

Laudatio

Prof. Dr. Wilfried Bernhardt, Stellvertretender Vorsitzender des Nationalen E-Government Kompetenzzentrums (NEGZ e.V.)

aus Anlass der Überreichung des vom NEGZ gestifteten Preises **„Beste Abschlussarbeiten – Digitale Transformation“** im Rahmen der Rektorenkonferenz der Hochschulen für den öffentlichen Dienst am 16. Oktober in Herrsching am Ammersee mit dem Präsidenten der Rektorenkonferenz der Hochschulen für den öffentlichen Dienst Prof. Dr. Jürgen Stember

an **Frau Jennifer Behrendt** für ihre Bachelor Thesis für die Laufbahnprüfung der Laufbahngruppe 2 an der Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistungen:


„Die Bedeutung von Experimentierklauseln in den E-Government-Gesetzen von Bund und Ländern für die Verwaltungsmodernisierung der Bundesrepublik Deutschland“:

Sehr geehrte Damen und Herren,

seit 2023 stiftet das Nationale E-Government-Kompetenzzentrum einen Sonderpreis für Abschlussarbeiten zur Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung, die von Studierenden an Hochschulen für den öffentlichen Dienst erstellt wurden. Das NEGZ kooperiert dabei mit der Rektorenkonferenz der Hochschulen für den öffentlichen Dienst, die seit 2017 jährlich die drei besten Abschlussarbeiten ihrer Mitgliedshochschulen prämiert.

Als NEGZ ist es unser Ziel, Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft zu vernetzen und dabei auch wissenschaftliche Erkenntnisse für die Digitalisierung der Verwaltung und für die Wirtschaft nutzbar zu machen. Dieses Ziel wollen wir auch dadurch fördern, wir junge Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler durch die Auslobung eines Sonderpreises dazu motivieren wollen, in besonders anzuerkennender Weise wissenschaftliche Erkenntnisse für die Praxis aufzubereiten.

Ich hatte in diesem Jahr die Ehre, an der Jury mitzuwirken, die über die Preisvergabe entschieden hat. Und ich freue mich, dass wir in diesem Jahr eine Arbeit auszeichnen können, die wirklich absolut preiswürdig ist.



Die Arbeit von Jennifer Behrendt wurde als Bachelor-Thesis für die Laufbahnprüfung der Laufbahngruppe 2 in der Fachrichtung Allgemeine Dienste im Land Schleswig-Holstein bei der Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung Altenholz eingereicht. Sie beschäftigt sich mit einem Thema, das für die künftige E-Government-Gesetzgebung in Deutschland eine große Aktualität besitzt.

Es geht um die Experimentierklauseln in den E-Government-Gesetzen für die Verwaltungsmodernisierung in Deutschland.

Oft wird beklagt, dass die Regulierung der Digitalisierung der Verwaltung zu spät erfolgt, also auf dynamische Entwicklungen der Informationstechnologie sehr langsam reagiert. Die Gesetzgebung soll aber nicht nur reagieren. Sie soll vielmehr in die Zukunft schauend zukünftige Entwicklungen kanalisieren, gewissermaßen Leitplanken für die Nutzung der IT auch in der Verwaltung und in der Kommunikation und Interaktion mit den Bürgerinnen und Bürgern setzen. Diese Leitplanken sollen vor allem gegen Grundrechtsbeeinträchtigungen schützen, die durch digitale Instrumente entstehen könnten, die beispielsweise Gefährdungen der IT-Sicherheit nicht ausschließen.

Auf der anderen Seite dürfen die gesetzlichen Regularien die Orientierung der Verwaltungsdigitalisierung an dem Einsatz der IT in der Zivilgesellschaft nicht zu stark einengen. Leicht läuft sonst die Verwaltung Gefahr, dass die IT-Instrumente weder verwaltungsintern noch in der Interaktion mit den Bürgerinnen und Bürgern oder der Wirtschaft auf hinreichende Akzeptanz stoßen.

Zukünftige IT-Entwicklungen sind aber nur begrenzt vorhersehbar. Daher steht der Gesetzgeber vor einem Dilemma: Seine Regelungen könnten zu starr sein und wünschenswerte Entwicklungen bremsen. Sie könnten aber auch Fehlentwicklungen und Rechtsbeeinträchtigungen in unerwünschtem Maße zulassen. Zuletzt wurde dieses Dilemma auf der europäischen Ebene vor dem der Verabschiedung der KI-Verordnung intensiv diskutiert. Nun könnte man fordern, dass Gesetze laufend an die Entwicklungen anzupassen sind. Gesetzgebungsprozesse sind aber ihrerseits schwerfällig und dauern oft mehrere Jahre, was auch an der verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Beteiligung etlicher Institutionen liegt. Dies zeigt sich in der Praxis des Rechtssetzungsprozesses insbesondere auf der EU-Ebene, aber auch auf der Ebene von Bund und Ländern.


Viele Akteure – insbesondere auch der Nationale Normenkontrollrat – fordern immer wieder, dass nicht nur die Verwaltungen im Hinblick auf die digitale Transformation mehr Flexibilität zeigen sollen, es bedürfe auch einer Änderung bei der Vorbereitung und der Formulierung von Gesetzen. Erst jüngst hat der NKR in seinem Jahresbericht 2024 „gute Gesetze“ gefordert, also Regelwerke, die die beabsichtigten Ziele wirksam und zügig erreichen; das sei nur dann möglich, wenn die Gesetze einfach und digital vollzogen werden können.

Die Verfasserin der heute zur Auszeichnung anstehenden Arbeit – Frau Jennifer Behrendt- widmet sich einer möglichen Lösung für die aufgezeigten Schwierigkeiten des Gesetzgebers mithilfe einer eingehenden Analyse der Möglichkeiten der Schaffung von Experimentierklauseln. Mit einem bemerkenswert ausgereiften verfassungsrechtlichen Verständnis untersucht sie zunächst die Rahmenbedingungen der Experimentierklauseln, insbesondere die verfassungsrechtlich vorgegebenen Prinzipien u.a. der Gewaltenteilung von Legislative und Exekutive und des Bestimmtheitsgebots, geht auf die vom BVerfG entwickelte Wesentlichkeitstheorie ein und leitet daraus Anforderungsprofile für Experimentierklauseln ab.

Wichtig für eine solche Arbeit ist stets, dass sie sich nicht in abstrakten rechtlichen Ausführungen erschöpft. Daher ist es nur konsequent, einige Praxisbeispiele außerhalb der Digitalisierung etwa im Personenbeförderungsrecht, im Sozialrecht und Energierecht zu prüfen und sich sodann dem Kern der Analyse, nämlich den Experimentierklauseln in den Verwaltungsdigitalisierungsgesetzen zu widmen. Explizit sieht die Verfasserin einen besonderen Bedarf von Experimentierklauseln in den Festlegungen für den digitalen Schriftformersatz.

Ihre nachfolgende Analyse und der Vergleich der bestehenden Experimentierklauseln etwa in NRW, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern nutzt die Verfasserin wiederum, etwaige verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Reichweite gesetzgeberischer Experimente auszuräumen. Zwar sei die Möglichkeit einer gegen Art. 3 GG verstößenden Ungleichbehandlung durch die zeitweilige Nichtanwendung von Verfahrensvorschriften zu bedenken, im Ergebnis sei jedoch eine geringere Grundrechtsrelevanz zu konstatieren. Dem möchte ich intensiv zustimmen. Lässt man nämlich den Bedenkenträgern einen zu großen Raum, dann blockiert man notwendige Innovationsschritte mithilfe der Gesetzgebung. Gerade eine wirklichkeitsfremde, die Dynamik der IT ausblendende Gesetzgebung könnte erst recht die Verwirklichung von Grundrechten in Zeiten der digitalen Transformation erschweren.

Unsere Preisträgerin entdeckt allerdings einige Unterschiede in den Ausgestaltungen der Experimentierklauseln. So orientiere sich das EGovG von Schleswig-Holstein stärker am Aufbauprinzip der Rechtssicherheit, die entsprechenden Klauseln in den E-Go-Gesetzen von NRW und MV böten demgegenüber einen flexibleren und erprobungsoffeneren Ansatz. Hier zeigt sich, dass gerade die Rechtsvergleichung Vorteile und Nachteile bestimmter Regulierungen zutage treten lässt.



Die Verfasserin betont, dass die gesetzlich verankerten Experimentierklauseln auf den Wunsch der Legislative zurückzuführen sei., Phänomene aus den geltenden Vorschriften zu tilgen, die die Digitalisierung der Verwaltung regulatorisch behindern.

Insgesamt sieht die Verfasserin in Experimentierklauseln ein großes Potential für eine zukunfts- und evidenzorientierte Umgestaltung der öffentlichen Verwaltung. Dieses Potential werde aber nicht oder nicht ausreichend von den Verwaltungen erkannt. Denn bisher zeigt die Verwaltungspraxis wenig Neigung, die Experimentierklauseln tatsächlich zu nutzen. Daher sollten die Experimentierklauseln überarbeitet werden. Der Gesetzgeber müsse den zum Umdenken bei der Regulierung von Sachverhalten erforderlichen Mut aufbringen. Besonders hilfreich sind insoweit die Vorschläge der Verfasserin zur Verbesserung der geltenden Experimentierklausel. Zu fordern sei – so unsere Preisträgerin – ferner, den Kommunalverwaltungen die positiven Möglichkeiten der Experimentierklauseln stärker präsent zu machen. Hilfreich könne auch eine Evaluation der Experimentierklauseln im Hinblick auf deren Wirkungsweisen sein. Schließlich ruft Frau Behrendt die Verwaltungen insbesondere in Schleswig-Holstein dazu auf, die Experimentierklausel und den gesetzlich eröffneten Spielraum auch tatsächlich zu nutzen. Dem kann man sich eigentlich nur anschließen. Mehr Mut ist gefragt auch bei der Verwaltung, wenn zuvor der Gesetzgeber mit der Schaffung von Experimentierklauseln mutig gewesen ist.

Ich muss sagen, dass ich bei der Lektüre der Arbeit von Frau Behrendt in höchstem Maße davon beeindruckt war, wie die Verfasserin rechtswissenschaftliche Ausführungen auf hohem Niveau mit der Analyse tatsächlicher Anwendungsfragen verbunden hat und sich auch mit Gestaltungsfragen der Gesetzgebung auseinandersetzt. Juristinnen und Juristen sind es zumeist gewöhnt, geltende Normen auszulegen und daraus Lösungen für Streitfälle zu erarbeiten. Die Beschäftigung mit dem Handeln des Gesetzgebers als solchem, die Analyse von gesetzgeberischen Handlungsalternativen steht noch nicht sehr häufig im Fokus der wissenschaftlichen Literatur.

Umso dankbarer dürfen wir Frau Behrendt sein, dass sie genau diese Defizite mit ihrer Arbeit analysiert und klar benennt. Sie hat damit für die Diskussionen in Wissenschaft und Praxis wertvolle Anregungen geliefert. Ich bin davon überzeugt, dass wir die richtige Preisträgerin ausgewählt haben. In diesem Sinne sage ich Ihnen, liebe Frau Behrendt, im Namen des NEGZ e.V. herzlichen Glückwunsch! Wir sind gespannt, wie sich Ihre weitere berufliche Zukunft entwickeln wird und wünschen Ihnen dafür das Allerbeste.