

Fallstudie: Modellvorhaben Kooperatives E-Government in föderalen Strukturen Metropolregion Rhein-Neckar

Das Dokument ist Ergebnisteil des Gutachtens „Potenziale und Anforderungen regulatorischer Experimentierräume (Reallabore)“.

Auftraggeber

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)

Briefanschrift: 11019 Berlin

Auftragnehmer

VDI Technologiezentrum GmbH (VDI TZ)

VDI-Platz 1, 40468 Düsseldorf

Unterauftragnehmer

Bird & Bird LLP

Maximiliansplatz 22, 80333 München

Verantwortlicher Ansprechpartner

Dr. Jan Christopher Brandt

Autoren

Dr. Jan Christopher Brandt, Björn Böker, Alexander Bullinger, Martin Conrads, Dr. Alexander Duisberg, Dr. Silke Stahl-Rolf

Aufgrund der besseren Lesbarkeit gilt im kompletten Bericht bei Verwendung der männlichen Form stets, dass auch die weibliche Form mit eingeschlossen ist.

1 Kurzübersicht

Modellregion für kooperatives E-Government: Metropolregion Rhein-Neckar

Region Metropolregion Rhein-Neckar (Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz)		Zeitraum seit 2010
Beteiligte Verband Region Rhein-Neckar, Verein Zukunft Metropolregion Rhein-Neckar Metropolregion Rhein-Neckar GmbH Land Baden-Württemberg Land Hessen Land Rheinland-Pfalz Normenkontrollrat IT-Planungsrat	Relevante Regulierung, Gesetze und Verordnungen E-Government-Gesetz des Bundes E-Government-Gesetze der Länder Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder Administrierte Rechtsbereiche auf Länder- und Kommunalebene, u. a. Baurecht, Aufenthaltsrecht, Straßenverkehrsrecht, Gewerberecht	Wissenschaftliche Begleitung -
Daten-/Informationsbasis		
<ul style="list-style-type: none"> • Fokusgruppengespräch und ergänzendes Interview mit Ansprechpersonen der Metropolregion Rhein-Neckar GmbH in verschiedenen Funktionen und Arbeitsbereichen • „5 Jahre Kooperatives E-Government in föderalen Strukturen“ - Zwischenbericht des Modellvorhabens in der Metropolregion Rhein-Neckar • Staatsvertrag zwischen den Ländern Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz über die Zusammenarbeit bei der Raumordnung und Weiterentwicklung im Rhein-Neckar-Gebiet aus 2005 • Bericht an den IT-Planungsrat „Anforderungen an die Ausgestaltung von Experimentierklauseln im E-Government“ von Mai 2017 • Bericht zum Abschluss der P23R-Pilotphase an das Bundesministerium des Innern vom 17.08.2015 • Aufsatz „Innovation Labs – Neue Wege zu Innovationen im öffentlichen Sektor“ von Prof. Dr. Hermann Hill, Universität Speyer in „Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft“ (12/69, 2016, S. 493). • Aufsatz „Innovationsmanagement in der Verwaltung“ von Prof. Dr. Hermann Hill, Universität Speyer in „Innovativer Staat 2017 – Das Jahrbuch für die Verwaltung der Zukunft“. • Webseite der Metropolregion Rhein-Neckar, https://www.m-r-n.com/verwaltungsvereinfachung, zuletzt abgerufen am 06.08.2018. 		

2 Vorstellung des Fallbeispiels

Das Fallbeispiel im Überblick

Im Modellvorhaben „Kooperatives E-Government in föderalen Strukturen“ entwickeln und erproben Behörden und Unternehmen aus der Metropolregion Rhein-Neckar seit 2010 gemeinsam Lösungen zur Verbesserung von Verwaltungsleistungen, Zusammenarbeit und Datenaustausch. Dazu wurden zahlreiche Teilprojekte aufgesetzt, die sich mit der Vereinheitlichung, Beschleunigung und Digitalisierung von Verfahren und Prozessen an den Schnittstellen zwischen Verwaltungsbehörden, Wirtschaftsunternehmen und Bürgern befassen. Der Fokus liegt darauf, Effizienzpotenziale im bestehenden Rechtsrahmen zu heben und E-Government-Anwendungen kommunen- und länderübergreifend zu verankern. Beteiligt sind Kooperationspartner aus Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung aus den Bundesländern Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Hessen.

Regulatorisches Erkenntnisinteresse

Mit der Verpflichtung der Kooperationsvereinbarung von 2010 und dessen Fortsetzung 2016 zeigen Bund, beteiligte Länder und Region, dass sie ein Erkenntnisinteresse daran haben, wo regulatorische Grenzen einer Harmonisierung und Digitalisierung von Verwaltungsabläufen bestehen. Das Erkenntnisinteresse liegt primär bei der Herstellung von Transparenz bei Bund und Ländern über bestehende Grenzen aus der (kommunalen) Verwaltungspraxis. Diese wurden bisher mit den Verfahren von Änderungen des geltenden Rechts und ohne Erprobungsphasen adressiert.

Experimentelle Umsetzung

Das Modellvorhaben wurde aufgrund der Kooperationsvereinbarung zunächst auf 5 Jahre angelegt und 2016 um weitere 5 Jahre verlängert. Innerhalb des Modellvorhabens wurden eine Reihe von Teilprojekten aufgesetzt oder sind in Vorbereitung, die im Folgenden aufgeführt sind.

Dauerhaft umgesetzte Anwendungen und Verfahren:

- verwaltungsdurchklick.de: Verwaltungsinformationen wie Verfahrensabläufe oder Ansprechpartner werden zentral und ausgehend von den Themen der Bürgerinnen und Bürgern (Lebenslagen) bzw. der Unternehmen (Unternehmenslagen) bereitgestellt.
- 115: Die einheitliche Behördennummer wurde in der Region gemeinsam umgesetzt.
- auftragsboerse.de: Elektronisches Vergabe-Portal von Ausschreibungen öffentlicher Auftraggeber für die Mitglieder der Metropolregion.
- Regionaler Handwerkerparkausweis: Die Ausnahmegenehmigung für Handwerker (Handwerkerparkausweis) einer Kommune gilt auch in den weiteren Mitgliedskommunen der Region bzw. wird von diesen anerkannt. Die Anerkennung besteht seit 2008, inzwischen beteiligen sich weitere Kommunen aus Süd-Baden-Württemberg daran.
- Virtuelles Bauamt: Bauanträge können heute digital eingereicht werden. Das Projekt verfolgt das Ziel, dass alle Bauanträge in der gesamten Metropolregion digital bei der unteren Bauaufsichtsbehörde bzw. Baurechtsbehörde eingereicht werden können. Ein wichtiges Ziel ist es, eine Harmonisierung der Schnittstellen zur Wirtschaft zu erreichen. Ferner sollen notwendige Rechtsänderungen für eine bessere und schnellere Baugenehmigung angestoßen werden.
- De-Mail: Die E-Mail-Technik De-Mail wird im Fachverfahren der Emissionsberichte zum LänderInformationssystem Anlagen genutzt. Dabei werden die Emissionsmessberichte zwischen dem Unternehmen und den zuständigen Behörden versendet.

- P23R – Non-Stop-Government: Im Modellvorhaben wird in Zusammenarbeit mit dem Umweltbundesamt und dem Ministerium des Inneren und für Sport Rheinland-Pfalz sowie in Kooperation mit dem IT-Planungsrat das P23R-Prinzip¹ im Bereich Umweltdaten erprobt. Das Teilprojekt wurde im April 2015 mit der pilothaften Implementierung für vier Informations- und Meldepflichten bei der BASF SE umgesetzt.² Seitdem wird an der Breitereinführung im Bereich Umweltdaten unter Koordination durch das Umweltbundesamt gearbeitet.

Sonstiges/nicht Digitales:

- Visumverfahren (Einreiseoptimierung): Der Arbeitskreis der 22 Ausländerbehörden der Region hat die 22 unterschiedlichen Antragsformulare zu einem Formular vereinheitlicht. Weiterhin hat er der Innenministerkonferenz für einen Zeitraum von einem Jahr eine Erprobung eines geänderten Visumverfahrens vorgeschlagen, die eine Verfahrensvereinfachung und -verkürzung um ca. 2-3 Wochen ermöglichen sollte.³

Laufende E-Government-Projekte

- xDataToGo: Daten zum öffentlichen Straßenraum der Region von Kommunen, Ländern und Bund werden technisch, rechtlich und organisatorisch in einer gemeinsamen Dateninfrastruktur verfügbar gemacht und anhand des Routings und Genehmigungsverfahrens für Großraum- und Schwertransporte erprobt. Dazu soll ein Betreibermodell für die Dateninfrastruktur entwickelt werden.
- The Once-Only-Principle: Die Metropolregion Rhein-Neckar arbeitet im Rahmen des europaweiten Projekts an einem Pilotprojekt zu grenzüberschreitenden E-Government-Services der elektronischen Vergabe von öffentlichen Aufträgen.

Zukunftsthemen

- Föderales Informations- und Wissensmanagement für das Ausländerwesen
- Kooperatives Public Data-Business-Development
- Prozessoptimierungen bei Straßenaufgrabungen

Im Projekt „Modellregion der Intelligenten Vernetzung“ von 2017 bis 2018 sollen Konzepte für die intelligente Vernetzung der Daseinsvorsorge entwickelt werden und dabei der bestehende Rechtsrahmen genutzt sowie mögliche Grenzen intelligenter Vernetzung im Rechtsrahmen identifiziert werden.

3 Rechtliche Anforderungen

3.1 Rechtliche Voraussetzungen für die Durchführung des Reallabors

Die föderalbedingte Heterogenität der Verwaltungsvorschriften und -vorgaben ist grundsätzlich ein Hindernis für die Bildung eines kooperativen E-Governments. Im Folgenden wird daher insbesondere

¹ P23R steht für Prozessdatenbeschleuniger und wurde in einer gleichnamigen Maßnahme aus dem IT-Investitionsprogramm der Bundesregierung entwickelt. Es handelt sich um eine Rahmenarchitektur für die einheitliche Aufbereitung von Daten in Unternehmen zur Erfüllung ihrer Informations- und Meldepflichten bei Behörden. Es soll die sichere, rechtskonforme und medienbruchfreie Übermittlung von Meldepflichten definieren.

² Bericht zum Abschluss der P23R-Pilotphase an das Bundesministerium des Innern vom 17.08.2015

³ Pressemitteilung der „MRN GmbH“ vom 07.03.2018, <https://www.m-r-n.com/presse/pressemeldung-details/894/>, zuletzt abgerufen am 31.07.2018.

auf einige Gesetze und Verfahren eingegangen, die die Harmonisierung und die Digitalisierung der Verwaltungsprozesse fördern.

E-Government-Gesetz

Das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz „EGovG“) trat auf Bundesebene am 01.08.2013 überwiegend⁴ in Kraft und ist für Bundesbehörden die rechtliche Grundlage zur Förderung der elektronischen Verwaltung. Die Behörden sind beispielsweise gemäß § 1 EGovG verpflichtet, einen Zugang für elektronisch übermittelte Dokumente zu schaffen oder die Akten elektronisch zu führen (§ 6 EGovG). Es soll bspw. ebenfalls ein automatisiertes Verfahren, welches „mehreren verantwortlichen Stellen die Verarbeitung personenbezogener Daten in oder aus einem Datenbestand ermöglicht“ (§ 11 EGovG) eingerichtet werden. Zusätzlich hat die Bundesregierung am 25.01.2017 ein erstes Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes, das so genannte Open-Data-Gesetz, beschlossen. Danach sollen Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung elektronisch gespeicherte, unbearbeitete Daten transparent und öffentlich zugänglich machen.⁵

Auf Ebene der Bundesländer gibt es zum Teil eigene E-Government-Gesetze. Dies gilt insbesondere für das Land Baden-Württemberg⁶. Das Land Rheinland-Pfalz hat in diesem Zusammenhang bisher Anpassungen in seinem Verwaltungsverfahrensgesetz vorgenommen; in Hessen wurde ein E-Government-Gesetz (HEGovG) verabschiedet und im hessischen Staatsanzeiger veröffentlicht.⁷

Daher finden sich insbesondere im Land Baden-Württemberg detaillierte landesspezifische Regelungen im EGovG BW. Neben allgemeinen Vorschriften zur Eröffnung eines Zugangs zur elektronischen Kommunikation (§ 2 EGovG BW f.) und elektronischer Aktenführung (§ 6 EGovG BW) enthält das Gesetz auch Vorgaben mit Blick auf die interkommunale Zusammenarbeit und E-Government-Infrastruktur. So heißt es in § 15 Abs. 1 EGovG BW, dass „[d]as Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände und sonstige der Aufsicht des Landes unterstehende juristische Personen des öffentlichen Rechts [...] sich gegenseitig E-Government-Dienste zur Nutzung überlassen [können]“. Dieser Austausch beschränkt sich freilich nur auf den Austausch innerhalb des Bundeslandes Baden-Württemberg (s. Geltungsbereich § 1 EGovG BW)

Im Bundesland Hessen finden sich insbesondere im Verwaltungsverfahrensgesetz (HVwVfG) Regelungen zur elektronischen Kommunikation. Danach ist gemäß § 3 Abs. 1 HVwVfG eine Übermittlung elektronischer Dokumente zulässig, soweit der Empfänger hierfür einen Zugang eröffnet. Ferner werden Regelungen zur die Schriftform ersetzenden elektronischen Signatur getroffen (§ 3a Abs. 2 HVwVfG). Ferner kann im Kontext eines Verfahrens vor einer einheitlichen Stelle (§ 71a HVwVfG) eine Abwicklung nach Maßgabe des § 3a Abs. 2 S. 2 und 3 sowie Abs. 3 HVwVfG und damit in elektronischer Form erfolgen, § 71e HVwVfG.

Vergleichbare Regelungen finden Sie auch im VwVfG des Bundes, auf welches das Verwaltungsverfahrensgesetz des Landes Rheinland Pfalz (LVwVfG RP) – § 1 Abs. 2 LVwVfG – verweist.

⁴ Vgl. insoweit Einschränkungen in Art. 31 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften vom 25.07.2013.

⁵ NJW 2017, 3567

⁶ E-Government-Gesetz Baden-Württemberg vom 17. Dezember 2015 (GBl. 2015, 1191).

⁷ S. Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, Nr. 21 vom 24.09.2018, <http://starweb.hessen.de/cache/GVBL/2018/00021.pdf>, zuletzt abgerufen am 21.11.2018.

Onlinezugangsgesetz

Das Onlinezugangsgesetz gilt seit dem 18.08.2017 und soll den Onlinezugang zu Verwaltungsleistungen verbessern. Das Gesetz verpflichtet den Bund und die Länder, ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Bund und Länder verpflichten sich gemäß § 1 Onlinezugangsgesetz, bis spätestens 2022 ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Ferner sind Bund und Länder gemäß § 1 Abs. 2 Onlinezugangsgesetz verpflichtet, ihre Verwaltungsportale miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen.

Gemäß § 4 Abs. 1 S.2 Onlinezugangsgesetz, wird für die elektronische Abwicklung von Verwaltungsvorfahren, die der Durchführung unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Union oder der Ausführung von Bundesgesetzen dienen, die Bundesregierung ermächtigt, im Benehmen mit dem IT-Planungsrat durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Verwendung bestimmter IT-Komponenten nach § 2 Absatz 6 verbindlich vorzugeben.

Das Gesetz stellt somit sicher, dass neben der Digitalisierung der Verwaltungsabläufe auch ein einheitlicher Standard zwecks Austauschs zwischen Bund und Ländern angestrebt wird. Diesem Zweck dient insbesondere der gemäß § 1 Abs. 2 Onlinezugangsgesetz angestrebte Portalverbund.

Verwaltungsverfahren

Im allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz wird unter anderem der automatisierte Erlass eines Verwaltungsakts geregelt.

Gemäß § 35 a Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) kann ein Verwaltungsakt prinzipiell im Sinne von § 35 VwVfG vollständig ohne menschliches Zutun und im Einzelfall allein durch technische Einrichtungen erlassen werden.⁸

§ 35 a VwVfG sieht zwei Schranken für den vollautomatisierten Erlass vor.⁹

Ein Verwaltungsakt darf dabei nur vollständig durch automatische Einrichtungen erlassen werden, wenn dies durch Rechtsvorschrift zugelassen wird und es sich um eine gebundene Entscheidung handelt. Nur unter diesen Umständen ist ein vollständiger Verzicht auf eine personelle Bearbeitung vertretbar, weil eine eindeutige Zuordnung von Rechtsfolge zu dem festgestellten Sachverhalt möglich ist. Der Vorteil eines vollautomatisierten Verfahrens für die Verwaltung liegt vor allem in der Einsparung von personellen und sachlichen Ressourcen und der Verfahrensbeschleunigung. Auch der Bürger als Adressat profitiert insofern von einer zeitnahen Bescheidung durch die entsprechende Behörde. Insofern ist der bereits aktuell zulässige automatisierte Erlass eines Verwaltungsakts geeignet, die aktuellen und künftigen Bemühungen einer funktionierenden E-Government-Struktur zu flankieren.

IT-Planungsrat

Der IT-Planungsrat koordiniert die „Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Fragen der Informationstechnik“ und „beschließt fachunabhängige und fachübergreifende IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards“ (§ 1 Abs. 1 Nr. 1, 2 des „Vertrages über die Einrichtung des IT-Planungsrats und die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen

⁸ NVwZ 2016, 1275

⁹ NVwZ 2016, 1275

von Bund und Ländern“). Die Standards werden gemäß § 1 Abs. 7 durch Beschlüsse des IT-Planungsrats mit „der Zustimmung des Bundes und einer Mehrheit von elf Ländern“ gefasst.

Beispielsweise beauftragte der IT-Planungsrat (Beschluss 2016/41 vom 13.10.2016) die Maßnahme „Umsetzung des E-Government-Gesetzes des Bundes und Transfer der Länder“ damit, die rechtlichen Rahmenbedingungen mithilfe von Experimentierklauseln zu untersuchen und Empfehlungen für deren Ausgestaltung vorzulegen. Im Juni 2017 wurde dem IT-Planungsrat zum weiteren Arbeitsauftrag ein Bericht vorgelegt. Dieser stellt zum einen Inhalt, Anwendung und rechtliche Rahmenbedingungen der in den E-Government-Gesetzen, aber auch in anderen Bundes- und Landesgesetzen bereits enthaltenen Experimentierklauseln vor. Zum anderen gibt er in Form einer Checkliste einen kompakten Überblick über die wesentlichen Punkte, die es bei der Gestaltung von Experimentierklauseln zu beachten gilt. Die Checkliste enthält dabei u. a. Empfehlungen zum Regelungsstandort, zur sachlichen- und zeitlichen Begrenzung sowie zur Evaluation von Experimentierklauseln.¹⁰ Der Bericht kommt zu dem Ergebnis:

„Experimentierklauseln stellen damit gleichsam ein Instrument innovativen Verwaltungshandelns dar. Sie können Reformprozesse anstoßen bzw. beschleunigen und zugleich starke Impulse für die Gesetzgebung setzen. Gerade im Umfeld komplexer technischer und rechtlicher Rahmenbedingungen lassen sich so wesentliche Erfahrungen sammeln, die in spätere Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden können. Diese Erprobungsergebnisse können im Idealfall auch die Qualität der gesetzgeberischen Normierung maßgeblich beeinflussen, da sich tatsächlicher Erfolg, Aufwand und Optimierungspotentiale eines Regelungsregimes auf Grundlage vorangegangener Erprobungsphasen besser einschätzen lassen. Vor diesem Hintergrund birgt die Nutzung von Experimentierklauseln im Bereich des E-Government große Chancen. Die Verwaltung wird in die Lage versetzt, E-Government Anwendungen bereits im Vorfeld einer dauerhaften und oftmals langwierigen Änderung der betreffenden gesetzlichen Bestimmungen zu erproben und zu evaluieren. Diese Chancen sind indes von den beteiligten Akteuren bislang kaum wahrgenommen worden. Einerseits verfügen bisher nur wenige E-Government-Gesetze über Experimentierklauseln, andererseits hat die Verwaltung noch in keinem Fall von der darin enthaltenen Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung Gebrauch gemacht.“

Rechtliche Umsetzung des Reallabors

Der Staatsvertrag und die Kooperationsvereinbarungen bilden die Grundlage des gemeinsamen und einheitlichen E-Government-Projekts in der Metropolregion Rhein-Neckar. Sie können den Rahmen für einen über die einzelnen Landesgrenzen hinaus einheitlichen Fortschritt im E-Government setzen.

- Staatsvertrag: Die Grundlage des Projektes E-Government in der Metropolregion Rhein-Neckar ist der am 26.07.2005 zwischen den Ländern Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz geschlossene Staatsvertrag über die Zusammenarbeit bei der Raumordnung und Weiterentwicklung im Rhein-Neckar-Gebiet.
In Artikel 1 des Staatsvertrags wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit hinsichtlich der Raumordnung einschließlich der Regionalplanung und Regionalentwicklung vereinbart. Zur Durchführung wurde gemäß Artikel 2 der Verband Region Rhein-Neckar („Verband“) als Körperschaft des öffentlichen Rechts errichtet. Aufgabe des Verbandes ist gemäß § 3 Abs. 2 des

¹⁰ Diese Checkliste ist unter https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/23_Sitzung/Experimentierklauseln-Anlage.pdf?__blob=publicationFile&v=2 abrufbar, zuletzt abgerufen am 02.10.2018.

Staatsvertrages die Aufstellung, Fortschreibung und sonstige Änderung eines einheitlichen Regionalplans für das Verbandsgebiet. Der Verband wirkt gemäß Art. 3 Abs. 4 auf die „Verwirklichung eines einheitlichen Regionalplans hin, insbesondere durch regionale Entwicklungskonzepte und -programme“. Planungen und Vorhaben des Verbandes, die besondere Interessen eines Landes berühren, sind gemäß Art. 3 Abs. 3 des Staatsvertrages vorab mit der jeweils zuständigen obersten Landesplanungsbehörde und den dafür zuständigen Fachressorts abzustimmen.

Das Verfahren der Aufstellung, Fortschreibung und sonstigen Änderung des einheitlichen Regionalplans einschließlich des Genehmigungsverfahrens richtet sich gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 1 des Staatsvertrages nach dem Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz in der jeweils geltenden Fassung.

Die Ziele und Grundsätze des einheitlichen Regionalplans für die Gebietsteile nach Art. 1 Abs. 2 Nr. 1 und 3 werden durch eine Genehmigung der obersten Landesplanungsbehörde von Baden-Württemberg für verbindlich erklärt, die im Einvernehmen mit der obersten Landesplanungsbehörde von Rheinland-Pfalz erteilt wird, soweit der Regionalplan nach diesem Staatsvertrag aufgestellt ist, sonstigen Rechtsvorschriften nicht widerspricht und sich in die vorgesehene räumliche Entwicklung des jeweiligen Landes einfügt (Art. 5 Abs. 4 des Staatsvertrages).

Gemäß Artikel 6 ist der Verband in Verbandsversammlung, Verwaltungsrat und den Verbandsvorsitzenden unterteilt. Zusätzlich wurde gemäß Artikel 13 eine Raumordnungskommission mit der Aufgabe gebildet, die weitere landesspezifischen Ziele und Erfordernisse der Raumordnung für eine gemeinsame Entwicklung aufeinander abzustimmen (Art. 13 Abs. 2). Die Raumordnungskommission kann ferner fachpolitische Abstimmungsprozesse anregen.

- Kooperationsvereinbarung zur Durchführung: Zusätzlich schlossen die Länder Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz mit der Bundesrepublik Deutschland und der Metropolregion Rhein-Neckar am 10.12.2010 die Kooperationsvereinbarung zur Durchführung des gemeinsamen Modellvorhabens „Kooperatives E-Government in föderalen Strukturen“. Gemäß § 1 Abs. 1 beabsichtigen die Kooperationspartner „die Voraussetzungen für öffentliche Dienstleistungen“ zu schaffen. Dabei sollen gemäß § 2 bestehende Gremien genutzt werden, die strategische Steuerung durch einen Lenkungskreis erfolgen und Projekte grundsätzlich in CIO-Patenschaft durchgeführt werden.
- Kooperationsvereinbarung zur Fortführung: Am 15.03.2016 haben die Länder Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz gemeinsam mit dem Verband Region Rhein-Neckar die Kooperationsvereinbarung zur Fortführung des gemeinsamen Modellvorhabens „Kooperatives E-Government in föderalen Strukturen“ für die Metropolregion Rhein-Neckar unterzeichnet.

Die Kooperationspartner verpflichten sich, gemäß § 1 das Modellvorhaben fortzuführen und eine stärker vernetzte Verwaltung voranzutreiben. Das Modellvorhaben soll als Innovations- und Erprobungsraum genutzt werden, sodass die Erkenntnisse auch die Entwicklung von E-Government in anderen Bundesländern fördern.

Staatsvertrag und Kooperationsvereinbarungen ermöglichen nicht zwingend erst eine ansonsten rechtlich nicht mögliche Erprobung. Sie ermöglichen jedoch die einheitliche grenzüberschreitende Erprobung, welche ansonsten nicht möglich gewesen wäre. Bei der Kooperationsvereinbarung kann die Bundesregierung über das Bundesministerium des Innern ebenfalls Unterzeichner sein. Die Übertragbarkeit

innerhalb des jeweiligen Bundeslandes wird durch eine CIO-Patenschaft des CIO eines Bundeslandes durchgeführt. Eine CIO-Patenschaft hat mehrere Funktionen: Im Rahmen einer solchen Patenschaft übernimmt ein Bundesland über ein Ministerium die federführende Verantwortung für die Koordination und Durchführung eines Teilprojekts innerhalb der Metropolregion – es stellt einen Erprobungsraum zur Verfügung. Ferner wird durch die Patenschaft gewährleistet, dass die Umsetzung eines Teilprojekts ggf. durch das Land finanziell unterstützt wird und die Ergebnisse den anderen Ländern der Metropolregion zur Verfügung gestellt werden. Mit dem jeweiligen CIO werden für die Mitarbeiter der Metropolregion Rhein-Neckar GmbH feste Ansprechpartner innerhalb der Behörden benannt, sodass die Zuständigkeit für ein Teilprojekt innerhalb der Verwaltung ex ante festgelegt ist. Ferner können die CIO-Paten gemäß § 4 Abs. 3 Kooperationsvereinbarung zur Fortführung des gemeinsamen Modellvorhabens „Kooperatives E-Government in föderalen Strukturen“ „auf Antrag die am Modellvorhaben beteiligten Länder bitten, Projekte mit hohem Transferpotenzial als Koordinierungsprojekte in den IT-Planungsrat einzubringen.“

3.2 Haftung

Der Verband Region Rhein-Neckar ist gemäß Art. 2 des Staatsvertrages als Körperschaft des öffentlichen Rechts ausgestaltet. Der Verband ist Träger der Regionalplanung für das Verbandsgebiet (Art. 1 Abs. 2) und hat die Aufstellung, Fortschreibung und sonstigen Änderungen eines einheitlichen Regionalplans für das Verbandsgebiet zur Aufgabe. Für die Frage möglicher Amtshaftungsansprüche bedeutet dies, dass grundsätzlich die insoweit rechtsfähige öffentlich-rechtliche Körperschaft Anspruchsgegner etwaiger Amtshaftungsansprüche ist. Dies ergibt sich aus § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG. Nach Art. 34 GG trifft die Verantwortlichkeit / Haftung grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst der betreffende pflichtwidrig handelnde Amtsträger steht. Daher haftet im Grundsatz die Körperschaft, die diesen Amtsträger angestellt und ihm damit die Möglichkeit zur Amtsausübung eröffnet hat. Ob auch die konkrete Aufgabe, bei deren Erfüllung die Amtspflichtverletzung seitens des Amtsträgers begangen wurde, in den Aufgabenkreis der Anstellungskörperschaft fällt, bleibt dagegen grundsätzlich unbeachtlich.¹¹

3.3 Datenschutz

Beim Datenschutz lagen vor der DSGVO länderspezifische Datenschutzverordnungen für die Verwaltungen vor. Ausgelöst durch die DSGVO haben sich alle Akteure gleichermaßen mit dem Thema befasst und es finden Harmonisierungen statt.

Innovationen auf Basis der Verwaltungsdaten sind bisher an Grenzen gestoßen. Zum einen aufgrund unterschiedlicher landesspezifischer Datenschutzverordnungen. Zum anderen ist es für die Verwaltungen aus haftungsrechtlichen Gründen allenfalls bedingt attraktiv, weil eine kosten-/gebührenpflichtige Bereitstellung von Daten bspw. über Transportwege für Schwerlasttransporte oder Leitungsauskünfte für Straßenausgrabungen mit einer Haftung für aus fehlerhaften Daten entstandene Schäden verbunden ist.

¹¹ Vgl. BeckOK BGB/Reinert, 46. Ed. 1.5.2018, BGB § 839 Rn. 123; BGH NJW 2002, 1795; Jauernig/Teichmann, 17. Aufl. 2018, BGB § 839 Rn. 23.

4 Ökonomische Anforderungen

4.1 Erwartete Potenziale der Innovation

In der Zeit 2005/2006 wurde gemeinsam von Wirtschaft und Verwaltung – im Verband Region Rhein-Neckar („Verband“, VRRN) und Zukunft Metropolregion Rhein-Neckar e. V. („Verein“) – als Kooperationsthema der Region das Motto „E-Government als Perspektive“ entwickelt. Dahinter stand weniger ein gemeinsames Verständnis, was E-Government ist, sondern das Ziel, Effizienzpotenziale zu heben und dafür Verwaltungsprozesse im Zuge ihrer elektronischen Abbildung zu harmonisieren. Es galt die Erwartung, dass eine moderne, wirtschaftsorientierte Verwaltung im Wettbewerb der Regionen zu einem Standortfaktor wird, also aus der Hebung von Effizienzpotenzialen in der Verwaltung auch ökonomische Wachstumspotenziale entstehen. Das wurde zum Motor der weiteren Entwicklung hin zum Modellvorhaben.

Im Rahmen des Modellvorhabens erarbeiten und erproben die Partner des Modellvorhabens, wie Länder und Ebenen übergreifende Vernetzung und der sinnvolle Einsatz von IT dazu beitragen können, den Zugang von Bürgern und Unternehmen zu Behörden erleichtern und die Prozesse zwischen Wirtschaft und Verwaltung einfacher, schneller, kostengünstiger und kundenfreundlicher zu gestalten. Der Fokus ist auf die Prozesse zwischen Verwaltung und Wirtschaft ausgerichtet, da hier die größten Effizienzgewinne erwartet werden¹². Das zeigt sich auch an den bisher umgesetzten und laufenden Projekten und deren Themen wie Schwerlasttransporten und Autokranen oder unterschiedlichen Anfangszeiten für Nachfahrverbote in den drei Bundesländern.

Mit Blick auf die große Heterogenität bei Verwaltungsvorschriften und -vorgaben ist das Ziel, für die Wirtschaft einen einheitlichen Zugang mit effizienten und kostengünstigen Prozessen zwischen Wirtschaft und Verwaltung zu schaffen. Dabei soll die Prozesseffizienz durch gleichzeitige Digitalisierung (E-Government) und Harmonisierung erreicht werden; vor der digitalen Abbildung soll die Vereinheitlichung erfolgen. Die Harmonisierung zwischen den Kommunalverwaltungen ist dabei in den meisten Fällen ohne spezifische Rechtsänderungen möglich gewesen.

4.2 Finanzielle Kapazitäten und weitere Ressourcen

Der „Verband“ ist Umlage-finanziert durch seine Mitglieder. Die Geschäftsstelle für das Modellvorhaben in der MRN GmbH wurde von 2010 bis 2015 mit jährlich 80.000 Euro (jeweils 20.000 Euro von drei Bundesländern und der Bundesregierung) sowie im Mittel etwa 143.000 Euro pro Jahr durch den VRRN finanziert. Seit 2016 stellen die drei beteiligten Bundesländer jeweils jährlich 20.000 Euro und der VRRN im Mittel weitere 88.000 Euro pro Jahr. Für die Einzelprojekte wurden und werden jeweils weitere Projektfördermittel eingeworben. Dazu gibt es weitere, teilweise projektbezogene Mittel von den beteiligten Akteuren aus der Region, die nicht weiter bestimmt werden konnten.

Die Umsetzung der einheitlichen Rufnummerndurchwahl 115 wird über eine Umlage auf die beteiligten Kommunen je nach ihrer Nutzergröße finanziert. Ähnlich ist es beim Web-Portal verwaltungsdurchklick.de, bei dem eine zusätzliche Kooperationsvereinbarung mit den Ländern zu Datennutzung und -zugriff auf Landesplattformen besteht.

¹² 5 Jahre „Kooperatives E-Government in föderalen Strukturen“ – Zwischenbericht des Modellvorhabens in der Metropolregion Rhein-Neckar, S. 7.

Die Umsetzung des Handwerkerparkausweises wird über den Genehmigungsantrag zum Handwerkerparkausweis finanziert. Die Straßenaufsichtsbehörde ruft pro Ausweis 150 Euro auf. Kosten für Flyer und Informationsmaterial und den Druck der Ausweise werden auf die Kommunen umgelegt.

Die Umsetzung der gemeinsamen E-Vergabe wurde durch die beteiligten Gebietskörperschaften finanziert und umgelegt.

Für das Projekt Virtuelles Bauamt stellt die Landesregierung Baden-Württemberg jährlich 60.000 Euro bereit, die jeweils unter einem Haushaltsvorbehalt des Landes stehen, und übernahm die CIO-Patenschaft innerhalb der Kooperation der Bundesländer dafür.

Im Bereich Ausländerwesen und Einreiseoptimierung wurde mit dem Normenkontrollrat eine Studie erarbeitet, in die die Erfahrungen und Verbesserungsvorschläge eingeflossen sind und Handlungsempfehlungen gegeben wurden – zur Umsetzung durch Unternehmen, Ausländerbehörden, Bundesregierung mit Arbeitsministerium, Arbeitsagentur und Auswärtigem Amt sowie in der Regelungskompetenz von Bund und Ländern. Die Studie wurde durch die Bundesländer Hessen (CIO-Patenschaft) und Sachsen finanziert.

Zum Wissensmanagement im Ausländerwesen entsprechend der Handlungsempfehlungen der Studie wurde eine Projektförderung in der Maßnahme Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) eingereicht. Zum Zeitpunkt der Fallstudienerstellung war der Förderbescheid ausstehend.

Die Arbeiten zu P23R wurden teilweise vom Bundesministerium des Innern (BMI) gefördert. Das Vorhaben xDataToGo wird im Rahmen der Förderrichtlinie „Modernitätsfonds“ (mFUND) durch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) mit 1,4 Mio. Euro gefördert.¹³

Für das Vorhaben The-Once-Only-Principle stehen Mittel in Höhe von 8 Mio. Euro aus dem Programm Horizon 2020 bereit, verteilt auf 50 Partner in 21 europäischen Ländern.¹⁴ Die Förderquote beträgt 70 Prozent der Kosten bzw. Ausgaben zzgl. eines Gemeinkostenzuschlags von 25 Prozent.

2017 hat sich die Metropolregion zusätzlich als „Modellregion der Intelligenzen Vernetzung“ zur Davonvorsorge im Förderprogramm des BMWi durchgesetzt und erhielt dafür bis ins Jahr 2018 hin insgesamt etwa 300.000 Euro Fördermittel.

Im Allgemeinen lassen sich für die Finanzierung des Vorhabens mehrere Herausforderungen feststellen: Durch die Bindung von Haushaltsmitteln an feste Zuständigkeiten sind ebenen- und ressortübergreifende Projektvorhaben schwierig umzusetzen. Ferner lassen sich die sich aus einzelnen Projekten ergebenden Mehrwerte und Effizienzgewinne in einer frühen Projektphase kaum seriös kalkulieren, was zur Folge hat, dass spätere Anwender bislang nur in Einzelfällen an den Entwicklungskosten innovativer E-Government-Anwendungen beteiligt werden konnten.¹⁵

¹³ Pressemitteilung der Metropolregion Rhein-Neckar. URL: <https://www.m-r-n.com/presse/pressemeldung-details/68577/>, abgerufen am 06.06.2018.

¹⁴ Projektprofil „The Once Only Principle Project“ auf CORDIS. URL: https://cordis.europa.eu/project/rcn/207635_en.html, zuletzt abgerufen am 06.06.2018

¹⁵ 5 Jahre „Kooperatives E-Government in föderalen Strukturen“ – Zwischenbericht des Modellvorhabens in der Metropolregion Rhein-Neckar, S. 24.

5 Administrative und institutionelle Anforderungen

5.1 Beteiligte Akteure und Form der Beteiligung

Am Modellvorhaben „Kooperatives E-Government in föderalen Strukturen“ beteiligt sind der „Verband“ und dessen Mitglieder (15 Landkreise und kreisfreie Städte der Region), der „Verein“ und dessen Mitglieder, die Metropolregion Rhein-Neckar GmbH („MRN GmbH“), die IHKn Darmstadt, Pfalz und Rhein-Neckar und die HWKn Rhein-Main und Rhein-Neckar-Odenwald sowie die Länder Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz. Dazu ist die Bundesregierung über den CIO im Bundesinnenministerium beteiligt.

Die Metropolregion umfasst 15 Landkreise und kreisfreie Städte: in Baden-Württemberg die Städte Mannheim, Heidelberg sowie die Kreise Rhein-Neckar und Neckar-Odenwald, in Hessen den Kreis Bergstraße und in Rheinland-Pfalz die Städte Ludwigshafen am Rhein, Worms, Neustadt an der Weinstraße, Speyer, Frankenthal (Pfalz), Landau in der Pfalz sowie die Kreise Rhein-Pfalz, Bad Dürkheim, Germersheim, Südliche Weinstraße.

Dazu besteht der „Verein“ mit etwa 750 Mitgliedern aus Unternehmen, Wissenschaft und Körperschaften der Verwaltung.

Der „Verband“, der „Verein“ sowie die IHKn Darmstadt, Pfalz und Rhein-Neckar und die HWKn Rhein-Main und Rhein-Neckar-Odenwald haben gemeinsam am 13. Juli 2006 die „MRN GmbH“ gegründet. Der „Verband“ ist zu 50 Prozent beteiligt an der „MRN GmbH“. Die anderen 50 Prozent gehören den Wirtschaftskammern (IHK, HWK) und 750 Unternehmen. Die Geschäftsführung besteht jeweils aus dem/der Direktor/in des „Verbands“ und dem/der Geschäftsführer/in des „Vereins“. Die „MRN GmbH“ soll einen rechtlich verbindlichen Rahmen für die Zusammenarbeit der regionalen Akteure bilden.

In der Zusammenarbeit von Wirtschaft, Verwaltung und Politik haben die Beteiligten die Zusammenarbeit „Wirtschaft plus Verwaltung“ so in eine kooperative Governance-Struktur gebracht und gemeinsame Gremien zur Weiterentwicklung eingesetzt.

In der initialen Phase zwischen 2005 und 2010 arbeiteten der „Verband“ und die „MRN GmbH“ an einer strategischen Positionierung auf Bundesebene als Innovations- und Experimentierraum in der Verwaltungszusammenarbeit, insbesondere auch der Bund-Länder-Zusammenarbeit nach Art. 91c GG und IT-Staatsvertrag.

In Abfolge einer Machbarkeitsstudie des Bundesministeriums des Innern und eines Strategiepapiers auf Grundlage der Ergebnisse der AG 3 des IT-Gipfels 2010 wurde eine Kooperationsvereinbarung zwischen dem Bundesministerium des Innern, der Modellregion Rhein-Neckar und den beteiligten Bundesländern über die Durchführung des Modellvorhabens geschlossen.

Die Wahrnehmung der befragten Expertinnen und Experten aus der Region ist, dass viele Möglichkeiten der Erprobung und Kooperation, die sich bspw. aus dem E-Government-Gesetz ergeben, im Bun-

desministerium des Innern und der dafür ursächlich zuständigen Abteilung bekannt sind, in anderen Fachressorts und Abteilungen für Stadtentwicklung und Bauen oder für Umwelt dagegen nicht.¹⁶

5.2 Politische Umsetzbarkeit und Unterstützung

Die politische Unterstützung und der politische Wille zur Zusammenarbeit in der Metropolregion sind im Staatsvertrag festgehalten. Unterstützung und Wille zur Umsetzung des Modellvorhabens „Kooperatives E-Government in föderalen Strukturen“ sind in der Kooperationsvereinbarung festgehalten und Teil der Governance. Für die befragten Personen ist die politische Unterstützung auf allen beteiligten Ebenen wesentlich für den erfolgreichen Start und die Umsetzung des Vorhabens. Die politische Unterstützung der Landesregierungen ist wichtig für die länderübergreifende Betrachtung der Verwaltungsverfahren.

5.3 Transparenz, Aufsicht, Steuerung und Kontrolle

Die öffentliche Verwaltung und ihre Behörden sind Kern des Modellvorhabens „Kooperatives E-Government in föderalen Strukturen“. Über den Staatsvertrag zwischen den drei Bundesländern, die Kooperationsvereinbarung dieser mit der Metropolregion sowie die Kooperation mit der Bundesebene und u. a. dem IT-Planungsrat sind diese ebenfalls in das Modellvorhaben eingebunden.

Die Aufsicht über den Verband führt das Regierungspräsidium Karlsruhe im Einvernehmen mit der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd in Neustadt/Weinstraße und dem Regierungspräsidium Darmstadt (§ 15 Abs. 1 des Staatsvertrages). Oberste Aufsichtsbehörde ist die oberste Landesplanungsbehörde von Baden-Württemberg, die im Einvernehmen mit den obersten Landesplanungsbehörden von Hessen und Rheinland-Pfalz entscheidet.

Die Festlegung und Umsetzung behördlicher Aufsicht ist in der verwaltungsverfahrenrechtlichen Abwicklung der einzelnen oben genannten Förderprojekte ebenfalls gegeben. Darüber hinaus erfolgt die Zusammenarbeit mit Aufsichtsbehörden für einzelne Themen und Projekte entsprechend der thematischen Verantwortung. Aus der Außensicht sind die Aufsichts- und Berichtspflichten von Unternehmen und Behörden gegenüber Behörden Bestandteil des Modellvorhabens und der Harmonisierung und Digitalisierung von Verwaltung und insofern Teil der Kooperationen auf allen Ebenen.

5.4 Wissenschaftliche Begleitung

Eine wissenschaftliche Begleitung des Vorhabens erfolgt nicht. Wissenschaftliche Institute sind an der Umsetzung einzelner Teilvorhaben beteiligt, bspw. das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung am Projekt xDataToGo. Sie arbeiten dabei nicht als Begleitforschung.

5.5 Evaluation der Wirkung der regulatorischen Instrumente und Innovationen

Die Metropolregion Rhein-Neckar GmbH hat in ihrer koordinierenden Funktion auch die Aufgabe zur pragmatischen, praxis-orientierten Evaluation des Modellvorhabens und seiner Teilstränge. Die Interessen lagen und liegen primär darin, digitale (und andere) Innovationen in der Verwaltung zu verfestigen und Vorbehalte bei den Menschen in Verwaltung, Bürgerschaft, Unternehmen und Politik abzubauen.

¹⁶ Die Recherche von Experimentierklauseln und anderen Erprobungsregelungen im Rechtsrahmen für alle Domänen und die Transparenz über die Ergebnisse kann hier einen Fortschritt bringen.

Nachgelagert hat sich ergeben, dass regulatorische Änderungsbedarfe durch praktisches Testen identifiziert werden können. Eine wissenschaftliche Evaluation der Wirkungen erfolgt nicht.

Durch das Projekt Virtuelles Bauamt hat sich beispielsweise gezeigt, dass die Zuständigkeiten im Bau-recht des Landes Baden-Württemberg gebündelt werden können. Derzeit fungiert die Gemeinde als untere Baurechtsbehörde (§ 46 Abs. 2 LBO Baden-Württemberg), kann diese Zuständigkeit aber gemäß § 46 Abs. 3 Satz 1 LBO Baden-Württemberg durch Erklärung gegenüber der höheren Baurechtsbehör-de abgeben. In dem Fall nimmt der Landkreis die Aufgaben der unteren Baurechtsbehörde wahr, die Anträge müssen aber nach wie vor bei der Gemeinde eingereicht werden; gleichermaßen erfolgt die Nachbarbeteiligung gemäß § 55 LBO Baden-Württemberg durch die Gemeinde. Durch die Digitalisie-rung des Baugenehmigungsverfahrens entfällt die Notwendigkeit, die Gemeinde als örtlichen An-sprechpartner einzubinden – durch Abschaffung des Schriftformerfordernisses bei Bauanträgen und die Bündelung der Zuständigkeiten auf Landkreisebene kann das Verfahren vereinfacht und beschleunigt werden. Nach Aussagen der Gesprächspartner steht eine dahingehende Anpassung des Landesbaurechts Baden-Württemberg derzeit im Raum.

6 Diskussion der Fallstudie

6.1 Einstufung der Fallstudie als Reallabor und Validität der Ergebnisse

Mit Blick auf die eingangs aufgestellte Reallabor-Definition kommt dem Vorhaben „E-Government in der Metropolregion Rhein-Neckar“ eine Sonderstellung zu, da es nicht einem einzelnen Reallabor ent-spricht, sondern einen Rahmen bzw. einen Erprobungsraum für mehrere Teilprojekte auf dem Gebiet der digitalen Verwaltung bietet. Herausgehobenes Merkmal ist die Partnerstruktur und das kooperative Vorgehen über Ländergrenzen hinweg; erstere bildet zugleich die räumliche Begrenzung des Vorha-bens ab.

Das Gesamtprojekt wird nicht durch eine oder mehrere Experimentierklauseln flankiert, sondern über einen Staatsvertrag und Kooperationsvereinbarungen umgesetzt und durch CIO-Patenschaften unter-stützt, die ein hohes Transferpotenzial einzelner Teilstränge gewährleisten. Damit entspricht das Ge-samtvorhaben hinsichtlich der Erprobung des Zusammenspiels von digitalen Innovationen und Regulie-rung unter realen Bedingungen der zugrunde gelegten Definition eines Reallabors, wenngleich dafür nicht auf eine befristete Änderung des Rechtsrahmens zurückgegriffen wird.

Die zeitliche Begrenzung ergibt sich aus den Kooperationsvereinbarungen – laut der aktuellen Fortset-zungsvereinbarung aus dem Jahr 2016 läuft das Projekt mindestens bis 2020, mit der Option auf eine (nicht näher definierte) Verlängerung. Eine wissenschaftliche Begleitforschung gibt es nicht. Da das Vorhaben darauf abzielt, Verwaltungsabläufe im Sinne digitaler Innovationen und einheitlicher Vorge-hensweisen im bestehenden Rechtsrahmen anzupassen und darüber hinaus – wenngleich nicht systema-tisch – vereinzelt regulatorischen Handlungsbedarf identifiziert, der als Basis für eine Experimentier-klausel dienen kann, nimmt es die Rolle eines Vorläufers bzw. Rahmens für Reallabore ein. Eine Begleitforschung hätte in diesem Zusammenhang sicherlich weitere Impulse geben können.

Die Validität der Ergebnisse ist angesichts der unmittelbaren Einbindung der Verwaltung (bzw. der jeweils betroffenen Behörden), der Begleitung und administrativen Verankerung durch die CIO-Patenschaften sowie insbesondere aufgrund einer unter Wirtschaftspartnern vorgeschalteten Bedarfs- und Nutzenanalyse als hoch zu bewerten. Einschränkend ist zu bemerken, dass die konkrete Projek-tumsetzung zumeist ohne direkte Einbindung von Nutzern, die regelmäßig mit Verwaltungsvorgängen

befasst sind (etwa Bauherren oder Architekten) erfolgt, sondern durch die Verwaltung allein durchgeführt wird.

6.2 Rechtliche Perspektive

Bewertung der Rechtsgrundlage

Durch die Digitalisierung der Verwaltung sollen Verwaltungsprozesse harmonisiert werden, indem sie elektronisch abgebildet werden. Problematisch ist die große Heterogenität der Verwaltungsvorschriften und -vorgaben, die es zunächst kompliziert erscheinen lassen, diese Entwicklung weiter zu bringen. Vor diesem Hintergrund erscheinen der abgeschlossene Staatsvertrag und die Kooperationsvereinbarungen als äußerst pragmatische Lösung zur Herstellung einer die Landesgrenzen überschreitenden einheitlichen Regelung in den betroffenen Bundesländern. Letztlich wurde hierdurch die föderale Struktur der Verwaltung für den Teilbereich der Digitalisierung der Verwaltung aufgebrochen.

In einer weiterführenden Betrachtung stellt sich die Frage, ob (i) jedenfalls zumindest einige der konkret realisierten Umsetzungsvorhaben bzw. Anwendungen und Verfahren mithilfe von Experimentierklauseln wie sie etwa in den E-Government-Gesetzen von Bayern, Sachsen oder Schleswig-Holstein zur Verfügung stehen, in gleicher oder ggf. auch effizienterer Form hätten realisiert werden können, bzw. auch (ii) ob mittels solcher Experimentierklauseln noch weitere Potenziale der Digitalisierung von Verwaltungsprozessen und übergreifenden Zusammenarbeit hätten erschlossen werden können.

Die Experimentierklauseln der E-Government-Gesetze von Bayern, Sachsen und Schleswig-Holstein ermächtigen die darin benannten Staatsregierungen und Behörden, durch Rechtsverordnung zeitlich (auf höchstens drei Jahre) begrenzte Ausnahmen von bestehenden verwaltungsrechtlichen Vorschriften zuzulassen (Art. 19 EGovG Bayern, § 20 EGovG Sachsen, § 9 EGovG Schleswig-Holstein). Im Schwerpunkt betreffen die Ausnahmen Erleichterungen von Zuständigkeit- und Formvorschriften zur Vorlage von Dokumenten und Nachweisen, der Weitergabe von Daten und Regelungen zur elektronischen Zustellung. Vorbehaltlich einer näheren Analyse einzelner Anwendungsszenarien in der bisherigen Umsetzungspraxis nach diesen EGovG,¹⁷ lässt sich erkennen, dass mit Blick auf die in der Fallstudie vorgestellten Anwendungen der Einsatz von Experimentierklauseln zum Teil eine gewisse Erleichterung und womöglich Beschleunigung in der Umsetzung von Erprobungsmaßnahmen für vereinfachte und digitalisierte Verwaltungsverfahren hätte bereiten können. Dies erscheint z. B. für die im Modellvorhaben realisierten Anwendungen „auftragsboerse.de“ und „virtuelles Bauamt“ leicht ersichtlich. Hingegen wäre nach derzeitiger Einschätzung die Umsetzung der Anwendung „Regionaler Parkausweis“ als solche nicht allein durch eine Regelung über Ausnahmen von Zuständigkeitsvorschriften vollständig abzudecken gewesen. Insbesondere hätte für das Modellvorhaben die zusätzliche Herausforderung bestanden, den Einsatz von Experimentierklauseln und darauf aufsetzender Erprobungsmaßnahmen länderübergreifend im Rahmen der Kooperationsvereinbarung abzubilden.

Möglichkeiten der Übertragung der Erkenntnisse der rechtlichen Umsetzung in die (Rechts-)Praxis

Mit dem Rahmen der Metropolregion quer durch die drei Bundesländer ergibt sich zunächst die Frage nach der Übertragbarkeit innerhalb des jeweiligen Bundeslandes. Dem wird zum einen durch CIO-Patenschaften des CIO eines Bundeslandes für jedes einzelne Teilprojekt Rechnung getragen. Der CIO

¹⁷ Dazu würde sich ggf. eine auf spezifischen Themen eingegrenzte Erhebung im Austausch mit den betreffenden Landesbehörden anbieten, die jedoch im Rahmen dieser Studie nicht zu leisten war.

des Bundeslandes kann damit in der federführenden Koordination des Projekts die Übertragbarkeit der Ergebnisse und Entwicklungen sicherstellen.

Im Modellvorhaben in der Metropolregion werden in der Umsetzung technische, organisatorische und rechtliche Herausforderungen gleichermaßen angegangen und Lösungen identifiziert. Die Herausforderungen und deren Lösungen können auch für andere Verwaltungsstellen relevant sein. Die Lösungen können andere Institutionen und Regionen übernommen werden oder anders in ihrer eigenen praktischen Umsetzung unterstützen. Die Herausforderungen können auch übergeordneter Lösungen auf höheren föderalen Ebenen bedürfen, um eine geänderte Verwaltungspraxis und deren Übertragbarkeit zu ermöglichen.

Beispielhaft lässt sich das an der Standardisierung im Bereich Bauen und Planen bzw. der Bauleitplanung und des Baugenehmigungsverfahrens nachvollziehen. Die Standards xBau und xPlanung wurden zum 01.02.2018 im Bundesanzeiger veröffentlicht. Die Metropolregion bietet mit dem Teilprojekt zu virtuellen Bauamt eine geeignete Infrastruktur zur Umsetzung und Erprobung. Lösungen werden sich übertragen lassen.

Die Metropolregion bietet einen Experimentierraum für die Erprobung von Verfahrensinnovationen, die dann auf eines oder alle drei Bundesländer und letztlich das gesamte Bundesgebiet ausgerollt werden können. Daneben kann es auch Projekte geben, die im Wesentlichen oder ausschließlich nach innen gerichtet sind und für die Metropolregion als funktionalen Raum, als Wirtschaftsstandort geeignet sind.

Im Beispiel der vorgeschlagenen Erprobung eines geänderten Visumverfahrens wurde dieser Vorschlag direkt in geltendes Recht übertragen, statt die mögliche alternative Regulierung zunächst zu erproben.

Die Instrumente des Staatsvertrages und der Kooperationsvereinbarungen zwischen Ländern können daher in all jenen Bereichen angewendet werden, in denen die beteiligten Länder Interesse an einheitlichen Strukturen und Prozessen haben.

Bewertung der Haftungsregeln

Die Vertragsparteien haben bei der Gestaltung des Staatsvertrages auch die Frage etwaiger Staatshaftungsansprüche bedacht. Staat und Verwaltung können generell sowohl wegen legislativem, normativem und/oder administrativem Unrecht haftbar sein. Eine Haftung für administratives Unrecht kommt in Betracht, wenn die Verwaltung rechtswidrig handelt und der Begünstigte oder ein Dritter dadurch Schaden erleidet. Der Verband Region Rhein-Neckar ist gemäß Art. 2 des Staatsvertrages als Körperschaft des öffentlichen Rechts ausgestaltet. Der Verband ist Träger der Regionalplanung für das Verbandsgebiet (Art. 1 Abs. 2) und hat die Aufstellung, Fortschreibung und sonstigen Änderungen eines einheitlichen Regionalplans für das Verbandsgebiet zur Aufgabe. Für die Frage möglicher Amtshaftungsansprüche bedeutet dies, dass grundsätzlich die insoweit rechtsfähige öffentlich-rechtliche Körperschaft Anspruchsgegner etwaiger Amtshaftungsansprüche ist. Dies ergibt sich aus § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG. Nach Art. 34 GG trifft die Verantwortlichkeit / Haftung grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst der betreffende pflichtwidrig handelnde Amtsträger steht. Die Ausgestaltung des Verbands Region Rhein-Neckar als öffentlich rechtliche Körperschaft stellt somit den Adressaten etwaiger Ansprüche klar.

Bewertung der datenschutzrechtlichen Umsetzung

Soweit es infolgedessen zu einer Vollharmonisierung des materiellen Datenschutzrechts kommt, die ggf. die nach der DSGVO zugelassenen mitgliedstaatlichen Ausnahmebestimmungen (wie sie im BDSG-neu Niederschlag gefunden haben) einheitlich in den jeweilige Landesdatenschutzgesetzen abbildet, dürfte die materiell-rechtliche Divergenz in den anzuwendenden allgemeinen Datenschutzbestimmungen auf der Landesebene äußerst gering oder nicht vorhanden sein. Allerdings stellt sich in Ermangelung ausdrücklicher Regelungen im Staatsvertrag ergebnisoffen die Frage, wie mit der aufsichtsbehördlichen Zuständigkeit für länderübergreifende Datenverarbeitungen, die innerhalb eines entsprechenden Verwaltungsvorgangs erfolgen, umzugehen ist. Denkbar sind hier aus datenschutzrechtlicher Sicht grundsätzlich drei Konstruktionen: (i) eine öffentliche Stelle ist Verantwortliche i.S. des Art. 4 Nr. 7 DSGVO i.V. mit § 2 BDSG-neu (bzw. entsprechender Normen oder Bezugnahmen in den Landesdatenschutzgesetzen), und eine andere verarbeitet Daten im Auftrag i.S. des Art. 28 DSGVO („Auftragsverarbeiter“); (ii) eine öffentliche Stelle übermittelt personenbezogene Daten an eine andere öffentliche Stelle, sodass die empfangende Stelle nunmehr Verantwortliche ist; (iii) zwei öffentlichen Stellen sind gemeinsam Verantwortliche („Joint Controller“). Soweit gerade beim letzten Fall unterschiedliche aufsichtsbehördliche Zuständigkeiten auf der Landesebene begründet sein könnten, fehlt es derzeit an einer klaren Regelung. Daraus könnten sich nicht nur Schwierigkeiten im Fall von Meldepflichten bei Datenschutzverletzungen, sondern auch bei Abstimmungsvorgängen und etwaigen behördlichen Auskunftsverlagen und Audits ergeben. In praktischer Hinsicht ließe sich auch mit einer kumulativen Zuständigkeit für beide Verantwortliche umgehen (man meldet den Verstoß zur Sicherheit beiden denkbar zuständigen Aufsichtsbehörden). Auch dafür wäre aber eine Klarstellung – vergleichbar derjenigen des § 15 Abs. 1 Staatsvertrag – überlegenswert. Geht man über das konkrete Reallabor hinaus, scheint für bundeslandübergreifende E-Government Vorhaben eine weitergehende Regelung zur datenschutzrechtlichen Aufsicht unter Berücksichtigung der Prinzipien der Amtshilfe aber sinnvoll und geboten.

Beihilferechtliche und verfassungsrechtliche Bewertung

Aus beihilfenrechtlicher Sicht wäre entscheidend, ob öffentliche Gelder für die Durchführung des Reallabors an private Unternehmen geflossen sind. Wäre dies der Fall, so dürfte diese Finanzierung lediglich die marktübliche Gegenleistung für die Durchführung der Erprobung darstellen. Um eine etwaige Notifizierungspflicht zu vermeiden, müsste daher in einem Gutachten oder im Wege einer förmlichen Markterkundung die Marktüblichkeit der Finanzierung nachgewiesen werden. Bei Vereinbarungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften spielten beihilfenrechtliche Gesichtspunkte vorliegend jedoch keine Rolle.

Verfassungs- und verwaltungsrechtlich kommt die Anwendung des Gleichheitsgrundsatzes im Rahmen nachfolgender behördlicher Ermessensentscheidungen bei weiteren vergleichbaren Erprobungen anderer Unternehmen im Rahmen der sog. Selbstbindung der Verwaltung zum Tragen. Die Ausgestaltung des Verbands Region Rhein-Neckar als öffentlich rechtliche Körperschaft könnte dazu führen, dass alle beteiligten Behörden auch über die Landesgrenzen hinweg dem Prinzip der Selbstbindung der Verwaltung unterfallen.

Mögliche rechtliche Alternativen

Staatsvertrag und Kooperationsvereinbarung schaffen rechtlich einen einheitlichen Experimentierraum über Landesgrenzen hinweg für die Erprobung von Verfahrensinnovationen. Das sind Verfahrensinno-

vationen im bestehenden Rahmen und können auch Verfahrensinnovationen in Erprobungen von regulatorischen Abweichungen sein. Alternativ wäre für eine entsprechende Landesgrenzen überschreitende Erprobung eine bundesweit einheitliche verpflichtende Regelung notwendig gewesen, welche wegen der grundgesetzlichen Gesetzgebungskompetenz im Zweifel nicht oder nicht ohne Beteiligung der Bundesländer möglich gewesen wäre.

In der Kooperationsvereinbarung von 2010 verpflichteten sich der Bund und die beteiligten Länder, Experimentierklauseln für Verfahren vorzuschlagen, bei denen sich bestehende Prozessabläufe und rechtliche Regelungen als hinderlich für die Zielerreichung einer organisations-, länder- und ebenenübergreifenden Zusammenarbeit für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen in der Modellregion erweisen.¹⁸ Das Modellvorhaben schaffte damit den Raum, um bei Erfordernis für einzelne Verfahrensinnovationen regulatorische Abweichungen zu entwickeln und in diesem Raum zu erproben. Konkret erkannte hinderliche Prozessabläufe wurden allerdings nach den Angaben der Projektbeteiligten oder darüber hinaus verfügbaren Informationen nicht dahingehend aufgegriffen, dass entsprechende Experimentierklauseln aus dem Projekt heraus vorgeschlagen wurden.

In der Kooperationsvereinbarung von 2016 zur Fortsetzung des Modellvorhabens ist vereinbart worden, dass die beteiligten Bundesländer in solchen Fällen Rechtsfortentwicklungen vorschlagen.¹⁹ Die Zielsetzung liegt damit weiterhin auf der Identifizierung und Entwicklung von regulatorischen Veränderungen; statt Experimentierklauseln werden grundsätzliche Rechtsfortentwicklungen adressiert. Bis 2020 sollen die Projekte aus der ersten Phase des Modellvorhabens fortgeführt und zum Teil in einen größeren Handlungskontext gestellt werden. Es ist damit zu rechnen, dass es in diesem Zusammenhang auch zu gesetzlichen Anpassungen in den Ländern kommen wird, welche die Erfahrungen aus der Modellregion flächendeckend übertragen.

Mit Blick auf den Gesamtprozess und mehrstufigen Rahmen seit 2005 wurden keine Alternativen zur Schaffung eines vergleichbaren Rahmens für die Zusammenarbeit identifiziert.

Regulatorischer Handlungsbedarf

Nach derzeitigem Stand sind mit dem E-Government-Gesetz noch nicht die weiterführenden Grundlagen gelegt, um im Rahmen des relativ eng begrenzten Katalogs im Bereich der Zuständigkeits- und Formvorschriften innovative Technologien wie etwa die Blockchain-Technologie einzusetzen. Vorbehaltlich näherer Prüfung konkreter Einsatz- und Verwendungsszenarien dürfte nach derzeitiger Einschätzung § 12 Abs. 2 und 3 E-Government-Gesetz (Anforderungen an das Bereitstellen von Daten,

¹⁸ Kooperationsvereinbarung zur Durchführung des gemeinsamen Modellvorhabens „Kooperatives E-Government in föderalen Strukturen“ von 2010, „§ 4 Experimentierklauseln: Sollten sich gewohnte Prozessabläufe oder bestehende rechtliche Regelungen als hinderlich für die Verfolgung der Ziele aus § 1 erweisen, verpflichten sich der Bund und die beteiligten Länder zur Fortentwicklung des E-Government, entsprechend den jeweiligen rechtlich vorgesehenen Verfahren Experimentierklauseln vorzuschlagen, die ein Abweichen ermöglichen.“

¹⁹ Kooperationsvereinbarung zur Fortführung des gemeinsamen Modellvorhabens „Kooperatives E-Government in föderalen Strukturen“ von 2016, § 4 Transfer, Abs. 5: Sollten sich gewohnte Prozessabläufe oder bestehende rechtliche Regelungen als hinderlich für die Verfolgung der Ziele aus § 1 erweisen, verpflichten sich die beteiligten Länder zur Fortentwicklung des E-Government, entsprechend den jeweiligen rechtlich vorgesehenen Verfahren eine Rechtsfortentwicklung vorzuschlagen.“

Verordnungsermächtigung)²⁰ jedenfalls insoweit keine hinreichende Rechtsgrundlage darstellen, um z. B. die Erprobung dezentraler Datenspeicherung in einer Blockchain durchzuführen, soweit damit der Bereich personenbezogener Daten (und damit des kaum auflösbaren Problems der Betroffenenrechte) berührt ist. Allerdings ist immerhin vorstellbar, dass für nicht-personenbezogene Daten die technischen Möglichkeiten der Blockchain-Technologie sich im weitesten Sinne als „öffentlich zugängliches Netz“ unter den Tatbestand des § 12 Abs. 1 EGovG subsumieren lassen. Insoweit empfiehlt sich eine nähere Prüfung und bei Bedarf ggf. zweckmäßige Klarstellung zu § 12 EGovG.²¹

6.3 Ökonomische Perspektive

Mit dem Vorhaben werden Verwaltungsabläufe an der Schnittstelle zu Bürgern und Wirtschaft vereinfacht, vereinheitlicht, beschleunigt und dadurch kostengünstiger ausgestaltet. Die Versorgung mit Verwaltungsleistungen kann ubiquitär und zu jeder Zeit sichergestellt werden, modifizierte Verwaltungsverfahren können in realer Umgebung getestet und Probleme unmittelbar bearbeitet werden. Das gewählte Vorgehen über einen Staatsvertrag, Kooperationsvereinbarungen und CIO-Partnerschaften ist grundsätzlich auf zahlreiche verwaltungstechnische Maßnahmen übertragbar, etwa aus dem Umsetzungskatalog für das Onlinezugangsgesetz (OZG), und birgt folglich erhebliches ökonomisches Potenzial.

Die Finanzierungsstruktur setzt sich aus einem institutionellen Sockelbetrag und projektbezogener Förderung zusammen und gewährt somit prinzipiell die fortlaufende Handlungsfähigkeit der Geschäftsstelle. Teilprojekte können bedarfsgerecht über Fördermittel und weitere Finanzmittel beteiligter Akteure aus der Region gestützt werden. Kritisch zu bewerten ist die Tatsache, dass sich die institutionelle Kontinuität in Form der MRN GmbH und der weiteren Partnerstruktur nicht auf finanzieller Seite abbildet. Obgleich das Gesamtvorhaben als „Rahmen“ für Erprobungen mittlerweile stark angewachsen ist, werden benötigte Gelder nur für die zeitlich begrenzte Vertragslaufzeit bereitgestellt. Dadurch werden Akquise und langfristige Bindung von rechtlicher und technologischer Expertise für das Vorhaben erschwert.

Mit Blick auf länderübergreifende Kooperationen und ggf. daraus folgende bundesweite Normierungen von Verwaltungsverfahren sind einige föderale Besonderheiten zu bedenken. Viele Prozesse könnten schneller und effizienter ablaufen, wenn Schnittstellen, Verfahren und Standards – so wie es in der Metropolregion Rhein-Neckar geschieht – kommunen- und länderübergreifend vereinheitlicht würden. In gleichem Maße, in dem sich eine zunehmende Anzahl von Regionen auf gemeinsame Standards einigt, könnte allerdings der Anreiz für die Erprobung neuer bzw. die Verbesserung bestehender Verfahren sinken, da ein alleiniges Abweichen von weit verbreiteten und etablierten Vorgehensweisen zwangsläufig Nachteile mit sich brächte. Es muss also gewährleistet sein, dass – selbst wenn sich mehrere oder gar alle Länder hinsichtlich eines Verwaltungsverfahrens auf einen Standard einigen – wei-

²⁰ § 12 EGovG Abs. 2 Satz 1: „Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Bestimmungen für die Nutzung der Daten gemäß Absatz 1 festzulegen.“

²¹ § 12 EGovG Abs. 1: „Stellen Behörden über öffentlich zugängliche Netze Daten zur Verfügung, an denen ein Nutzungsinteresse, insbesondere ein Weiterverwendungsinteresse im Sinne des Informationsweiterverwendungsgesetzes, zu erwarten ist, so sind grundsätzlich maschinenlesbare Formate zu verwenden. Ein Format ist maschinenlesbar, wenn die enthaltenen Daten durch Software automatisiert ausgelesen und verarbeitet werden können. Die Daten sollen mit Metadaten versehen werden.“. Siehe zur Blockchain-Technologie in der öffentlichen Verwaltung, *Simmchen*, MMR 2017, 162 (163 f.).

terhin Experimentierräume geschaffen werden und deren Ergebnisse, so sie denn eine Verbesserung ebenjener Verfahren nach sich zögen, unmittelbar in die breite Praxis überführt würden.

6.4 Administrative und institutionelle Perspektive

Das Vorhaben zeichnet sich durch eine breite Beteiligung zahlreicher Akteursgruppen aus. Die Partnerstruktur setzt sich zusammen aus Verband und Verein, die sowohl Landkreise und kreisfreie Städte als auch Unternehmen, IHKn und HWKn auf sich vereinen, sowie den drei beteiligten Bundesländern. Damit sind alle Stakeholder vertreten, die im Rahmen der Schwerpunktsetzung des Vorhabens adressiert werden sollen. Durch die CIO-Patenschaften ist der Transfer von Projektergebnissen innerhalb der gesamten Region gewährleistet.

Die MRN GmbH bietet in ihrer Funktion als Geschäftsstelle verschiedene Dienstleistungen für die Netzwerkpartner an, koordiniert einzelne Teilvorhaben und unterstützt Verwaltungsbehörden bei der Anberaumung und Umsetzung neu erprobter Verfahren. Damit steht allen Projektbeteiligten ein zentraler Ansprechpartner zur Verfügung. In Verbindung mit den klar definierten Zuständigkeiten im Rahmen der CIO-Patenschaften ist die administrative Umsetzung als gelungen zu bewerten.

Mithilfe einer das Vorhaben und die Teilprojekte flankierenden Begleitforschung hätten regulatorische Änderungsbedarfe frühzeitig systematisch erfasst und verstärkt in politische Steuerungsgremien eingebracht werden können. Regulatorische Hürden werden zwar im Rahmen der Arbeiten identifiziert, allerdings liegt der Fokus auf der Umsetzbarkeit einzelner Verfahren im bestehenden Rechtsrahmen – eine Fortentwicklung desselben wird nicht adressiert. Sinnvoll wäre ein systematisches Monitoring von Rechtsnormen, die der Vereinheitlichung und Digitalisierung von Verwaltungsverfahren und der Implementierung eines flächendeckenden E-Government entgegenstehen bzw. dieses erschweren. Darüber hinaus wäre mit Blick auf verwaltungs-, datenschutz-, haftungsrechtliche und weitere regulatorische Fragestellungen zu prüfen, inwieweit der bestehende Rechtsrahmen dahingehend angepasst werden könnte, dass kommunen- und länderübergreifende E-Government-Anwendungen rechtssicher umgesetzt werden können.

7 SWOT-Analyse

7.1 Stärken

Es besteht zum einen ein etablierter und transparenter zeitlicher und räumlicher Rahmen, zum zweiten eine klare Kontinuitäts-Perspektive über die Verlängerungsoptionen im Staatsvertrag und der Kooperationsvereinbarung.

Die Modellregion Rhein-Neckar mit den handelnden Akteuren versteht sich selbst als Experimentierraum, der die Vereinheitlichung von Verwaltungsverfahren im Vollzug entwickelt und erprobt. Mit dieser Haltung sind die Akteure offen für Ideen von außen und innen.

Wirtschaft und Kammern, Politik und Verwaltung haben sich gemeinsam verpflichtet und sind von Beginn an gemeinsam engagiert.

Die Wirtschaft ist fest im Experimentierraum und in der Entwicklung und Priorisierung von Teilprojekten verankert, was die hohe praktische Relevanz für die Region wie für die weiteren Ebenen stark befördert hat.

Die Verwaltung ist ebenfalls fester Bestandteil und damit das Fachwissen auf Verwaltungs- wie auf der Wirtschaftsseite für die Entwicklung, für die Durchführung wie für die Bewertung von Themen und

Projekten abrufbar und verfügbar und reale Erprobungen können schnell und konkret umgesetzt werden.

Die Beteiligung der Länder und des Bundes am Modellvorhaben sowie die konkrete Zusammenarbeit von „Verband“ und „MRN GmbH“ mit dem Normenkontrollrat und dem IT-Planungsrat und die Beteiligung an Arbeitsgruppen des Digitalgipfels wirken sehr stark unterstützend für die Vereinfachung und Weiterentwicklung von Prozessen zwischen Wirtschaft und Verwaltung, da diese oft nicht allein auf kommunaler Ebene lösbar sind. Das vereinfacht auch die Harmonisierung Prozessen, da die Heterogenität von Verwaltungspraxis und Schnittstellen zwischen Unternehmen und Verwaltung häufig aus der unterschiedlichen Umsetzung einzelner Aspekte von Verfahren in verschiedenen Körperschaften resultiert und nicht durch die Regulatorik ausgelöst wird.²²

Es hat sich eine Governance etabliert, die das Modellvorhaben und dessen Netzwerk trägt. Die Kooperationsstruktur des Modellvorhabens unterstützt gemeinsam Probleme zu identifizieren und übergreifend über verschiedene Themen- und Sektorzuständigkeiten Lösungswege zu finden. In gemeinsamer Abstimmung von Wirtschaft, Verwaltung und Politik werden Verwaltungsbereiche und -verfahren identifiziert, die für die Unternehmen von hoher Wichtigkeit sind und die mit hohen Verwaltungs- und Bürokratiekosten verbunden oder langsam und damit teuer sind.

Die Arbeitskreise in der kommunalen Ebene von Straßenverkehrsbehörden, Bauämtern, Ausländerbehörden u. a. verleihen dem Modellvorhaben Bodenhaftung. Die Arbeitskreise tragen dazu bei, Engagement und Selbstverpflichtung der Akteure zu erhalten.

Es gibt mit der „MRN GmbH“ eine zentrale Koordinierungsstelle, eine Innovationsmanagementorganisation für das Projekt und die ziel- und ergebnisorientierte Zusammenarbeit der Akteure. Die institutionellen Bedingungen dafür wurden durch die Kooperationsvereinbarung von Bund und Ländern mit der Metropolregion aus dem Jahr 2010 geschaffen.

Erfolgsprojekte wie die direkte Umsetzung von Prozessvereinfachungen in rechtliche Änderungen des Visumverfahrens haben dauerhaft Akzeptanz und Offenheit für Innovationen und das Engagement der Beteiligten über die mehrere Jahre des Modellvorhabens und dessen Fortschreibung erhalten, dadurch dass ein konkreter Nutzen für die Akteure vor Ort ersichtlich und konkret greifbar wurde.

Das Modellvorhaben beschäftigt sich mit der Entwicklung von regulatorischen Abweichungen in Form von Rechtsfortentwicklungen, auch durch Experimentierklauseln. Die Identifikation und Formulierung von Bedarfen für Experimentierklauseln ist grundsätzlich Auftrag aus den Kooperationsvereinbarungen. Es besteht also ein grundsätzliches Erkenntnisinteresse in dieser Richtung. Es wurde ein Bedarf für eine Experimentierklausel zur Erprobung neuer und zu erprobender Rahmenbedingungen im Ausländerwesen untersucht und festgehalten.

7.2 Schwächen

Es gibt keine klare Perspektive der Finanzierung von Teilprojekten. Die Umsetzung einzelner Teilprojekte erfolgt daher nicht ausschließlich aufgrund der Bewertung von strategischer Bedeutung und Wirkung, sondern auch aus Opportunitätsgründen, welche Förderprogramme angeboten werden. Da nicht jeder Förderantrag erfolgreich ist, kommt noch eine erratische Komponente dazu.

²² Es gibt bspw. 16 unterschiedliche Implementierungen des Bundesemissionsschutzgesetzes.

Aufgrund der Finanzierungsstruktur sind die Perspektiven zur Verstetigung und Verbreitung von erprobten Innovationen bestenfalls unklar.

Der finanzielle Rahmen basiert im Wesentlichen auf zeitlich befristeten Projektfinanzierungen. Diese zielen nicht auf den Verbleib von erworbenen Kompetenzen bei den Akteuren und in der Region. Die Nachhaltigkeit von Projekten ist damit nicht grundsätzlich gesichert. Für eine anschließende Verstetigung der Innovationen in der breiten Verwaltungspraxis fehlen nach dem Abschluss der einzelnen Projekte dann die Kompetenzen und Strukturen.

Der Schwerpunkt des Modellvorhabens liegt auf der Harmonisierung von Prozessen im bestehenden Rechtsrahmen und darin möglicher digitaler Innovationen in der Verwaltung. Die Identifikation und Formulierung von Bedarfen für Experimentierklauseln ist nicht Schwerpunkt des Vorhabens. Das in den Kooperationsvereinbarungen festgehaltene Erkenntnisinteresse zu Bedarfen für regulatorische Experimentierklauseln ist nicht im Vordergrund für die beteiligten Verwaltungsebenen und wird nicht prioritär verfolgt.

In der Fortschreibung ab 2016 wurden die Mittel für den institutionellen Faktor, die zentrale Koordinierungsstelle reduziert.

Im Modellvorhaben wurden bisher keine regulatorischen Abweichungen, bspw. im Rahmen von Experimentierklauseln, erprobt, auch weil Vorschläge für solche Abweichungen direkt in allgemein geltendes Recht umgesetzt wurden.

Der Schwerpunkt des Modellvorhabens liegt auf Verfahrensinnovationen im bestehenden Rahmen, da allein die Harmonisierung und Digitalisierung der Verwaltungsverfahren sowie die Veränderung weg von zuständigkeits- und aufgabenorientierter Arbeitsorganisation hin zu prozessorientierter und datenzentrierter Organisation bereits sehr viele noch zu hebende Potenziale bieten. Erst wenn der Raum ausgeschöpft ist, kann der Bedarf wachsen, Experimentierklauseln oder rechtliche Änderungen in den Blick zu nehmen.

Von außen betrachtet erscheint die Verbreitungsgeschwindigkeit von erprobten Innovationen über die Region hinaus gering. Das scheint insbesondere daran zu liegen, dass bisher die Disseminations-, Kommunikations- und Kooperationsstrukturen mit und in andere Regionen der Republik eher gering ausgeprägt sind. Das hat auch die Erneuerung der Kooperationsvereinbarung von 2016 aufgegriffen, die darauf einen stärkeren Fokus gelegt hat.

Die E-Government-Gesetze der beteiligten Länder beinhalten keine Experimentierklauseln, die einen generellen Rahmen für die Erprobung von digitalen Verfahrensinnovation unter solchen regulatorischen Abweichungen ermöglichen.

7.3 Chancen

Das Vorhaben lässt sich nahtlos in den OZG-Umsetzungskatalog einfügen. Das Onlinezugangsgesetz fordert, dass zukünftig Verwaltungsleistungen online erbracht werden – was im Zuge des kooperativen E-Governments dazu genutzt werden könnte, die föderalbedingte Heterogenität der Verwaltungsvorschriften und -vorgaben aufzulösen. Das Modellvorhaben ist die Grundlage, auf der die Akteure die Umsetzung entsprechender Verfahren derzeit gemeinsam erproben. Man könnte die Metropolregion insofern auch als Experimentierraum für das OZG verstehen.

Beim Datenschutz lagen vor der DSGVO länderspezifische Datenschutzverordnungen für die Verwaltungen vor. Ausgelöst durch die DSGVO haben sich alle Akteure gleichermaßen mit dem Thema befasst und es finden Harmonisierungen statt. Das kann datenschutzrechtliche Hürden bei der Vereinheitlichung von Verwaltungsverfahren abbauen.

Die Position beim Thema Haftung kann sich möglicherweise in Zukunft verändern, wenn die Abbildung der gemeinsamen Datenbereitstellung in einer Blockchain die Prozesse nachvollziehbar und sicher dokumentiert.

7.4 Risiken

Insgesamt zeigt sich mit Blick auf die gesetzliche Kodifizierung von E-Government ein heterogenes Bild. Im Gegensatz zum auf Bundesebene erlassenen EGovG, ist eine flächendeckende Schaffung entsprechender Vorschriften auf Landesebene unterblieben. Ein Teil der Länder haben ihre Verwaltungsverfahrensgesetze im ersten Schritt abgeändert, um im Verwaltungshandeln eine gute Grundlage für die elektronische Verwaltung zu bieten. In einigen Ländern (wie beispielsweise Hessen), liegen indes bereits konkrete Referentenentwürfe zur Etablierung eines EGovG vor. Ausbaufähig ist insbesondere die Kommunikation zwischen Bundes- und Landesbehörden, aber auch verbindliche Standards in der Kommunikation auf Länderebene. In Bezug auf die elektronische Kommunikation zwischen Behörde und Bürger, enthalten die Vorschriften des VwVfG bereits entsprechende Ansätze (vgl. etwa § 3a VwVfG), welche durch entsprechende Landes-EGovG erweitert und ausgebaut werden können. Vorteilhaft wären daher einheitliche Regelungen auf Landesebene oder bundeseinheitliche Regelungen.

Die Projektförderung von Teilvorhaben endet mit der Vorhabenlaufzeit, je nach Fördergeber (bspw. BMWi, BMI) werden Projekte unterschiedlich weit an die Umsetzung heran gefördert.

Strukturen der Projektförderung wirken teilweise hemmend, denn Entwicklung und Umsetzung von Teilprojekten könnten teilweise schneller erfolgen als die Umsetzung von Verwaltungsverfahren der Projektförderung ist.

Die Voraussetzungen für die Beteiligung an elektronischen Verwaltungsverfahren sind in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) häufig nicht gegeben. Das begrenzt die Reichweite und Wirkung von Projekten.

Innovationen auf Basis der Verwaltungsdaten sind bisher an Grenzen gestoßen. Begründet liegt dies u. a. darin, dass eine kosten- bzw. gebührenpflichtige Bereitstellung von Daten, bspw. über Transportwege für Schwerlasttransporte oder Leitungsauskünfte für Straßenausgrabungen, mit einer Haftung für aus fehlerhaften Daten entstandene Schäden verbunden ist.