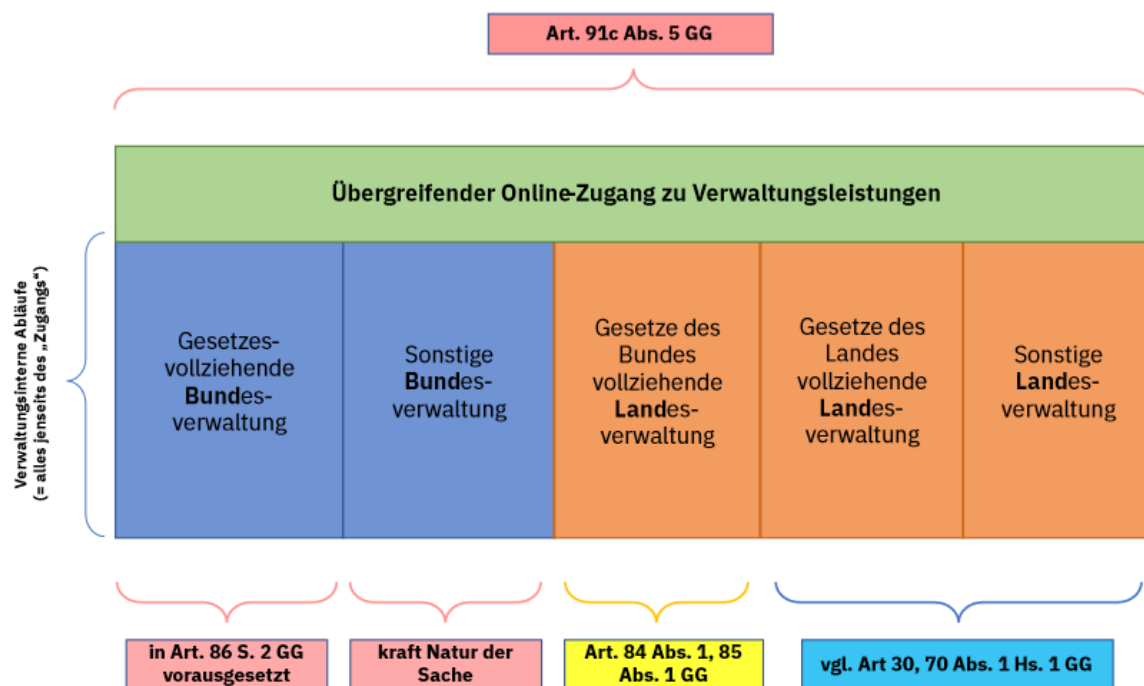
Die Verwaltungsverfahrensgesetzgebungskompetenz ist außerdem von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den übergreifenden IT-Zugang zu Verwaltungsleistungen des Bund und der Länder abzugrenzen. Hierfür trifft der Bundesgesetz-

geber mit Zustimmung des Bundesrates nach Art. 91c Abs. 5 GG Regelungen. Für den Schnittbereich<sup>60</sup> zwischen dem allgemeinen Verwaltungsverfahrenrecht und dem IT-Zugang zu Verwaltungsleistungen, dürfte Art. 91c Abs. 5 GG die speziellere und damit vorrangige Regelung sein.

Die dargestellte Gesetzgebungskompetenzen für das (digitale) Verwaltungsverfahren fasst das folgende Schaubild<sup>61</sup> zusammen:

## II. Rechtliche und praktische Vereinheitlichungsmöglichkeiten

Wie lässt sich eine kohärente Digitalverfahrgesetzgebung im aufgezeigten verfassungsrechtlichen Rahmen rechtlich umsetzen?



- Legende**
- Bundesverwaltung
  - Landesverwaltung
  - Übergreifender Online-Zugang zu Verwaltungsleistungen
  - Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes iSd Art. 71 GG
  - Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz eigener Art
  - Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder (vgl. Art. 30, 70 Abs. 1 Hs. 1 GG)

<sup>60</sup> Vgl. z.B. Peuker, aaO, S. 51 Fn. 36 m.w.N.

<sup>61</sup> Aus Karrer/Ahlers, Rechtliche Wege hin zum föderalen Plattform-Ökosystem, NEGZ-Impulspapier, 2023, S. 7.

Theoretisch sind folgende Vereinheitlichungen durch Bundesgesetz möglich:

- Der Bund hat mit Zustimmung der Länder durch Bundesgesetz den übergreifenden IT-Zugang zu Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern nach Art. 91c Abs. 5 GG bundeseinheitlich regeln. Möglich sind darüber nicht nur Regelungen, inwieweit Verwaltungsleistungen auch<sup>62</sup> oder sogar ausschließlich elektronisch angeboten werden müssen. Möglich ist auch die Regelungen zu den IT-Zugangsbezogenen IT-Basiskomponenten (z.B. das zentrale Bürgerkonto und das einheitliche Organisationkonto

für Unternehmen und Behörden, die zu einer Deutschland-App weiterentwickelt werden könnten) sowie zum Grad der Verbindlichkeit ihrer Nutzung durch Bürger,<sup>63</sup> Unternehmen und Behörden.<sup>64</sup>

- Der Bund kann einheitliche Verwaltungsverfahrensregelungen für den Bereich der Bundeseigenverwaltung treffen (Art. 86 GG).
- Der Bund kann einheitliche Verwaltungsverfahrensregelungen für den praktisch wichtigsten Bereich der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder im Landeseigenvollzug treffen (Art. 84 GG). Abgesehen von Ausnahmefällen gelten diese Regelungen jedoch nur, wenn die Länder von ihrem Abweichungsrecht aus Art. 84 Abs. 1 S. 2 GG keinen Gebrauch machen bzw. wenn ein Fall der Ingerenz im Sinne des Art. 84 Abs. 1 S. 5 GG vorliegt und der Bundesrat nach Art. 84 Abs. 1 S. 6 GG zugestimmt hat.
- Der Bund kann einheitliche Verwaltungsverfahrensregelungen für den Bereich der Bundesauftragsverwaltung der Länder (Art. 85 GG) treffen und den Ländern gesetzlich keine Abweichungskompetenz einräumen (vgl. Art. 71 GG).

Nach der geltenden Kompetenzordnung des

62 So der bisherige Grundsatz in § 1a Abs. 1 S. 1 OZG.

63 Die Nutzung des zentralen Bürgerkontos ist derzeit nach § 3 Abs. 1 S. 2 OZG freiwillig.

64 Für öffentliche Stellen, die Verwaltungsleistungen im Portalverbund anbieten, ist die Verwendung des Organisationskontos nach § 3 Abs. 3 OZG verpflichtend.

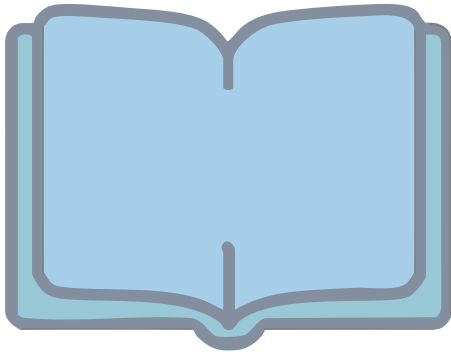
Grundgesetzes kann der Bund jenseits der Gegenstände der Bundesgesetzgebung keine Verwaltungsverfahrensregelungen treffen. Schon theoretisch sind daher nach der geltenden föderalen Kompetenzordnung einheitliche Verwaltungsverfahrensregelungen nur möglich, wenn Bund und Länder ihre Regelungen im Wege der Simultangesetzgebung freiwillig angleichen. Eine kohärente Digitalverfahrensgesetzgebung erfordert in jedem Falle, die Digitalverfahrensregelungen inhaltlich an die Regelungen und die IT-Komponenten des übergreifenden IT-Zugangs auszurichten. Besteht die erforderliche politische Bereitschaft zur Simultangesetzgebung können einheitliche Verwaltungsverfahrensregelungen auch dadurch erreicht werden, dass Bund und Ländern für verschiedenen Bereiche inhaltlich identische Regelungen erlassen und ggf. anpassen. Dann ist es auch unerheblich, ob der Bund oder die Länder die Regelungen für die Bereiche der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder regeln.

### III. Verfassungsrechtliche Reformüberlegungen

Im Zuge der zunehmenden Debatte über eine Föderalismusreform lässt sich die Frage aufwerfen, ob und inwieweit es für die übergreifende Vereinheitlichung der Digitalverfahrensgesetzgebung sinnvoll ist, dem Bund eine entsprechende Kompetenz einzuräumen. Verfassungsrechtstechnisch ließe sich eine solche Forderung ohne weiteres umsetzen. Die Frage dürfte sein, ob und inwieweit die Länder bereit sind, eine solche Bundeskompetenz mitzutragen.

Statt einer Bundeskompetenz lässt sich auch danach fragen, wie eine verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen werden könnte, dass Länder die Regelungen länderübergreifend rechtsverbindlich gestalten können. In diese Richtung weist ein allgemeiner Vorschlag der „Initiative für einen handlungs-

fähigen Staat“,<sup>65</sup> wonach die Länder durch ein „Bundesratsverfahren neuer Art“ die Möglichkeit erhalten sollen, auf Initiative der Ministerpräsidentenkonferenz durch Mehrheitsentscheidung im Bundesrat länderübergreifend verbindliche Entscheidungen treffen können sollen. Dieses Instrument ließe sich auch auf den Bereich der Digitalverfahrensgesetzgebung anwenden, soweit die Gesetzgebungskompetenzen (auch) bei den Ländern liegen (s. I. 2, 3. a), 2. b)).



---

65 S. Ziff. 5 des Zwischenberichts der Initiative für einen handlungsfähigen Staat vom 11.03.2025.



## Über die Autor:innen

### **Prof. Dr. Wilfried Bernhardt**

Prof. Dr. Wilfried Bernhardt ist Rechtsanwalt und Of Counsel bei WIPIT Partnerschaft mbB Rechtsanwälte Steuerberater, Geschäftsführer der Bernhardt IT Management Consulting GmbH und Honorarprofessor für IT-Recht (insbesondere E-Justice und E-Government) an der Juristenfakultät der Universität Leipzig. Er hat Rechtswissenschaften an der Universität Augsburg studiert, zwei juristische Examina und wurde zu einem europa- und verfassungsrechtlichen Thema promoviert. Er arbeitete drei Jahrzehnte lang in Bundes- und Landesjustizministerien und war zuletzt Staatssekretär im Sächsischen Staatsministerium der Justiz und für Europa und gleichzeitig Chief Information Officer der sächsischen Staatsregierung. Er arbeitet ehrenamtlich u.a. als Stellvertretender Vorstandsvorsitzender des NEGZ e.V. und im Vorstand des EDVGerichtstags und ist an zahlreichen Projekten der Verwaltungs- und Justizdigitalisierung beteiligt.

### **PD Dr. Sönke Schulz**

PD Dr. iur. habil. Sönke E. Schulz ist Geschäftsführer des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages. Zuvor war er als Berater für die öffentliche Verwaltung in Berlin tätig und verantwortete am Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften als Geschäftsführer zahlreiche Projekte zur Verwaltungsmodernisierung und zur Digitalisierung der Verwaltung. Er hat Rechts- und Politikwissenschaften studiert, zwei juristische Staatsexamen und wurde zu einem grundrechtlichen Thema promoviert. Mit der Schrift „Die Verwaltungsaufgabe – staatliche Aufgabenwahrnehmung im Wandel und deren organisationsrechtliche Abbildung“ wurde er von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel habilitiert (Lehrbefugnis für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre).

### **Dr. Sarah Rachut**

Dr. jur. Sarah Rachut ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Recht und Sicherheit der Digitalisierung von Prof. Dr. Dirk Heckmann sowie Geschäftsführerin des dortigen Forschungsinstituts TUM Center for Digital Public Services (TUM CDPS). Sie forscht zu verfassungsrechtlichen Grundsatzfragen in digitalen Kontexten mit Schwerpunkten in den Bereichen E-Government, E-Health und E-Education. Zuvor studierte sie Rechtswissenschaft mit einem europäischen und internationalen Schwerpunkt an der Universität Passau und absolvierte ihr Rechtsreferendariat am Oberlandesgericht München. Ihre Dissertation „Grundrechtsverwirklichung in digitalen Kontexten“ wurde 2024 mit dem Wissenschaftspreis der Gesellschaft für Datenschutz und Datensicherheit ausgezeichnet. Für ihr umfangreiches wissenschaftliches und gesellschaftliches Engagement wurde Dr. Sarah Rachut im Januar 2025 als herausragende Nachwuchswissenschaftlerin von academics – dem Karrierenetzwerk des Deutschen Hochschulverbands – geehrt. Bei der Wahl des „Nachwuchswissenschaftler des Jahres“ belegte sie den zweiten Platz.

### **Katharina Göttler**

Katharina Göttler ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin am Lehrstuhl für Recht und Sicherheit der Digitalisierung von Prof. Dr. Dirk Heckmann sowie des dortigen Forschungsinstituts TUM Center for Digital Public Services (TUM CDPS). Sie forscht zu rechtlichen Grundsatzfragen im Bereich E-Government, sowie damit (mittelbar) verknüpften Rechtsbereichen. Zuvor studierte sie Rechtswissenschaft mit einem wettbewerbs- und IP-rechtlichen Schwerpunkt an der Ludwigs-Maximilians-Universität München und absolvierte ihr Rechtsreferendariat am Oberlandesgericht München, mit einer Auslandsstation bei der Europäischen Kommission (DG Grow, C.2 – Public procurement).

### **Moritz Ahlers**

Moritz Ahlers leitet das Team Vergabe- und Vertragsmanagement in der von Bund und Ländern gemeinsam getragenen Anstalt des öffentlichen Rechts FITKO (Föderale IT- Kooperation). In dieser Funktion befasst er sich unter anderem mit rechtlichen Grundsatzfragen der föderalen Verwaltungsdigitalisierung. Einen Schwerpunkt seiner praktischen Arbeit sowie seiner Publikations- und Vortragstätigkeit bilden die rechtliche Ausgestaltung und Weiterentwicklung des Systems der föderalen IT-Kooperation unter Berücksichtigung der Vorgaben des Verfassungs-, Unions-, Vergabe-, Haushalts-, Urheber- und Umsatzsteuerrechts. Daneben ist er als selbständiger Rechtsanwalt in Hamburg auf dem Gebiet des öffentlichen Wirtschaftsrechts tätig. Im NEGZ ist insbesondere als Co-Sprecher des AK EGovernment-Recht aktiv.

### **Sven Müller-Grune**

Sven Müller-Grune ist Professor für öffentliches Wirtschaftsrecht an der HS Schmalkalden sowie u.a. Mitglied im Thüringer Normenkontrollrat sowie im Thüringer Digitalbeirat. Er hat Rechtswissenschaften in Jena und Granada studiert und wurde in Bonn zu einem verwaltungsrechtlichen Thema promoviert. Sein 2. Juristisches Staatsexamen hat er am Oberlandesgericht Nürnberg abgelegt. Anschließend war er zunächst über mehrere Jahre als Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht tätig. Er ist seit mehr als 25 Jahren in der kommunalen Beratung und Weiterbildung insbesondere in Fragestellungen des Baurechts, des allgemeinen Verwaltungsrechts und der Bescheidtechnik engagiert. Im Moment widmet er sich in verschiedenen Projekten u.a. der Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens sowie der Effizienz von Digitalisierungsprozessen.

[www.negz.org](http://www.negz.org)