

NEGZ

Kompetenznetzwerk
Digitale Verwaltung

Impulspapier

Impulse für eine kohärente Digitalverfahrens- gesetzgebung

Version 1 – Stand 24. März 2025

Prof. Dr. Wilfried Bernhardt · PD Dr. Sönke Schulz · Dr. Sarah Rachut

Inhaltlicher Ansprechpartner

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

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 10.30418/2626-6032.2025.4



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

A. Ausgangslage: zersplitterte Digitalverfahrensgesetzgebung.	4
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	5
3. E-Government-Gesetze	6
4. Onlinezugangsgesetz	7
B. Überschneidungen und Inkonsistenzen	8
I. Überschneidungen und Inkonsistenzen zwischen E-Government-Gesetzen und Verwaltungsverfahrensgesetzen	8
1. Inhaltliche Überschneidungen im Detail	8
2. Inhaltlich unterschiedliche Regelungen in den EGov-Gesetzen von Bund und Ländern	9
C. Überschneidungen zwischen E-Government-Gesetzen und OZG	11
D. Überschneidungen zwischen Verwaltungsverfahrensgesetzen und OZG	13
I. Identifizierungsinstrumente/Schriftformersatz	13
II. Bekanntgabe von Verwaltungsakten	13
E. Fazit und Impulse	15
Über die Autoren	16

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. digitaler¹ 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.² 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 Ver-

waltungsverfahrensgesetze 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, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt verweisen hierbei dynamisch auf das Bundes-(VwVfG). Die anderen Länder (Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein, Thüringen) 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 X); Verwaltungsverfahren im Steuerrecht in der Abgabenordnung (AO).

Hinzu kommen spezielle **E-Government-Gesetze** des Bundes und jeweils eigene Gesetze der 16 Länder.³ Eine Besonderheit weist das E-GovG von Sachsen-Anhalt auf: § 2 E-GovG 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

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); E-GovG 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); E-GovG LSA; E-Government-Gesetz SH (die 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 NEZ Nr. 21, Berlin, 2021.

Bundesnormen handelt, muss Sachsen-Anhalt seine eigene gesetzliche Regelung anpassen, wenn das (Bundes-) EGovG geändert wird.

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) 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 nationalen Regelungen durch weitere Gesetze, die sich mittelbar auf die Digitalisierung der Verwaltung und damit ebenso die digitalen Verwaltungsverfahren auswirken (bspw. das RegMoG). Hinzu kommen vermehrt unionsrechtlicher Vorgaben wie durch die eIDAS-VO 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 LVwVG)

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 Landesverwaltungsverfahrensrecht.

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 es 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 Verwaltungsverfahrensregelungen. So normiert bspw. § 37 SGB X die Bekanntgabe von Verwaltungsakten im Sozialverwaltungsverfahren 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-Gov-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 Verwaltungsverfahren 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 Landesgesetz-

geber ist mit dem Gesetz zur Modernisierung der elektronischen Verwaltung Schleswig-Holstein⁴ 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 Verwaltungsverfahren und das elektronische Verwaltungsverfahren in zwei unterschiedlichen Gesetzen geregelt sind.“⁵ 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 der Anpassung der Vorschriften durch das Digitalisierungsgesetz im Jahr 2022 konsequent fortgesetzt.⁶ 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, Straf-

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

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

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

ermittlungsorgane, 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). 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.⁷

4. Onlinezugangsgesetz

Auch das OZG enthält verfahrensrechtlichen 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 und hier im Kontext des § 3a VwVfG bzw. des § 41 VwVfG Relevanz haben. Da man sich gegen eine Integration dieser Vorgaben in das bestehende Verwaltungsverfahrenrecht 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.



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).
- b. **Elektronische Aktenführung und Archivierung**
 - 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.
 - 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 des Bundes).
 - Das **VwVfG** enthält Regelungen zur Aktenführung und Akteneinsicht (§ 29 VwVfG), die durch elektronische Aktenführung ergänzt oder modifiziert werden.
- 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.

- Berlin, Bremen, Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, und Thüringen 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 anzubieten** 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 der Technik gegen unbefugte Kenntnisnahme, Veränderung und Verwendung zu schützen“.

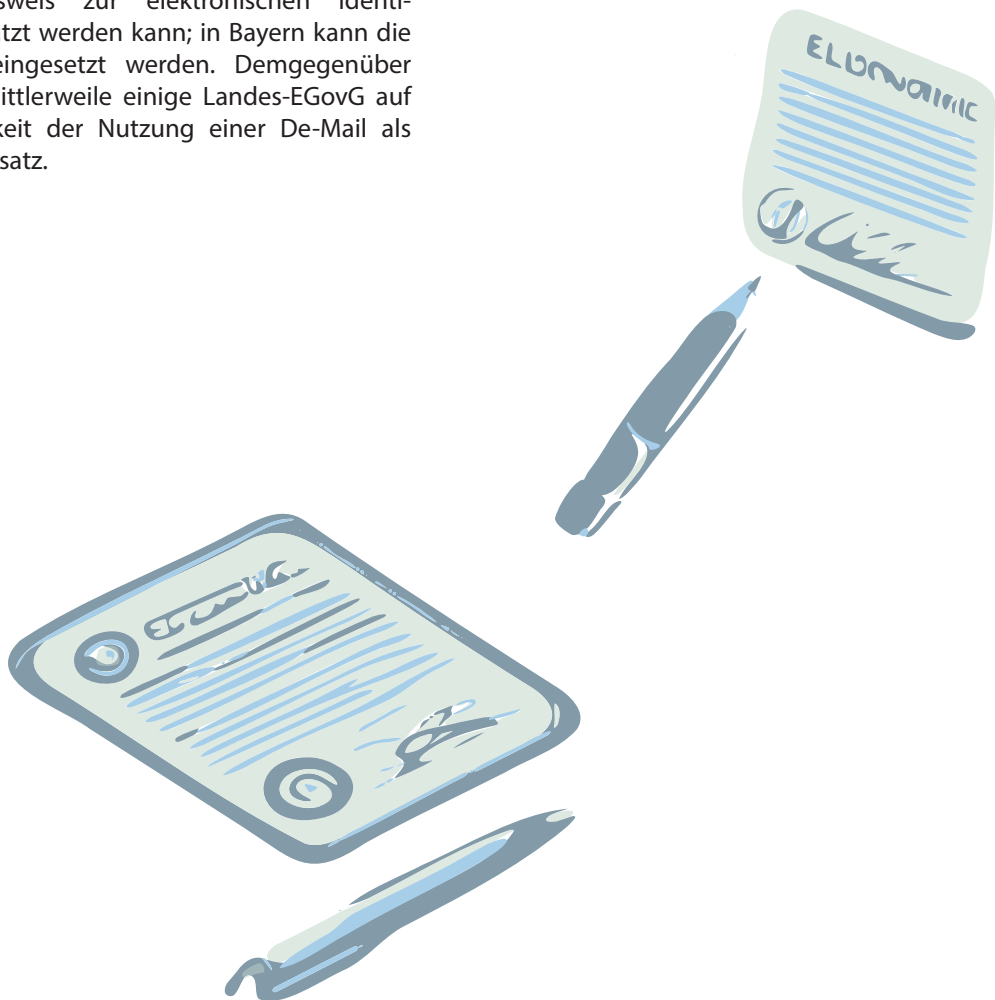
b. Unterschiede beim Schriftformersatz

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

§ 3a Abs. 2 und 3VwVfG 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 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.

Die **E-Government-Gesetze** schreiben ihrerseits vor, dass die Behörden die im VwVfG für rechts-wirksam erklärten Schriftformersatzmöglichkeiten auch tatsächlich anbieten müssen. Zur Bereit-haltstellung einer eID-Identifizierung verpflichtet § 2 Abs. 2 EGovG Bund nur die Bundesbehörden. Allerdings regeln die Landes E-Gov-Gesetze durch-gängig die eID-Einsatzmöglichkeiten; teilweise sogar darüberhinausgehend etwa § 3 Abs. 3 S. 2 EGovG SL, der vorsieht, dass in Verwaltungsver-fahren bei Selbstverwaltungskörperschaften im Gesundheitswesen auch der elektronische Heilberufeausweis zur elektronischen Identi-fikation benutzt werden kann; in Bayern kann die Bayern ID eingesetzt werden. Demgegenüber verzichten mittlerweile einige Landes-EGovG auf die Möglichkeit der Nutzung einer De-Mail als Schriftformersatz.



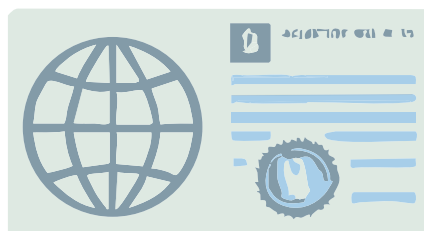
C. Überschneidungen zwischen E-Government-Gesetzen und OZG

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**.

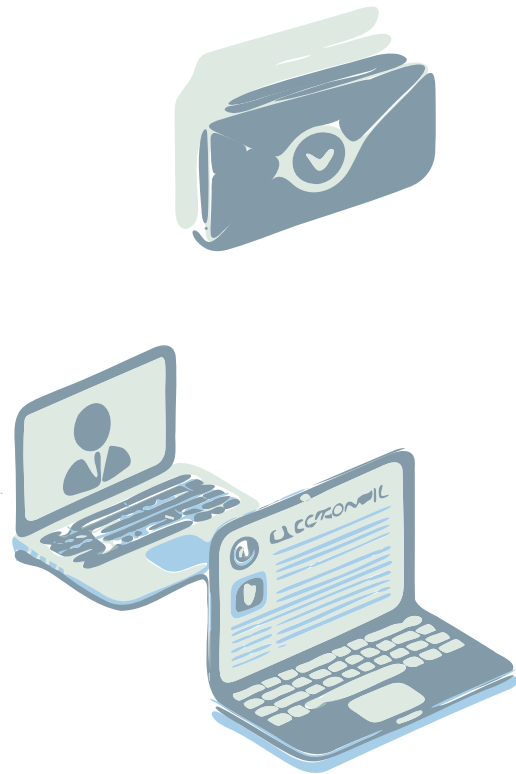
Explizit verweist § 2 Abs. 2 Satz 2 EGovG des Bundes auf die Möglichkeit der eID-Nutzung über das Bürgerkonto gemäß § 3 Abs. 1 OZG, damit werde dann die Bereitstellungsverpflichtung einer eID-Nutzungsmöglichkeit erfüllt.

Ferner verpflichtet § 3 Abs. 1 OZG Bundes- und Landesbehörden und mit ihnen auch die Kommunalbehörden, Verwaltungsleistungen generell elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Bundesrechtsausführende Verwaltungsleistungen (des Bundes, der Länder und der Kommunen), die ausschließlich Unternehmen betreffen, sollen ab 1.1.2030 ausschließlich elektronisch angeboten werden. 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 vor, 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 Abs. 5 GG war, möglichst bundeseinheitlich Verpflichtungen festzulegen.



Während das EGovG des Bundes insbesondere mit der Pflicht zur Zugangseröffnung (§ 2 Abs. 1 EGovG⁸) auf den Grundsatz der Freiwilligkeit der elektronischen Kommunikation aus § 3a Abs. 1 VwVfG einwirkt, enthält es mit Ausnahme des § 13 EGovG („Unterschriftsfeld in Formularen“⁹) 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 unterschiedlich, ob über ein Bürgerkonto oder ein Organisationskonto mit der Verwaltung kommuniziert wird. Für Unternehmen reicht demnach als Identifizierung (und demgemäß für den Schriftformersatz das nach § 87a Abs. 6 S. 1 AO eingesetzte sichere Verfahren (ELSTER-Zertifikat) aus.¹⁰ 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.¹¹ 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.¹²



8 Statt Vieler Denkhau/Richter/Bostelmann, EGovG/OZG, 2019, § 2 EGovG Rn. 9 ff.

9 Denkhau/Richter/Bostelmann (Fn. 34), § 13 EGovG, Rn. 1 „Problem der gefühlten Schriftform“.

10 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 (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 3a Rn. 5g), erscheint zweifelhaft.

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

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

D. Überschneidungen zwischen Verwaltungsverfahrensgesetzen und OZG

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

I. 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 VwVfG¹³) 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 (sa § 36a Abs. 2a Nr. 1c SGB I¹⁴ und § 55a Abs. 4 S. 1 Nr. 5 VwGO fürs gerichtliche Verfahren).

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.

II. Bekanntgabe von Verwaltungsakten

§ 9 OZG enthält im Kern eine verwaltungsverfahrensrechtliche Vorgabe, deren Verhältnis zu § 41 VwVfG klärungsbedürftig bleibt.¹⁵ § 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.¹⁶ Der relevante inhaltliche Unterschied liegt – und lag schon vor dem OZGÄndG – darin, dass die Bekanntgaberegulation 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 Obliegen-

13 Zum Verhältnis ausführlich Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Fn. 2), § 41 Rn. 134 ff.

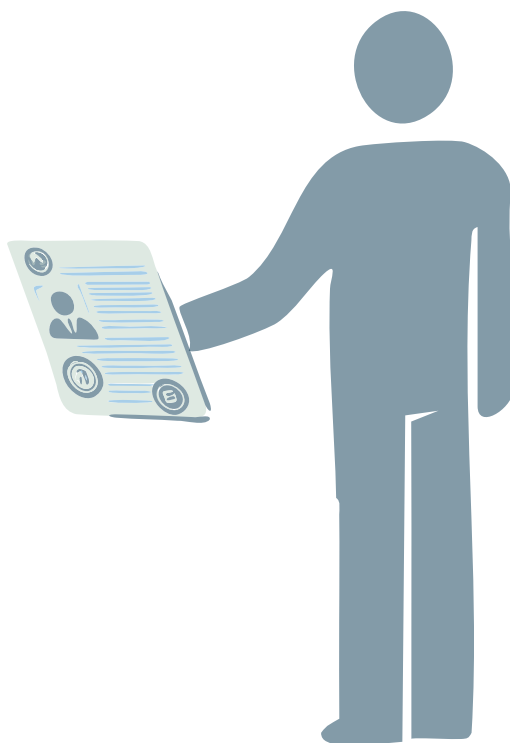
14 Wobei anstelle eines Verweises auf das OZG eine unmittelbare Regelung im VwVfG vorzugswürdig wäre.

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

16 Stelkens (Fn. 48), § 41 Rn. 134b; s. auch Guckelberger/Starosta NVwZ 2021, 1161 (1163).

heit übernimmt, dieses Postfach regelmäßig auf Eingänge zu kontrollieren.¹⁷ Ein Verwaltungsakt gilt nach § 9 Abs. 1 Satz 4 OZG am vierten (zuvor dritten¹⁸) Tag nach der Bereitstellung zum Abruf (nicht wie nach § 41 Abs. 2a Satz 3 VwVfG nach dem tatsächlichen Abruf) als bekanntgegeben (sog. Fiktionsvariante).¹⁹ § 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.



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

18 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).

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

E. 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 die Unternehmen bei der digitalen Zusammenarbeit mit der Verwaltung zu beachten haben. Geht ihr Wirkungskreis über Ländergrenzen hinaus müssen 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 – 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 Regelwerk. 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 Verwaltungsverfahren aus EGovG, VwVfG und OZG im VwVfG zusammenführt und zugleich als Mustergesetz dient, auf das die Länder in eigenen Gesetzen dynamisch verweisen können und Unterschiede nur dort normieren, wo dies wegen landestypischer Besonderheiten ausnahmsweise gerechtfertigt ist.²⁰

4. Neben diesem allgemeinen (d.h. auch das digitale Verfahren umfassende) Verfahrensgesetz könnten weitere Gesetze auf Landes- wie Bundesebene Bestand haben:

- a. **ein** EGovG des Bundes (entsprechend auf Landesebene) könnte Vorgaben nicht verfahrensrechtlicher Natur für die Bundesverwaltung, 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 Ländern beschreiben.
- c. Schließlich sollten die Vorgaben zur Bekanntgabe von Verwaltungsakten und zum Schriftformersatz in den Verfahrensordnungen des SGB und der AO, zum elektronischen Rechtsverkehr und im allgemeinen Verfahrensrecht harmonisiert werden.

20

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.

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 EDV-Gerichtstags 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 Grundsatzenfragen 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.

www.negz.org