

## Stellungnahme

### **zum Gesetzentwurf zur Änderung des Hessischen E-Government-Gesetzes und weiterer Vorschriften (Drucksache 20/9427) sowie zum Änderungsantrag der Fraktion der SPD (Drucksache 20/9688)**

31.01.2023

#### **Einleitung**

Der Open Knowledge Foundation Deutschland (OKF DE) wurde mit Schreiben des Ausschusses für Digitales und Datenschutz des Hessischen Landtags am 12.12.2022 Gelegenheit gegeben, eine Stellungnahme zum vorliegenden Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen E-Government-Gesetzes (HEGovG) und weiterer Vorschriften sowie dem Änderungsantrag der Fraktion der SPD abzugeben. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit, die wir gern wahrnehmen.

Der vorliegende Entwurf behandelt im Wesentlichen die landesrechtliche Umsetzung der durch das Onlinezugangsgesetz (OZG) des Bundes verpflichtend gewordenen digitalen Bereitstellung von Verwaltungsleistungen. Aus Sicht der Open Knowledge Foundation Deutschland setzt die Landesregierung Hessen mit dem Gesetzentwurf zwar notwendige Änderungen im Bereich der Nutzer:innenkonten und Behördenpostfächer um, verpasst aber die Chance, nach über vier Jahren mit einer echten Novelle des HEGovG weiterreichende Regelungen und Ziele zu formulieren, wie die digitale Transformation zu einer effizienten und transparenten Verwaltung beitragen könnte.

#### **Verpasste Chance für eine umfassende Reform**

Andere Bundesländer haben in den vergangenen Jahren gezeigt, dass im Zuge der landesrechtlichen Umsetzung des OZG durchaus ambitioniertere Vorgaben in den Rechtsrahmen integriert werden können. Der vorgelegte Entwurf der Hessischen Landesregierung beschränkt sich hingegen auf das rechtlich-technische Minimum für die weitere Umsetzung des OZG, wie zum Beispiel das längst überfällige Abrücken von der DE-Mail. Die Novelle hätte den Gestaltungsrahmen um wichtige Impulse für eine zukunftsgerichtete digitale Transformation nach innen und nach außen erweitern können: Regelungen zu behördenübergreifender Zusammenarbeit, zu Datenschutz und IT-Sicherheit, zu Automatisierungsprozessen sowie zu offenen Standards und Lizenzen, Open Source Software und Open Data hätten neu eingefügt werden können.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Formulierungen hierzu finden sich beispielsweise im EGovG von Schleswig-Holstein §§ 3, 4, 7, 8.

Das Thema Open Data wird mit keiner Silbe im vorgelegten Gesetzentwurf erwähnt. Dabei ist aus Sicht der OKF DE die Bereitstellung und Förderung von offenen Daten ein zentrales Element in der Umsetzung des Offenen Regierungshandelns und maßgebliche Voraussetzung für Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit politischen Handelns, Akzeptanz politischer Entscheidungen, Meinungsbildung und Partizipation. Außerdem fördert ein offener Zugang zu Informationen den innerbehördlichen Austausch und trägt damit zur Modernisierung und Digitalisierung der Verwaltung selbst bei. Auch wirtschaftliche Innovationen und damit die gesamtwirtschaftliche Entwicklung können durch die Bereitstellung von qualitativ hochwertigen Open Data gefördert werden. Offene Daten können die Grundlage für eine gesteigerte Effizienz von internen Verwaltungsabläufen sein – ein Ziel, das die Regierungsparteien auch in ihrem Koalitionsvertrag<sup>2</sup> explizit als beabsichtigte Folge der Verwaltungsdigitalisierung nennen.

In weiten Teilen bleiben die Regelungen von 2018 erhalten, die immer noch von der elektronischen Akte als "soll"-Option sprechen, wenn sie sich denn als wirtschaftlich erweist. Selten ist eine derart ambitionslose Zielsetzung in der Gesetzesbegründung zu lesen:

*"Das Onlinezugangsgesetz verpflichtet den Bund und die Länder, ihre Verwaltungsleistungen bis zum Ende des Jahres 2022 auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Diese Verpflichtung erfordert eine Anpassung des Hessischen E-Government-Gesetzes (HEGovG) in seiner Fassung vom 12. September 2018 in Form von landesrechtlichen Grundlagen für die nach dem Onlinezugangsgesetz im Portalverbund zur Verfügung stehenden Leistungen. Die aus diesem Grund notwendige Novelle des HEGovG wird zugleich mit einigen redaktionellen Aktualisierungen und technikoffenen Neuregelungen verknüpft, die der Förderung einer bürgerfreundlichen Verwaltungsdigitalisierung dienen."*

## **Verwaltungsdigitalisierung ist kein Selbstzweck**

Die Open Knowledge Foundation Deutschland betont, dass Digitalisierung kein Selbstzweck sein darf. Sie muss neben der Effizienzsteigerung und Modernisierung in der Verwaltung besonders auch als Instrument zur Stärkung des Offenen Regierungshandelns begriffen werden. Das Handeln von Staat und Regierung soll für alle Bürger:innen transparent nachvollziehbar sein. Zugang zu (amtlichen) Informationen muss möglichst umfassend, unmittelbar, kostenfrei und barrierefrei sein, um die demokratische Meinungsbildung und Teilhabe zu fördern. Das ermöglicht eine bessere Kontrolle des staatlichen Handelns und stärkt das Vertrauen in staatliche Institutionen.

Vor diesem Hintergrund erscheint es aus Sicht der Open Knowledge Foundation Deutschland

---

<sup>2</sup> Vgl. Koalitionsvertrag zwischen der CDU Hessen und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Hessen für die 20. Legislaturperiode, S. 181: [https://it-stelle.justiz.hessen.de/sites/hessen.hessen.de/files/2021-08/koalitionsvertrag\\_20.\\_wahlperiode.pdf](https://it-stelle.justiz.hessen.de/sites/hessen.hessen.de/files/2021-08/koalitionsvertrag_20._wahlperiode.pdf).

kritisch, dass im Gesetzesentwurf das Thema Offenheit kaum Berücksichtigung findet. Gleiches gilt für die diesbezüglichen Möglichkeiten für eine Optimierung von Verwaltungsarbeit.

## **Anmerkungen zum Entwurf im Detail**

### **§ 1 Geltungsbereich**

Der Geltungsbereich des HEGovG wird mit der Reform nicht erweitert. Es bleibt ohne Erklärung, warum im Jahr 2023 alle im Jahr 2018 definierten Ausnahmefälle nach wie vor gelten: Kirchen und Religionsgemeinschaften sowie ihre Verbände und Einrichtungen, der Hessische Rundfunk, die Krankenhäuser, die Wasser- und Bodenverbände, die Finanz- und Steuerbehörden, die Strafverfolgung und der Justizvollzug.

Die Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung wird für die meisten Bürger:innen vor allem im Umgang mit kommunalen Behörden sichtbar. Laut § 7 HEGovG ist die elektronische Aktenführung bislang nur für Landesbehörden verpflichtend. Aus Sicht der OKF DE ist diese Regelung nicht mehr zeitgemäß. Kommunen müssen als zentrale Instanzen der Digitalisierung begriffen werden und auch bei internen Verwaltungsprozessen auf digitale Formate setzen. In einem nächsten Schritt sollten Kommunen auch von weiteren Open-Data-Bestrebungen des Landes nicht per se ausgeschlossen werden. Hierfür ist das Arbeiten mit elektronischen Akten auch auf Kommunalebene zwingend geboten. Es ist bedauerlich, dass die Hessische Regierung diesen bestehenden Mangel im aktuellen Gesetzesentwurf nicht berücksichtigt.

### **§ 11 Amtliche Mitteilungs- und Verkündungsblätter**

Hier sind im Gesetzesentwurf leider keine Änderungen geplant. Mit Blick auf die jüngst im Bund in Kraft getretene Modernisierung der Gesetzesverkündung<sup>3</sup> wäre es wünschenswert gewesen, auch in Hessen eine elektronische Gesetzesverkündung auf den Weg zu bringen. Für das in der Gesetzesbegründung erwähnte Ziel der Modernisierung des Verwaltungsrechts wäre die elektronische Verkündung von Gesetzen und Verordnungen ein wichtiger Baustein.

### **§ 13 Bevollmächtigte oder Bevollmächtigter der Landesregierung für E-Government und Informationstechnik sowie § 15 E-Government-Rat**

In diesem neu hinzugefügten Paragrafen 13 werden Aufgaben des CIO näher bestimmt. Allerdings fehlt die Einordnung dieser Position in den weiteren Kontext. Beispielsweise fehlt eine Aufgabenschärfung des Hessischen E-Government-Rates (§ 15), in dem der/die CIO Mitglied ist. Ebenso Mitglied ist der/die Chief Information Security Officer, allerdings ohne eine nähere Aufgabenerklärung. Es ist auch unklar, warum der/die Hessische Datenschutzbeauftragte nicht Teil des E-Government-Rates ist. Hier bräuchte es deutlich mehr Informationen über Aufgaben und Zielsetzung des Rates sowie zur Zusammensetzung

---

<sup>3</sup> Vgl. elektronisches Bundesgesetzblatt (seit dem 01.01.2023) auf der Verkündungsplattform des Bundes, online: <https://www.recht.bund.de/>.

seiner Mitglieder. Sollten Open-Data-Koordinator:innen der Landesregierung berufen werden, sollten diese ebenfalls eine aktive Mitwirkungsrolle im E-Government-Rat erhalten.

### **§ 18 Digitaltaugliche Normen**

Die Open Knowledge Foundation Deutschland begrüßt grundsätzlich die Einführung von § 18 zu digitaltauglichen Normen, der, analog zu Digital-Checks anderer Länder, die Überprüfung neuer Rechtssetzungsvorhaben hinsichtlich ihrer Umsetzung digitaler Verwaltungsprinzipien vorsieht. Aber auch hier bleibt der Gesetzentwurf bei den gesetzlichen Mindestanforderungen stehen, so sollen diverse Konformitätsprüfungen zu bestehenden Normen durchgeführt werden. Zudem soll der Tauglichkeits-Check nur auf nach außen wirkende Normen angewendet werden. Für das interne Verwaltungshandeln werden leider keine Leitkriterien definiert. Es bleibt unklar, warum darauf verzichtet wurde, einen positiven Kriterienkatalog zu definieren, wie eine gelungene digitale Transformation aussehen muss. Aus unserer Sicht sollte das Thema Open Data auch bei Digital-Checks Anwendung finden. So könnte verankert werden, dass bereits während des Gesetzgebungsverfahrens mögliche Datensätze identifiziert werden müssen, die den Bürger:innen später in geeigneter Form zugänglich gemacht werden könnten. Dies wäre ein wichtiger Schritt in Richtung des Prinzips "open by default". Auch die Frage, welche Software und welche Datenlizenzen zur Anwendung kommen, ist bei der Umsetzung digitaler Verwaltungsprinzipien von hoher Relevanz und sollte in den Digital-Checks abgebildet werden. So könnte abgefragt werden, ob im Rahmen des Gesetzesvorhabens die Verwendung von Open-Source-Alternativen geprüft worden ist, sollten Softwareentwicklungen oder Datenerhebungen vorgesehen sein.

### **Zum Änderungsantrag der Fraktion der SPD**

Zur Frage der vorgeschlagenen Erweiterung des Geltungsbereichs auch auf kommunale Gebietskörperschaften wird auf die obigen Ausführungen zu § 1 HEGovG verwiesen.

Die Einführung eines regelmäßigen Fortschrittsberichts (§ 15) an den Hessischen Landtag ist absolut begrüßenswert. Hier gilt es, quantitative und qualitative Kriterien zu entwickeln, anhand derer der Fortschritt der Verwaltungsdigitalisierung gemessen werden kann. Bei der Bewertung des Fortschritts sollten Perspektiven aus verschiedenen Verwaltungsebenen sowie von Bürgerinnen und Bürgern (Nutzer:innen) einfließen.

Der neu vorgeschlagene § 18 Weiterbildung und Qualifizierung ist grundsätzlich begrüßenswert. Ob die Bereitstellung von passenden Weiterbildungen gesetzlich verankert werden muss, ist allerdings fraglich. Es wird zudem zu bedenken gegeben, dass die Verwaltungsdigitalisierung in erster Linie eine Führungsaufgabe im Bereich des Change- und Prozessmanagements ist. Mögliche Weiterbildungen und Qualifizierungsangebote sollten sich daher nicht in der Anleitung für technische Anwendungen erschöpfen, sondern den gesamten Prozess der Verwaltungsdigitalisierung durch verschiedene Angebote abbilden. Hierzu zählen

Schulungen im Bereich der Organisationsentwicklung, der Leitbild- und Strategieerarbeitung und der Begleitung und Steuerung von Veränderungsprozessen.

### **Allgemeine Anmerkung zum Format des Gesetzentwurfs und zum Änderungsantrag der SPD: Eine Synopse muss her**

Zum Ziel einer bürger:innenfreundlichen Verwaltungsdigitalisierung gehört auch, vorgeschlagene Gesetzesänderungen in übersichtlicher Form aufzubereiten, so dass eine rasche Orientierung auch für Laien ermöglicht wird. Üblicherweise wird hierfür die tabellarische Synopse gewählt, die einen guten Überblick zwischen den bisherigen Regelungen und den vorgeschlagenen Änderungen ermöglicht. Eine solche Synopse sollte zukünftig immer in Gesetzentwürfen enthalten sein.

### **Fazit**

Die Hessische Landesregierung hat mit dem Gesetzentwurf eine weitestgehend technische Umsetzung der im OZG vorgesehenen gesetzlichen Mindeststandards vorgelegt. Themen wie Open Data und Datensouveränität, die seit Inkrafttreten des OZG in 2017 im öffentlichen Diskurs deutlich an Bedeutung gewonnen haben, werden in der Änderung des HEGovG nicht berücksichtigt. Dies ist bedauerlich, da in den letzten Jahren andere Landesregierungen wie beispielsweise Schleswig-Holstein oder Nordrhein-Westfalen die Chance genutzt haben, mit der Aktualisierung ihrer E-Government-Rechtsrahmen auch weitergehende Ziele für das digitale Regierungshandeln zu integrieren. Gerade vor dem Hintergrund des generell schlechten Abschneidens von Hessen in Transparenzfragen (dem Land Hessen wird im Transparenzranking der OKF DE das mit "Abstand schwächste Informationsfreiheitsgesetz" bescheinigt<sup>4</sup>), hätte hier ein Signal gesetzt werden können.

Mitte Januar 2023 hat die Hessische Regierung einen ersten Entwurf für ein erstes Open-Data-Gesetz<sup>5</sup> veröffentlicht. Grundsätzlich begrüßt die OKF DE diesen überfälligen Schritt hin zu Offenem Regierungshandeln und zur Datentransparenz. Bislang greifen beide Gesetzentwürfe allerdings noch nicht ineinander. Ähnliche Kritikpunkte wie bei der vorliegenden Änderung des HEGovG – beispielsweise die Ausnahme der Kommunen von jeglichen Verpflichtungen und das Fehlen von Vorschriften für die Nutzung offener Software- und Datenlizenzen – gelten analog. Aufgrund der Kurzfristigkeit war uns allerdings eine detaillierte Prüfung des Open-Data-Gesetzentwurfs nicht möglich. Angesichts des diesjährigen Vorsitzes des Bundeslands Hessen im IT-Planungsrat und den anstehenden Landtagswahlen im Herbst bleibt zu hoffen, dass die gesellschaftlich wichtigen Themen Open Data und Offenes Regierungshandeln Einzug in den Rechtsrahmen erhalten.

---

<sup>4</sup> Vgl. <https://transparenzranking.de/laender/hessen/> (Zugriff: 31.01.2023).

<sup>5</sup> Vgl. Gesetzentwurf: Hessisches Gesetz über offene Daten der Träger der öffentlichen Verwaltung (Hessisches Open Data - Gesetz - HODaG) (DRS-Nr. 20/10379) vom 18.01. 2023, <https://starweb.hessen.de/cache/DRS/20/9/10379.pdf>.



Dr. Henriette Litta  
Geschäftsführerin  
Open Knowledge Foundation Deutschland  
Singerstraße 109  
10179 Berlin  
<https://okfn.de>