

Das E-Government-Gesetz des Bundes

Februar 2013

Florian Albrecht (Universität Passau), **Hans Bernd Ditscheid** (ZDH), **Prof. Dr. Dirk Heckmann** (Universität Passau), **Matthias Kammer** (ISPRAT), **Alexander Leuxner** (Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin), **Dr. August Ortmeier** (DIHK), **Udo Rienaß** (Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin), **David Roos** (CSC), **Christoph Ulrich** (CSC), **Prof. Dr. Utz Schliesky** (Lorenz-von-Stein-Institut), **Dr. Sönke E. Schulz** (Lorenz-von-Stein-Institut), **Dr. Alfred Zapp** (CSC)

Matthias Kammer, Dr. Alfred Zapp (Hrsg.)

ISPRAT Dossier

Das E-Government-Gesetz des Bundes

Februar 2013

Autoren:

Florian Albrecht (Universität Passau), **Hans Bernd Ditscheid** (ZDH), **Prof. Dr. Dirk Heckmann** (Universität Passau), **Matthias Kammer** (ISPRAT), **Alexander Leuxner** (Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin), **Dr. August Ortmeier** (DIHK), **Udo Rienaß** (Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin), **David Roos** (CSC), **Christoph Ulrich** (CSC), **Prof. Dr. Utz Schliesky** (Lorenz-von-Stein-Institut), **Dr. Sönke E. Schulz** (Lorenz-von-Stein-Institut), **Dr. Alfred Zapp** (CSC)

Herausgeber:

Matthias Kammer (Vorstandsvorsitzender von ISPRAT)
Dr. Alfred Zapp (CSC Deutschland Solutions GmbH, Vorstandsmitglied von ISPRAT)

INHALT

Einleitung.....	2
Matthias Kammer (ISPRAT) / Dr. Alfred Zapp (CSC)	
Der Wert des E-Government-Gesetzes.....	4
Matthias Kammer (ISPRAT) / David Roos (CSC) / Christoph Ulrich (CSC)	
Abgleich mit europäischen Initiativen	10
Dr. Sönke Schulz (Lorenz-von-Stein-Institut, Universität Kiel)	
Abgleich mit der Bundesratsinitiative E-Justice	18
Prof. Dr. Utz Schliesky (Lorenz-von-Stein-Institut, Universität Kiel)	
Bund-Länder-Abgleich	35
Udo Rienaß / Alexander Leuxner (Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin)	
Stakeholderanalyse I	44
Dr. August Ortmeier (DIHK)	
Stakeholderanalyse II.....	48
Hans Bernd Ditscheid (ZDH)	
Das E-Government-Gesetz des Bundes als Motor der Verwaltungsmodernisierung.....	51
Prof. Dr. Dirk Heckmann / Florian Albrecht (Universität Passau)	

EINLEITUNG

Mit dem E-Government-Gesetz des Bundes schafft sich Deutschland eine rechtliche Grundlage für die vernetzte Verwaltung. Genauso wie die Digitalisierung und die globale Vernetzung unserer Wirtschaftsunternehmen in den letzten Jahren vorangetrieben wurden, sind die Digitalisierung und Vernetzung unserer Verwaltung mit Bürgern und Wirtschaft von essentieller Bedeutung für den Wirtschaftsstandort Deutschland und für die nachhaltige Sicherung unseres Gesellschaftsmodells.

Das E-Government-Gesetz – das zeigt das bisherige Gesetzgebungsverfahren – ist ein erster wichtiger und notwendiger Schritt in diese Richtung. Das Verfahren zeigt aber zugleich auch Probleme und Schwächen bei Politik und Verwaltung auf: wenig Beachtung und Akzeptanz für das Thema an sich, wenig ressortübergreifendes Denken, wenig gemeinsame Strategien sowie wenig Bereitschaft zur Kooperation. Trotzdem wird das Gesetz entscheidenden Einfluss auf die Verwaltungskultur in unserem Land haben, da erstmals Kernelemente des E-Governments klar geregelt und damit verbindlich für das tägliche Verwaltungshandeln werden.

Das vorliegende Dossier soll politischen Entscheidungsträgern Denkanstöße und Argumentationshilfen zum E-Government Gesetz und den grundsätzlichen Fragen zur Vernetzung der Verwaltung geben.

Die Fragestellungen, die in diesem Papier diskutiert werden, sind: (a) Wie lässt sich der Gesetzentwurf insgesamt bewerten? (b) Wie verhält sich das Gesetz zu EU-Initiativen? (c) Wie steht das E-Government-Gesetz zur Bundesratsinitiative E-Justice? (d) Was sind die Spannungsverhältnisse zwischen dem Bund und den Ländern? (e) Welche Positionen nehmen betroffene Stakeholder ein? (f) Welchen Beitrag leisten die Einzelnormen des E-Government-Gesetzes für die Verwaltungsmodernisierung in Deutschland?

Vor dem Hintergrund der Transformation unserer Gesellschaft hin zu einer vernetzten Informationsgesellschaft muss der Blick auch auf grundlegende rechtliche Vorschriften gelenkt werden. In diesem Zusammenhang sei an die mahnenden Worte des Nationalen Normenkontrollrats (NKR) erinnert:

„Mit dem E-Government-Gesetz werden die zentralen Weichen für zukünftiges Verwaltungshandeln in Deutschland gestellt. (...) Diese Umsetzung erfordert zwingend die Aufstellung eines ressortübergreifenden Masterplans „E-Government-Gesetz“, der kurz- und mittelfristige Realisierungsziele zum Aufbau wesentlicher Infrastrukturkomponenten enthält. Dies beinhaltet naturgemäß, dass die Möglichkeit bestehen muss, vom Ressortprinzip abzuweichen.“

Das E-Government-Gesetz in seiner jetzigen Form ist nur ein erster Schritt auf einem langen Weg. Dieser erste Schritt ist vielleicht der schwerste, aber er muss getan werden, damit weitere Schritte folgen können. Das Gesetz muss danach schritthaltend mit der rasanten Weiterentwicklung der Informationstechnologie und der digitalen Gesellschaft sowie anhand der gemachten Erfahrungen angepasst werden. Jetzt heißt es dranbleiben und die Chance des Einstiegs nutzen!

Auf dem Weg in die Netzwerkgesellschaft benötigt Deutschland ein politisches Führungsgremium, das schnell und repräsentativ im Sinne der föderalen Struktur entscheiden kann und auch künftige Innovationen zulässt. Ein starker IT-Planungsrat, der dementsprechend verfassungsrechtlich ausgestaltet ist, könnte in enger Abstimmung mit dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) zu dieser wichtigen Instanz werden.

Ebenso wünschenswert wäre eine breitere öffentliche Diskussion über das Thema E-Government – denn letztlich haben alle Bürgerinnen und Bürger Ansprüche an eine moderne Verwaltung, die es zu berücksichtigen gilt. Das vorliegende Dossier versteht sich damit auch als Beitrag zu dieser Debatte. Unser Dank gilt allen beteiligten Autoren sowie den Koordinatoren des Dossiers: Dirk Arendt, Dr. Marianne Janik (Microsoft), Dr. Philipp Müller (CSC), David Roos (CSC) Christoph Ulrich (CSC) und Dr. Marianne Wulff (VITAKO).

Das geplante E-Government-Gesetz schafft einen Spagat zwischen Vorschrift, Ermöglichung und Appell. Alle Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung, in Bund, Ländern und Kommunen sind dazu aufgerufen, seine in die Zukunft weisende Bedeutung zu erkennen und es mit Leben zu füllen.

Matthias Kammer
Dr. Alfred Zapp

DER WERT DES E-GOVERNMENT-GESETZES

Die Informationstechnik ist seit Jahren ein Motor zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, aber nur mit den richtigen Rahmenbedingungen kann ihr Potenzial vollständig ausgeschöpft werden. Grundsätzlich bleibt das deutsche E-Government noch weit hinter seinen Potenzialen zurück, weil wichtige Effizienz- und Effektivitätsrenditen brach liegen und die Politik das Thema nach wie vor nicht in ihr Entscheidungs- und Führungsverhalten integriert hat. So konnte sich in den letzten fünf bis zehn Jahren nur ein langsamer Wandel vollziehen, in welchem sich IT-Vordenker und Kämpfer in vielen Projekten gegen die rechtlichen und politischen Widerstände durchzusetzen vermochten. Um weitere Potenziale zu heben, ist dringend politische Führung auf diesem Gebiet gefordert, die auch für die notwendigen rechtlichen Rahmensetzungen sorgt, damit weitere Investitionen in digitale Infrastrukturen und moderne Verwaltungsservices zügig Erfolge zeigen. Das ist natürlich mit Kosten verbunden. Im Fall des E-Government-Gesetzes erwartet die Bundesregierung die Kosten aufseiten der Verwaltung. Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen sollen durch das Gesetz entlastet werden. Im Gegensatz zu vielen anderen Vorhaben bemüht sich die Bundesregierung im Kabinettsbeschluss zum E-Government-Gesetz, den Erfüllungsaufwand aufzuzeigen. Sie verwendet dabei das Standardkostenmodell. Die Fallzahlen der geplanten Vorgaben oder Prozesse werden ebenso quantifiziert wie die damit verbundenen zeitlichen und finanziellen Aufwände aufseiten der Normadressaten. So wird versucht die jährlichen Bürokratiekosten der Regelung zu ermitteln. Der Bund rechnet bei einer vollständigen Umsetzung der Soll-Vorschriften sowie der Einführung aller IT-Infrastrukturkomponenten nach 30 Jahren mit einer jährlichen Effizienzsteigerung von einer Milliarde Euro.

Natürlich ist eine solch langfristige Schätzung zwangsläufig von großer Unsicherheit geprägt. Hinzu kommt die Schwierigkeit, die Kosten für die Verwaltung genau zu bestimmen: Zum einen sind die technischen Voraussetzungen der Behörden in Bund, Ländern und Kommunen sehr heterogen und nicht vollständig erfassbar. Zum anderen enthält das Gesetz etliche Soll-Vorgaben. Es ist nicht absehbar, zu welchem Grad diese tatsächlich von den Behörden umgesetzt werden. Eine Amortisationsrechnung über 30 Jahre mag also methodisch in Ordnung gehen, sie in der Realität umzusetzen und nachzuhalten wird jedoch kaum gelingen.

Unabhängig aber von den monetären Schätzungen kann das Gesetz eine sehr große strategische Bedeutung erlangen. Das neue Stammgesetz wird verschiedene Aspekte des elektronischen Verwaltungshandelns erstmals verbindlich regeln und somit eine Richtschnur für die künftige Verwaltungsmodernisierung geben. Es schafft Grundlagen, die es der deutschen Verwaltung leichter machen Transaktionskosten zu sparen, Prozesse zu verschlanken und agiler zu gestalten sowie innovative Geschäftsmodelle zu entwickeln. Das E-Government-Gesetz hat das Potenzial, die deutsche Gesamtwirtschaft netzwerkfähig zu machen und damit eine Wertschöpfung im Bereich von hunderten Milliarden Euro zu ermöglichen. Aber auch dieses Gesetz kann nur dann Veränderungen bewirken, wenn eine politische Führung seine Umsetzung in der Verwaltung entschlossen will und voranbringt.

Reduzierte Transaktionskosten

E-Government stiftet dann Nutzen und spart erst dann Ressourcen, wenn man es konsequent betreibt, vom Anfang bis zum Ende, vom Antrag bis zum Bescheid und dies über alle Wege und Arbeitsschritte, mit dem erklärten Willen zu Transparenz und zur aktiven Informationsbereitstellung. E-Government-Services sind dabei alles andere als ein Selbstzweck, sondern erleichtern den Bürgerinnen und Bürgern, der Wirtschaft und natürlich der Verwaltung selbst das tägliche Handeln. Das E-Government-Gesetz legt hier einige wichtige Grundsteine: Den elektronischen Kontakt mit jeder Behörde in jeder Angelegenheit (auch für Nachweise), die Verpflichtung wichtige Informationen online zu veröffentlichen (auch zum aktuellen Stand der Verfahren) und Online-Bezahlungsmöglichkeiten. Zudem werden unnötige Unterschriftsfelder in elektronischen Formularen abgeschafft. In der Summe kann dies dazu führen, dass die Gänge der Bürger zur Verwaltung abnehmen, Formulare endlich von zu Hause ausgefüllt und verbindlich gezeichnet digital versandt werden können. Oder wirtschaftlich gesprochen, weniger Kosten für die Informationsbeschaffung, die Kontaktaufnahme, die Abwicklung sowie die Kontrolle der Transaktionen. Besonders wichtig ist dies für Unternehmen und Betriebe, die besonders häufig mit der öffentlichen Verwaltung kommunizieren müssen, weil sie Genehmigungen brauchen oder Berichte abliefern müssen.

Agile Prozesse

Haupthindernisse bei der Schaffung medienbruchfreier, agiler Verwaltungsprozesse sind die Schriftform sowie die sichere Identifikation der Verwaltungskunden: Das Bundesministerium des Innern hat ca. 3.500 Schriftformerfordernisse im besonderen Verwaltungsrecht gezählt, für die nach aktueller Gesetzeslage eine elektronische

Verarbeitung nur möglich ist, wenn die Dokumente qualifiziert elektronisch signiert sind. Konsequenterweise hätte man sich gewünscht, dass die Bundesregierung an dieser Stelle mehr Mut beweist und mit dem Gesetzentwurf einen Vorschlag auf den Weg bringt, der alle Schriftformerfordernisse außer Kraft setzen würde. Zweifelsohne, die Schriftform ist in den wenigsten Fällen erforderlich und für Ausnahmefälle könnten neue Gesetze beschlossen werden.

Das E-Government-Gesetz findet für das Schriftformproblem eine andere Lösung, die technisch praktikabel sein wird. Es stellt die Online-Ausweisfunktion des neuen Personalausweises und De-Mail zur Identifizierung der Unterschrift gleich. Diese Regelung ist eine der wesentlichen im gesamten Gesetzentwurf. Die Integration dieser Identifizierungsfunktionen in bestehende Systeme wird allerdings Kosten verursachen, die nicht anfallen würden, wenn man die Schriftformerfordernisse generell abschaffte. Insgesamt können aber auf Grundlage dieser Regelung Transaktionsprozesse endlich medienbruchfrei gestaltet werden. Zu kritisieren ist trotz alledem die im Gesetzentwurf vorgesehene abschließende Beschränkung auf zwei konkrete technische Lösungen. Standardisierung ist immer eine Herausforderung. Aber es ist ein großer Fehler technische Einzellösungen dem Gesetzgeber, hier dem Deutschen Bundestag, zur Beschlussfassung anzudienen. Im Gesetz sollte abstrakt ausgedrückt werden, was eine digitale Identifizierung auszeichnet – mehr nicht. Die vorgesehene Regelung wird entweder die technologische Entwicklung auf dem Gebiet der Identifizierung ausbremsen – oder die Regelung wird schlicht unbeachtet bleiben wie einige andere Regelungen vor ihr, die an der schnell fortschreitenden Entwicklung in der Wirklichkeit vorbeiregelten, zum Beispiel die qualifizierte elektronische Signatur. Lediglich technikneutral gefasste gesetzliche Regelungen werden eine Chance haben, die von ihnen erhoffte Wirkung zu erreichen. Wir brauchen also in Zukunft ein Entscheidungsverfahren, das technikneutrale und sichere Standards gewährleistet, Innovationen zulässt und somit das deutsche E-Government auch in Europa handlungsfähig macht. Derweil wäre das Mindeste eine Formulierung, wie sie der Bundesrat vorschlägt.¹

¹ Der Bundesrat möchte neben De-Mail und der Online-Ausweisfunktion „weitere sichere Verfahren, die die Authentizität und die Integrität des übermittelten elektronischen Dokuments sicherstellen“ zulassen (BR-Drs. 557/1/12, S. 15).

Neue Geschäftsmodelle

Die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen wünschen sich nutzerfreundliche Angebote von der öffentlichen Verwaltung. Die anfängliche Entwicklung der E-Government-Nutzung in Deutschland ist 2012 gegenüber dem vergangenen Jahr um fünf Prozentpunkte auf 45 Prozent gestiegen. Mit 71 Prozent zufriedenen Onlinern kommt die Mehrheit der Nutzerinnen und Nutzer mit den digitalen Behördenangeboten gut zurecht. Dies geht aus dem eGovernment MONITOR 2012 von D21 hervor, der im Juli veröffentlicht wurde.² Darin zeigt sich aber auch, dass einfache und durchgängige E-Government-Angebote wichtig für die Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern sind. Die Nationale E-Government-Strategie (NEGS) des IT-Planungsrats nimmt diese Erwartungen auf. Das E-Government-Gesetz wird die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Umsetzung der Nationalen E-Government-Strategie (NEGS) schaffen und muss sich an den Zielen dieser Strategie messen lassen. Das gilt insbesondere für das Versprechen, dass das deutsche E-Government bis 2015 einen europäischen Spitzenplatz erreichen wird und dass sich zukünftig alle geeigneten Verwaltungsdienste online erledigen lassen. Dies umzusetzen wird nicht ohne größere Investitionen in die IT der deutschen Verwaltung möglich sein – die Begründung des Gesetzentwurfs unterscheidet deshalb bereits verschiedene Kostenarten, von der Prozessanalyse und -optimierung über die Einführung der E-Akte zur Einführung eines zentralen De-Mail-Gateways. Diesen Kosten werden die künftig zu erwartenden Entlastungen gegenübergestellt. Die Bundesregierung geht folglich von einem – wenn auch langfristigen – Einsparpotenzial aus, das von der Politik und der Verwaltung zur Entwicklung neuer Geschäftsmodelle genutzt werden kann. Grundsätzlich kann der Gesetzesentwurf vor allem die Rechtssicherheit schaffen, die der Einführung elektronischer Verwaltungsdienste bislang gefehlt hat und die den Ausbau der von den Bürgerinnen und Bürgern geforderten Online-Verwaltungsangebote entscheidend befördern kann. Die Funktion des Gesetzes liegt hier zum Beispiel darin, die Beweiskraft einer elektronischen Akte juristisch der Papierakte gleichzustellen. Der Verbreitung von rechtssicheren E-Government-Angeboten könnte dies nur förderlich sein.

² Institute for Public Information Management (ipima) / Initiative D21 e.V. (Hrsg.), eGovernment MONITOR 2012, http://www.egovernment-monitor.de/fileadmin/uploads/Studien/2012/eGovernmentMONITOR_2012_web.pdf (22.01.2013)

Wirtschaftlichkeit

Im Gegensatz zu vielen anderen Vorhaben der Bundesregierung enthält der Kabinettsbeschluss des E-Government-Gesetzes eine ausführliche Ermittlung des Erfüllungsaufwands. Diese sieht eine Kalkulation der Bürokratiekosten getrennt nach Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung vor. Im Fall des E-Government-Gesetzes betrachtet die Bundesregierung den Erfüllungsaufwand und die Entlastungen über einen Zeitraum von 30 Jahren. Dabei kommt die Bundesregierung zu dem Schluss, dass die Entlastungen langfristig die mit dem Gesetz verbundenen Kosten übersteigen werden. Der Break-Even wird neun Jahre nach Umsetzungsbeginn erwartet, die Amortisierung der Investitionen nach 14 Jahren. Der Bund errechnet jährlich Entlastungen bis zu 36 Millionen Euro allein durch eingesparte Portokosten durch den sicheren elektronischen Schriftverkehr. Dazu kommen Einsparungen für die Wirtschaft von 191 Millionen Euro (über 30 Jahre) durch entfallende Informationspflichten mit der Schriftform sowie weitere 15 Millionen Euro jährlich für die Online-Datenübermittlung. Wie die Bundesregierung selbst einräumt, dürfen diese Zahlen nicht zu genau genommen werden, da der lange Umsetzungszeitraum von 30 Jahren für die Optimierung und Digitalisierung von Verwaltungsprozessen naturgemäß mit großen Unsicherheiten verbunden ist. Unabhängig von diesen Unsicherheiten ist festzustellen, dass die durch das Gesetz entstehenden Entlastungen eher zu hoch, die Belastungen dagegen zu niedrig angesetzt sind. Beispielsweise müssen die Bürgerinnen und Bürger für den neuen Personalausweis von vornherein 20 Euro mehr bezahlen als für den alten, und die Basislesegeräte kosten über 30 Euro pro Stück. Diese Anfangsinvestitionen auf Seiten der Bürger werden in dem Gesetzentwurf gar nicht berücksichtigt. Auch die Anzahl der Verwaltungskontakte, die künftig elektronisch abgewickelt werden, scheint zu hoch angesetzt zu sein.

Der lange Umsetzungszeitraum ist jedoch nicht nur wegen der schwierigen Planbarkeit problematisch. Er erschwert auch die Nachverfolgung der vorgesehenen Einsparungen und Ausgaben. Die politischen Entscheidungsträger von heute werden in neun Jahren kaum dazu befragt werden, ob der Break-Even erreicht ist. Die geplante Evaluierung des Gesetzes nach fünf Jahren kann dieses Problem nicht auflösen. Für die Zukunft des E-Governments werden wir unbedingt neue Instrumente des Invest-Managements und der Evaluierung finden müssen, um endlich die Mittelzuweisung und IT-Steuerung flexibel zu machen und die nach wie vor bestehenden Jährlichkeitsprinzipien zu überwinden.

Nichtsdestotrotz beinhaltet das geplante Gesetz ein Potenzial, das über die rein wirtschaftliche Kalkulation hinausgeht. Denn der Aufbau sicherer Kommunikationswege ist das entscheidende zukunftsweisende Infrastrukturprojekt unserer Zeit.

Die Möglichkeit der Online-Identifizierung mit dem neuen Personalausweis oder mit De-Mail gehört bereits zu den sichersten und modernsten Techniken weltweit. Der Staat kann und muss es als öffentliche Aufgabe annehmen, diese sicheren Infrastrukturen zu verbreiten, da sie von gesamtgesellschaftlicher Relevanz und langfristiger Bedeutung sind. Von keinem privaten Investor kann man eine solche anfängliche Verpflichtung erwarten. Allerdings: Die aufzubauenden technischen Standards dürfen nicht proprietär sein, um Wettbewerb zuzulassen und möglichst vielen interessierten Bürgern und Unternehmen den Zugang zu sicheren E-Government-Angeboten zu erleichtern.

Es bleibt zu hoffen, dass alle beteiligten Entscheidungsträger sich der strategischen Bedeutung des E-Government-Gesetzes bewusst sind und sein Potenzial nicht durch eine kurzsichtige Orientierung an im Entwurf bevorzugten Techniklösungen auf das Spiel setzen. Der wahre Wert des Gesetzes liegt darin, die Digitalisierung unserer Gesellschaft weiter zu fördern und für die Verwaltung zu nutzen. Natürlich hätte man sich von diesem lange überfälligen E-Government-Gesetz einiges mehr wünschen können. Und dennoch, für die Weiterentwicklung der Verwaltungskultur in unserem Land ist es ein wichtiger Schritt: Nur mit einer sicheren und vertraulichen Kommunikation über digitale Medien zwischen Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung kann der Aufbau einer Infrastruktur ermöglicht werden und können wir unser Land ins digitale Zeitalter bringen.

ABGLEICH MIT EUROPÄISCHEN INITIATIVEN

I. Bedeutung europäischer Initiativen

Die europäische Perspektive gewinnt zunehmende Bedeutung für den nationalen Gesetzgeber. Während das Verwaltungsverfahren- und -organisationsrecht von dieser Entwicklung lange Zeit ausgenommen geblieben ist, hat die **EU-Dienstleistungsrichtlinie**³ (und hier vor allem Art. 6 und Art. 8 EU-DLR: die Verpflichtung, einheitliche Ansprechpartner einzurichten und eine elektronische Verfahrensabwicklung aus der Ferne zu garantieren⁴) einen starken Eingriff in die Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten bewirkt. Hinzu kommt, dass die Raum- und Zeitunabhängigkeit IT-basierter Verfahren grenzüberschreitende Transaktionen begünstigt. Daher ist es insbesondere der Digitalisierung des Alltags⁵ und damit auch des Verwaltungsverfahrens geschuldet, dass europäische Initiativen Berücksichtigung finden müssen.

Dies gilt sowohl für unverbindliche **politische Leitlinien** für die Mitgliedstaaten (beispielsweise für den „Europäischen E-Government-Aktionsplan 2011-2015“⁶ und die „Digitale Agenda für Europa“⁷), **Rechtsetzungsakte** der Europäischen Union

³ Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl L 376, S. 36; grundlegend dazu Schliesky (Hrsg.), Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung – Teil I: Grundlagen, 2008; Teil II: Verfahren, Prozesse, IT-Umsetzung, 2009; Teil III: Wissen, Information, Verantwortung, 2010.

⁴ Speziell zu Art. 8 DLR Schulz, Gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung zur elektronischen Verfahrensabwicklung (Art. 8 DLR) als Perspektive zur Etablierung eines Rechtsrahmens des eGovernment?, DVBl 2009, 12 ff.; ders., Der E-Government-Begriff der Europäischen Union – Die EU-Dienstleistungsrichtlinie als Chance für die Verwaltungsmodernisierung durch E-Government?, VM 2009, 3 ff.

⁵ Zu den damit verbundenen Konsequenzen statt vieler Luch/Schulz, E-Daseinsvorsorge – staatliche Schutzpflichten und Sozialstaatsprinzip im Lichte der „Virtualisierung“ des Lebens, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), Herausforderung E-Government: E-Evolution des Rechts- und Verwaltungssystems, 2009, S. 305 ff.; dies., eDaseinsvorsorge – Bedarf es einer Neuorientierung des überkommenen (Rechts-)Begriffs Daseinsvorsorge im Zuge technischer Entwicklungen?, MMR 2009, 19 ff.

⁶ KOM (2010), 743.

⁷ KOM (2010), 245.

(beispielsweise Signaturrechtlinie⁸, EU-Dienstleistungsrichtlinie oder den Entwurf einer Verordnung über die elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt⁹), **Forschungsprojekte** (vor allem die Large Scale Projects STORK, epSOS, PEPPOL, eCODEX und SPOCS) und schließlich aber auch **Aktivitäten der Organe der Europäischen Union** selbst, die unter Umständen Ausstrahlungs- und faktische Bindungswirkung haben (beispielsweise die Bestrebungen zum Aufbau eines Open-Data-Portals der EU und die in diesem Rahmen erfolgende Definition von Nutzungsbestimmungen).

Insbesondere unter dem Blickwinkel des Europäischen **E-Government-Benchmarks** müssen sich daher nationale Gesetzgebung, Verwaltungspraxis und vor allem auch die Etablierung von Elementen einer rechtssicheren Kommunikationsinfrastruktur an der europäischen Vorgabe, Verwaltungsverfahren möglichst einfach und vollständig elektronisch grenzüberschreitend abwickeln zu können, messen lassen. Hinzu kommt, dass gerade beim Rückgriff auf privatrechtlich organisierte und betriebene Infrastrukturen im Kontext von Verwaltungsverfahren (beispielsweise Postfach- und Versanddienste) der europäische Wettbewerbs- und Binnenmarktgedanke zu berücksichtigen ist; nationale Insellösungen werden seitens der Europäischen Kommission grundsätzlich kritisch gesehen.

So verweist auch die Gesetzesbegründung auf den EU-Benchmark (S. 2) und das Erfordernis „eines kohärenten und interoperablen Rahmens von E-Government auf EU-Ebene“, was dazu führe, dass neben der Ministererklärung von Malmö insbesondere die Mitteilung der Kommission „Eine Digitale Agenda für Europa“ sowie der E-Government-Aktionsplan zu berücksichtigen seien. Umso mehr verwundert es, dass die „Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union“ (S. 7) knapp abgehandelt wird und nicht auf die nachfolgend genannten Problemkreise eingegangen wird. Detaillierte Aussagen zur europäischen Ebene finden sich lediglich in der Einzelbegründung zu § 12 im Kontext von Open Data.

Vor diesem Hintergrund müssen die beabsichtigten Regelungen des E-Government-Gesetzes kritisch hinterfragt werden. Angesichts der Vielfalt der Regelungsbereiche kann dies nur cursorisch und anhand ausgewählter Regelungskomplexe erfolgen:

⁸ Richtlinie 1999/93/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 13. 12. 1999 über gemeinschaftliche Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen; ABl EG 2000 L 13, S. 12.

⁹ KOM(2012), 238/2.

- der vom Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis (Personalausweisgesetz – PAuswG)¹⁰ eingeleitete und vom E-Government-Gesetz (§ 2 Abs. 3 EGovG-E) fortgeschriebene Umgang mit **elektronischen Identifizierungsdiensten**,
- die mit dem De-Mail-Gesetz eingeleitete und ebenfalls mit dem E-Government-Gesetz (§ 2 Abs. 2 EGovG-E, § 3a VwVfG-E) verfestigte **Fokussierung der Behördenkommunikation auf die De-Mail**,
- die Berücksichtigung europäischer Entwicklungen im Rahmen von **Open-Data-Bestrebungen in Deutschland** (§ 12 EGovG-E).

II. Elektronische Identifizierung dienste

Nach § 2 Abs. 3 EGovG-E ist jede Behörde des Bundes zukünftig verpflichtet, in Verwaltungsverfahren, in denen sie die Identität einer Person aufgrund einer Rechtsvorschrift festzustellen hat oder aus anderen Gründen eine Identifizierung für notwendig erachtet, einen elektronischen Identitätsnachweis nach § 18 PAuswG anzubieten. Anders als das De-Mail-Gesetz (dort § 19 De-Mail) findet sich im Personalausweisgesetz selbst keine **Gleichstellung ausländischer Dienste**. Diese wird jedoch voraussichtlich nach Art. 5 der Verordnung über die elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen erforderlich werden. Vorgesehen ist, dass wenn für den Zugang zu einem Online-Dienst nach nationalem Recht oder nationaler Verwaltungspraxis eine elektronische Identifizierung mit einem elektronischen Identifizierungsmittel und mit Authentifizierung erforderlich ist, für die Gewährung des Zugangs zu diesem Dienst jedes in einem anderen Mitgliedstaat ausgestellte elektronische Identifizierungsmittel anerkannt und akzeptiert werden muss, das einem System unterliegt, das auf der Liste steht, die von der Kommission nach dem Verfahren des Art. 7 veröffentlicht wird. Auch die Angebote der öffentlichen (Bundes-) Verwaltung sind als derartige „Online-Dienste“ anzusehen. Insofern müsste eine Öffnungsklausel vorgesehen werden – wie auch im Rahmen der Schriftformäquivalenz wäre eine **technik- und zukunfts offene Formulierung** ebenfalls denkbar. Hinzu kommt, dass die von Art. 8 EU-DLR verbindlich geforderte elektronische Verfahrensabwicklung

¹⁰ Umfassend Schliesky (Hrsg.), Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis – Kommentar, 2009; s. auch Schulz, Der neue E-Personalausweis – elektronische Identitätsnachweise als Motor des E-Government, E-Commerce und des technikgestützten Identitätsmanagement?, CR 2009, 267 ff.

ansonsten in allen Fällen, in denen eine Identifizierung gesetzlich gefordert ist oder behördlicherseits begehrt wird, nachhaltig erschwert wird.

In diesem Kontext erscheint weiterhin fraglich, ob das von § 18 PAuswG angelegte System überhaupt im Sinne der Verordnung über die elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen notifizierungsfähig wäre. Ist dies nicht der Fall, käme der Einsatz innerhalb Deutschlands zwar weiterhin in Betracht¹¹, der Ausweisinhaber wäre im grenzüberschreitenden Verkehr aber erheblich eingeschränkt. Entscheidend ist die Regelung des Art. 6 Abs. 1 lit. d des Verordnungsentwurfs, nach dem „keine bestimmten technischen Vorgaben“ für die Verwendung gemacht werden dürfen. Abgesehen davon, dass diese Vorgabe evident zu weit geraten ist – jeder Identifizierungsdienst ist von derartigen Vorgaben abhängig –¹², führt dies dazu, dass das Erfordernis, ein Berechtigungszertifikat nachweisen zu können, um auf die Identifizierungsdaten des Personalausweises zuzugreifen, seitens der Europäischen Kommission kritisch hinterfragt werden dürfte¹³.

Im Kontext des legitimen gesetzgeberischen Ziels der Interoperabilität ist vor allem das EU-Projekt STORK zu berücksichtigen¹⁴: Denkbar ist einerseits die sogenannte „Proxy-Lösung“, bei der jeder Mitgliedstaat ein zentrales Gateway betreibt, das zwischen den verschiedenen eID-Systemen übersetzt. Andererseits ein „Middleware-Ansatz“, bei dem der Dienstanbieter selbst über eine Middleware verfügt, die an die verschiedenen eID-Systeme angebunden ist¹⁵.

III. Elektronische Postfach- und Versanddienste / Schriftform

Vergleichbar den elektronischen Identifizierungsdiensten stellt sich die Situation bei elektronischen Postfach- und Versanddiensten dar. Zunächst wurde (trotz § 19 De-MailG) auch hier mit der Verabschiedung des De-Mail-Gesetzes eine nationale Insellösung etabliert, die nunmehr – durch die Regelungen des E-Government-Gesetzes – droht, verfestigt zu werden, indem es zu einer (rechtlichen) Privilegierung der De-Mail-Dienste gegenüber anderen Angeboten (auch aus europäischen Staaten) kommt:

¹¹ Zutreffend *Hornung*, Brüsseler Angriff auf den neuen Personalausweis?, MMR 2012, 633 f.: „Das System bliebe zwar formal rechtmäßig, wäre der Sache nach als Insellösung jedoch zum Scheitern verurteilt“.

¹² *Hornung*, Brüsseler Angriff auf den neuen Personalausweis?, MMR 2012, 633 f.

¹³ Vgl. *Hornung*, Brüsseler Angriff auf den neuen Personalausweis?, MMR 2012, 633 f.

¹⁴ *Hornung*, Brüsseler Angriff auf den neuen Personalausweis?, MMR 2012, 633 f.

¹⁵ *Hornung*, Brüsseler Angriff auf den neuen Personalausweis?, MMR 2012, 633 f.

- einerseits durch die Verpflichtung der (Bundes-) Behörden, einen **De-Mail-Zugang** zu eröffnen (§ 2 Abs. 2 EGovG-E),
- andererseits vor allem durch die Beschränkung der **Schriftformäquivalenz** auf absenderbestätigte De-Mails (§ 3a VwVfG-E).

Der gesetzliche Zwang aus § 2 Abs. 2 EGovG führt zwar nicht dazu, dass zusätzliche elektronische Kommunikationszugänge ausgeschlossen sind, es ist jedoch unwahrscheinlich, dass die Behörden neben der herkömmlichen und vor allem kostenlosen E-Mail-Kommunikation, für die mittlerweile bei jeder Bundesbehörde ein Zugang besteht bzw. bestehen sollte, De-Mail und den klassischen Zugängen Briefpost und Telefax noch weitere Zugänge für gleich gelagerte sichere elektronische Kommunikationstechniken schaffen werden. Kosten und Aufwand stünden in keinem Verhältnis zu den erzielbaren Effekten einer verbesserten Bürgerkommunikation. Insofern ist zu befürchten, dass durch die Verpflichtung negative Folgen für den Markt anderer sicherer elektronischer Kommunikationsmittel resultieren. Diesbezüglich hilft auch die vom De-Mail-Gesetz angelegte Gleichstellung ausländischer Dienste (§ 19 De-MailG) nicht weiter.

Diese Regelung ist zwar auch im Kontext der Schriftformäquivalenz des § 3a VwVfG-E zu berücksichtigen, allerdings ist angesichts der hohen Hürden aus § 19 De-MailG nicht erkennbar, dass sich überhaupt ausländische Dienste etablieren, die gleichgestellt sind – zumal dies eigentlich eine „Eins-zu-eins“-Übertragung der De-Mail-Konzeption in einen anderen Staat bedeuten würde (beispielsweise aufgrund des Erfordernisses einer Aufsichtsinstanz etc.). Speziell für die Erfüllung der Schriftform erscheint zweifelhaft, ob ausländische Dienste überhaupt gleichgestellt sind (bzw. sein sollen), zumal der explizite Verweis auf die Absenderbestätigung nach § 5 Abs. 5 De-MailG einerseits spezielle, an der deutschen Konzeption orientierte, technische Prozesse beschreibt, die kaum ein „Vergleichsprodukt“ erfüllen wird, andererseits unklar bleibt, ob mit diesem Verweis nicht explizit eine Absenderbestätigung im Sinne des § 5 Abs. 5 De-MailG, also von einem deutschen De-Mail-Anbieter, gemeint ist. Auch von der – hoheitlichen – Zustellung nach § 5a VwZG, die ebenfalls eine besondere (Abhol-) Bestätigung erfordert, wurden ausländische Angebote nach § 19 De-MailG ausgenommen.

Inwiefern sich eine rechtliche Protegierung nationaler Lösungen vor dem Hintergrund des Europarechts aufrechterhalten lässt, erscheint fraglich, zumal die fehlende Gleichstellung anderer Dienste, die die gleichen Voraussetzungen erfüllen und daher den Anforderungen an einen elektronischen Schriftformersatz entsprechen, auch wettbewerbsrechtlich problematisch sein dürfte. Dass eine andere gesetzliche Regelung

denkbar ist, die zugleich weitaus besser der grenzüberschreitenden Kommunikation in
Verwaltungsverfahren gerecht wird (da andere Dienste ohne ein gesondertes nationales
„Anerkennungsverfahren“ gleichgestellt werden), zeigt die Regelung aus dem Entwurf
eines Gesetzes zur Einführung der elektronischen Akte in Strafsachen. In § 32a Abs. 3
StPO-E werden die als sicher bezeichneten Übermittlungswege aufgeführt: Neben der
De-Mail bei sicherer Anmeldung nach § 4 Abs. 1 Satz 2 De-MailG und einer qualifiziert
signierten Bestätigung dieser sicheren Anmeldung nach § 5 Abs. 5 De-MailG sollen auch
bundeseinheitliche Verfahren mit einem offenen Protokollstandard zur vertraulichen
und sicheren Übermittlung von Nachrichten und einem sicheren Verzeichnisdienst, wie
beispielsweise das EGVP (Elektronisches Gerichts- und Verwaltungspostfach), als
sicherer Übermittlungsweg gelten. Darüber hinaus sollen auch sonstige
bundeseinheitliche Übermittlungswege, bei denen **die Authentizität und die Integrität
der Daten** gewährleistet und bei der Nutzung allgemein zugänglicher Netze ein die
Vertraulichkeit der Daten sicherndes Verschlüsselungsverfahren angewendet wird, als
sicher gelten. Eine solche **technikneutrale Definition** ist sachgerecht und zielführend.
Man sollte jedoch zunächst grundlegend definieren, unter welchen Voraussetzungen
eine Übermittlung im Allgemeinen als sicher gelten kann. Dies ist der Fall, wenn die
Identifizierung des Absenders gewährleistet ist und eine **Veränderung des
Nachrichteninhalts auf dem Übertragungsweg hinreichend ausgeschlossen** werden
kann. Denn nur dann können die Verifikationsfunktion der Schriftform und die
Nutzeridentität gewährleistet und eine Äquivalenz bzw. Gleichwertigkeit der
elektronischen Form mit der gesetzlichen Schriftform angenommen werden¹⁶. Diese
allgemeine Definition könnte der Aufzählung einzelner Beispiele vorangestellt werden.
Aufgrund einer solchen Regelung wäre es den Behörden möglich, auch andere
europäische Dienste als gleichwertig zu akzeptieren. Hinzu kommt, dass die von Art. 8
EU-DLR geforderte elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren aus der Ferne
durch den restriktiven Umgang mit Schriftformäquivalenten erschwert wird, solange es
nicht zu einem nachhaltigen Abbau von fachgesetzlichen Formvorschriften kommt.

IV. Open Government Data

Im Rahmen der Vorschriften zur Veröffentlichung staatlicher Daten zum Zwecke der
Weiterverwendung (Open Data) erscheint die europäische Dimension besonders

¹⁶ Siehe hierzu *Hoffmann* u. a., *Der E-POSTBRIEF in der öffentlichen Verwaltung*, Band 1, Chancen, Einsatzoptionen, rechtliche Handlungsspielräume, 2011, S. 39 ff.

beachtenswert, zumal dieser Bereich schon seit längerem – zwar zunächst vor allem sektorspezifisch – durch die PSI- und INSPIRE-Richtlinie geprägt ist. Die Kompetenz, einheitliche Nutzungsbestimmungen festzulegen (§ 12 Abs. 2 EGovG-E), ist zu begrüßen, muss aber die europäische Entwicklung im Auge behalten.

Die Grundlage für die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors in der EU bildet die PSI-Richtlinie. Aufgrund mitgliedstaatlicher Umsetzungspflichten ist sie damit mittelbar auch die Grundlage für Entwicklungen im Bereich Open Government Data in Deutschland. Zur Thematik der Nutzungsbestimmungen trifft die Richtlinie lediglich die Aussage, dass Bedingungen in Lizenzen geregelt werden können (Art. 8 Abs. 1) und dass die Mitgliedstaaten, wenn sie Lizenzen zur Regelung von Bedingungen nutzen, die Verwendung von **Standardlizenzen** sicherstellen (Art. 8 Abs. 2). Der Begriff Standardlizenz wird nicht weitergehend definiert oder erläutert. Die Auslegung des Wortlauts deutet darauf hin, dass dieser Passus sich auf die Einheitlichkeit der verwendeten Bestimmungen im jeweiligen Mitgliedstaat bezieht, und nicht auf einen Standard zwischen den Mitgliedstaaten¹⁷. Mögliche notwendige Regelungsinhalte einer solchen Standardlizenz werden nicht benannt, es finden sich allerdings Anhaltspunkte, die einen bestimmten Rahmen vorzeichnen. Zunächst betrifft dies die Regelungen zur kommerziellen und nicht-kommerziellen Nutzung (Art. 3), zur Nichtdiskriminierung (Art. 10) und zum Verbot von Ausschließlichkeitsvereinbarungen (Art. 11), welches zwingend zu einer Einräumung von einfachen Nutzungsrechten führt¹⁸.

Der Entwurf zur Novellierung der PSI-Richtlinie enthält bezüglich möglicher Regelungsinhalte keine wesentlichen Erweiterungen¹⁹. Die Aussagen der Richtlinie zu Standardlizenzen sind unverändert zur gültigen Fassung. Allerdings gibt es mittlerweile

¹⁷ Vgl. dazu die im Auftrag des Bundesministeriums des Innern erstellte Studie zu „Open Government Data Deutschland“ (S. 253); abrufbar unter www.bmi.bund.de.

¹⁸ Vgl. dazu die im Auftrag des Bundesministeriums des Innern erstellte Studie zu „Open Government Data Deutschland“ (S. 253); abrufbar unter www.bmi.bund.de.

¹⁹ Statt von der Regelung „wesentlicher Fragen“ (Art. 8) zu sprechen, verwendet die Richtlinie nun das Beispiel der Namensnennung als beispielhafter relevanter Regelungsinhalt, und es wird die Verwendung offener Lizenzmodelle zwar empfohlen, aber nicht verbindlich geregelt. In Zukunft „soll“ die Kommission zudem die Mitgliedsstaaten durch die Vorgabe „empfohlener Lizenzbedingungen“ unterstützen, wobei sich bereits sprachlich die Begriffe „Vorgabe“ und „empfohlen“ widersprechen – der Wortlaut der Novellierung der Richtlinie wirkt in diesem Punkt bewusst abgeschwächt, was die Wahrscheinlichkeit klarer Vorgaben für Regelungsinhalte reduziert.

Bestrebungen zur Schaffung einer einheitlichen europaweiten Open-Government-Data-Lizenz²⁰. Aufgrund der unterschiedlichen Rechtsordnungen in den Mitgliedstaaten und unterschiedlicher nationaler Regelungen und Traditionen in Bezug auf den Zugang zu öffentlichen Informationen erscheint die tatsächliche Umsetzung einer europaweit einheitlichen Lizenz zumindest fragwürdig und als Ergebnis eines langwierigen Abstimmungsprozesses mit unklarem Ausgang²¹. Insofern ist auch zu berücksichtigen, dass die Europäische Kommission für ihr eigenes Portal bestimmte Lizenzbedingungen definieren wird, die dann ggf. eine faktische Ausstrahlungswirkung haben können. Entscheidet man sich in Deutschland für die vorzugswürdige Option, eigene Nutzungsbestimmungen zu definieren²², wäre eine zeitnahe Verabschiedung wünschenswert, um so die europäische Diskussion prägen zu können.

²⁰ Vgl. Daniel Dietrich, Eine Standardlizenz für Open Data in der EU?, 15.2.2012; abrufbar unter <http://okfn.de/2012/02/eine-standardlizenz-fur-open-data-in-der-eu/>.

²¹ Der Fokus der derzeitigen Auseinandersetzung seitens der EU liegt scheinbar auch stärker auf der Erarbeitung von Guidelines und Best Practices, vgl. <http://blogs.ec.europa.eu/neelie-kroes/single-data-licence>.

²² Vgl. dazu die im Auftrag des Bundesministeriums des Innern erstellte Studie zu „Open Government Data Deutschland“ (S. 271); abrufbar unter www.bmi.bund.de.

ABGLEICH MIT DER BUNDESRATSINITIATIVE E-JUSTICE

I. Einführung

Neben dem Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz - EGovG) sowie zur Änderung weiterer Vorschriften²³ für den Bereich der Verwaltung existieren mittlerweile auch parallele Gesetzesentwürfe zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs im Bereich der Justiz. Der Bundesrat (BR) hat, angestoßen durch einen Gesetzesantrag mehrerer Bundesländer²⁴, einen Entwurf für ein Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs in der Justiz (E-ERVFördG) beim Bundestag eingebracht²⁵. Ein inhaltlich ähnlicher Entwurf für ein Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten wurde vom Bundesministerium der Justiz (BMJ) für die Bundesregierung vorgelegt²⁶.

Die Bereiche der Verwaltung und der Justiz sind zwar im Sinne des Gewaltenteilungsprinzips als eigenständig anzusehen, aufgrund der notwendigen Kommunikation sowie der bestehenden Schnittstellen zwischen diesen Bereichen besteht zwischen dem Entwurf für ein E-Government-Gesetz des Bundes und der Bundesratsinitiative für ein Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs in der Justiz Abstimmungsbedarf.

²³ Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften (Stand: 14. 11. 2012), BT-Drs. 17/11473.

²⁴ Ursprünglich Gesetzesantrag der Länder Hessen, Baden-Württemberg, Berlin, Niedersachsen und Sachsen für ein Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs in der Justiz (Stand: 30. 08. 2012), BR-Drs. 503/12. Die Bundesländer Bayern und Schleswig-Holstein traten diesem Gesetzesantrag bei (Protokoll der 901. Bundesratssitzung vom 12. 10. 2012, Punkt 6).

²⁵ Gesetzentwurf des Bundesrates für ein Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs in der Justiz (Stand: 28. 11. 2012), BT-Drs. 17/11691; Beschlussdrucksache vom 12. 10. 2012, BR-Drs. 503/12 (B).

²⁶ Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten (Stand: 11. 12. 2012), abrufbar unter www.bmj.de.

II. Die Bundesratsinitiative E-Justice (E-ERVFördG)

1. Ziele

Die übergeordneten Ziele der Bundesratsinitiative für ein Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs in der Justiz sind die Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs und der elektronischen Aktenführung²⁷ sowie die stufenweise flächendeckende Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs für alle Gerichtsbarkeiten²⁸. Diese sollen durch die Umsetzung von Einzelmaßnahmen erreicht werden.

2. Eckpunkte

Der Gesetzentwurf des Bundesrates soll, um eine sichere elektronische Kommunikation zwischen Anwälten und Gerichten zu gewährleisten bzw. überhaupt zu ermöglichen, eine Infrastruktur für ein besonderes elektronisches Anwaltspostfach schaffen. Aus Gründen der Durchsetzbarkeit normiert der Entwurf deshalb eine Verpflichtung der Bundesrechtsanwaltskammer für alle Rechtsanwälte und Rechtsanwältinnen, ein besonderes elektronisches Anwaltspostfach zu errichten und zu führen (§ 31 Abs. 3a E-BRAO)²⁹.

Um dem elektronischen Rechtsverkehr zur Durchsetzung zu verhelfen, will die Bundesratsinitiative eine bundesweite Verpflichtung professioneller Einreicher (Rechtsanwälte und Behörden oder juristische Personen des öffentlichen Rechts [BMJ] bzw. registrierte Personen nach § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Rechtsdienstleistungsgesetz – RDG: natürliche und juristische Personen sowie Gesellschaften ohne Rechtspersönlichkeit, die bei der zuständigen Behörde registriert sind [BR]) zur Nutzung des elektronischen Rechtsverkehrs in allen Verfahren normieren (§ 130a Abs. 2 E-ZPO). Im Rahmen einer Länderöffnungsklausel bestimmen die Länder für ihren Bereich durch Rechtsverordnung den Zeitpunkt, ab dem der elektronische Rechtsverkehr zwingend zu verwenden ist, bevor die Pflicht bundesweit eintritt (§ 130a Abs. 5 E-ZPO)³⁰. Zu diesem Zweck soll auch eine Faxgebühr für Rechtsanwälte und Rechtsanwältinnen eingeführt

²⁷ BT-Drs. 17/11691, S. 1.

²⁸ BT-Drs. 17/11691, S. 1.

²⁹ BT-Drs. 17/11691, S. 2, 68 ff.

³⁰ BT-Drs. 17/11691, S. 2.

werden, wenn diese, soweit ein elektronischer Zugang gegeben ist, nichts nutzt. In diesen Fällen ist auch eine Abrechnung einer Dokumentenpauschale nicht vorgesehen³¹.

Außerdem ist die Schaffung eines zentralen länderübergreifenden elektronischen Schutzschriftenregisters durch die Länder mit der Möglichkeit zum Aufruf nach Suchkriterien und des Herunterladens (§ 49c E-BRAO; § 945a E-ZPO)³² beabsichtigt. Das Register soll auch für die Arbeitsgerichte geöffnet werden (§ 62 Abs. 2, § 85 Abs. 2 E-ArbGG). Unter einer Schutzschrift versteht man vorbeugende Verteidigungsschriftsätze gegen erwartete Anträge auf Arrest oder einstweilige Verfügung. Die elektronische Einreichung solcher Schutzschriften soll für Rechtsanwälte verpflichtend sein³³.

Zur Erleichterung der sicheren elektronischen Kommunikation schlägt die Bundesratsinitiative vor, neben der qualifizierten elektronischen Signatur (QES) (§ 130a Abs. 1 S. 1 E-ZPO) weitere sichere Verfahren der elektronischen Identifikation zuzulassen (§ 130a Abs. 1 E-ZPO). Eine Ersetzung der Schriftform soll auch durch andere sichere zugelassene Verfahren, die die Authentizität und die Integrität des übermittelten elektronischen Dokuments gewährleisten, möglich sein (§ 130a Abs. 1 S. 2 E-ZPO). Diese sollen in einer Rechtsverordnung nach § 130a Abs. 2 S. 6 E-ZPO festgelegt werden, für deren Erstellung die Bundesregierung und die Landesregierungen in ihrem jeweiligen Bereich zuständig sein werden. Als Schriftformäquivalent ist bei Organisationen wie Gerichten, Behörden, Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts auch die neu geschaffene Organisationssignatur im Sinne eines „elektronischen Dienstsiegels“ (§§ 2 Nr. 2a, 6a; 5a; 6 Abs. 3 und 4; 7a; 8a, 10 Abs. 1 S. 1 und 3 E-SigG) vorgesehen (§ 130a Abs. 1 S. 3 E-ZPO). Dies gilt auch für Nachrichten, die mit einer Signatur versehen über das besondere elektronische Anwaltspostfach versendet werden (§ 130a Abs. 1 S. 4 E-ZPO)³⁴.

Des Weiteren soll das BMJ mit Zustimmung des Bundesrates zur Einführung einheitlicher elektronischer Formulare, die auf einer Kommunikationsplattform der Länder zur Verfügung gestellt werden und zu deren Benutzung professionelle Einreicher ab einem von den Ländern zu bestimmenden Zeitpunkt verpflichtet sein

³¹ BT-Drs. 17/11691, S. 2, 68 ff., 78.

³² BT-Drs. 17/11691, S. 3.

³³ BT-Drs. 17/11691, S. 3, 73 ff.

³⁴ BT-Drs. 17/11691, S. 3, 71 f.

sollen, ermächtigt werden (§ 130a Abs. 4 S. 1 und S. 2 E-ZPO)³⁵. Die Landesregierungen bestimmen jeweils für ihren Bereich durch Rechtsverordnung den Zeitpunkt, ab dem die elektronischen Formulare zu verwenden sind. (§ 130a Abs. 4 S. 5 E-ZPO)³⁶.

Neben diesen Punkten beschäftigt sich der Gesetzentwurf mit der Einführung der elektronischen Aktenführung (§ 130d f. E-ZPO).

Die Prozessakten sollen zunächst freiwillig elektronisch geführt werden können (§ 130d Abs. 1 S. 1 E-ZPO). Es ist jedoch vorgesehen, dass die Bundesregierung und die Landesregierungen für ihren jeweiligen Bereich durch Rechtsverordnung den Zeitpunkt, ab dem die Akten zwingend elektronisch geführt werden müssen, festlegen (§ 130d Abs. 1 S. 2 E-ZPO).

In Papierform eingereichte Schriftstücke und sonstige Unterlagen sollen im Rahmen des neu geregelten ersetzenden Scannens (§ 130d Abs. 2 E-ZPO) zur Ersetzung der Urschrift in ein elektronisches Dokument übertragen werden (S. 1). Für die Beweiskraft dieser elektronischen Fassungen der Urkunden gelten dann nach dem Gesetzentwurf grundsätzlich die Vorschriften über die Beweiskraft öffentlicher Urkunden; sind das Dokument und der schriftliche Nachweis über die bildliche und inhaltliche Übereinstimmung mit einer QES versehen, gilt auch § 437 ZPO (§ 371b E-ZPO)³⁷.

Die Akteneinsicht kann nach § 130e Abs. 2 S. 1 E-ZPO des Entwurfes bei ausschließlich elektronischer (Abs. 2) oder auch elektronischer Aktenführung (Abs. 3) durch Aktenausdruck, Aktenauszug, Wiedergabe auf einem Bildschirm und die Übermittlung von elektronischen Dokumenten erfolgen. Bei Bevollmächtigten, die Mitglied einer Rechtsanwaltskammer sind, ist auch ein elektronischer Zugriff möglich (S. 2).

Auch die Zustellung soll mittels elektronischer Übermittlung möglich sein (§ 174a E-ZPO), wenn das Dokument mit einer elektronischen Signatur versehen und gegen unbefugte Kenntnisnahme Dritter geschützt ist (Abs. 1 S. 1). Hierfür können auch De-Mail-Dienste (Abs. 1 S. 2) genutzt werden. Als Nachweis der Zustellung, die nach dem

³⁵ BT-Drs. 17/11691, S. 2.

³⁶ BT-Drs. 17/11691, S. 2.

³⁷ BT-Drs. 17/11691, S. 73.

Bundesrats-Entwurf bei Eingang im elektronischen Postfach erfolgt, soll die elektronische Eingangsbestätigung genügen (174a Abs. 2 E-ZPO)³⁸.

Ein weiteres Ziel der Bundesratsinitiative ist die Ersetzung der Papierbekanntmachungen und -veröffentlichungen, auch der Gerichtstafel, durch eine zentrale länderübergreifende Internetveröffentlichung auf dem Justizportal. Eine Ausnahme hiervon soll nur bei einem erkennbaren nachhaltigen Bedürfnis gemacht werden. Eine solche Internetveröffentlichung erfolgt beispielsweise bei der Bekanntmachung der Zeit und des Ortes von Zwangsversteigerungen (§ 816 Abs. 3 E-ZPO), bei der öffentlichen Bekanntmachung des Aufgebotes (§ 435 Abs. 1 E-FamFG) oder der Bekanntmachung des Vereins in Liquidation (§ 50 Abs. 1 E-BGB)³⁹.

Um auch die Beweiskraft im elektronischen Rechtsverkehr zu verbessern, spricht der Gesetzentwurf elektronischen De-Mail-Nachrichten bei sicherer Anmeldung nach § 4 Abs. 1 S. 2 De-Mail-Gesetz und einer Absenderbestätigung nach § 5 Abs. 5 De-Mail-Gesetz den Anschein der Echtheit zu (§ 371a Abs. 1a E-ZPO).

Letztlich bestünde durch eine vorgeschlagene Änderung des Arbeitsgerichtsgesetzes (ArbGG) die Möglichkeit der Übertragung der Durchführung von Mahnverfahren durch die Landesregierungen an ein Arbeitsgericht, das für die Bezirke mehrerer Arbeitsgerichte allein zuständig ist (§ 46a Abs. 2 E-ArbGG)⁴⁰.

3. Konsensfähige Vorschläge und strittige Inhalte der Bundesratsinitiative

Das Vorhandensein der Entwürfe von Bundesrat und Bundesregierung (federführend das BMJ) für die Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs in der Justiz zeigt, dass zumindest Einigkeit darüber besteht, dass ein solches Gesetz notwendig ist. Während der Entwurf der Regierung jedoch bundesweit einheitliche Regelungen zum Ziel hat, bezieht die Bundesratsinitiative die Länder als Entscheider in ihrem jeweiligen Bereich mit ein. Der BMJ-Entwurf ermächtigt die Länder lediglich dazu, durch Rechtsverordnung die Änderungen der §§ 130a E-ZPO, 14 Abs. 2, 4 E-FamFG, 46c E-ArbGG, 65a E-SGG, 55a E-VwGO, 52a E-FGO, 84 Abs. 4 S. 1, 2 und 5 E-GBO, 89 Abs. 4 S. 1, 2 und 5 E-SchRegO, 95 Abs. 2 S. 1, 2 und 5 E-LuftFzG in der jeweils am

³⁸ BT-Drs. 17/11691, S. 70 f.

³⁹ BT-Drs. 17/11691, S. 3, 76 f.

⁴⁰ BT-Drs. 17/11691, S. 4, 78 f.

31. Dezember 2017 geltenden Fassung bis zum jeweils 31. Dezember des Jahres 2018, 2019, 2020 oder 2021 hinauszuschieben.

Sowohl im Gesetzentwurf des Bundesrates als auch in dem des BMJ bzw. der Bundesregierung ist die Errichtung und Führung besonderer elektronischer Anwaltspostfächer durch die Bundesrechtsanwaltskammer vorgesehen (BR: § 31 Abs. 3a E-BRAO/BMJ: § 31a E-BRAO). Im Entwurf des Bundesrates erfolgt eine Löschung des Anwaltspostfaches jedoch auch bei einem Mitgliedswechsel in eine andere Rechtsanwaltskammer (BR: § 31 Abs. 3a BRAO). Im BMJ-Entwurf wird der Zugang zum besonderen elektronischen Anwaltspostfach expliziter geregelt, indem in § 31a Abs. 2 E-BRAO festgelegt wird, dass die Bundesrechtsanwaltskammer sicherzustellen hat, dass der Zugang nur durch ein sicheres Verfahren mit zwei voneinander unabhängigen Sicherungsmitteln möglich ist (S. 1), wobei für Rechtsanwälte und für andere Personen unterschiedliche Zugangsberechtigungen vorgesehen werden können (S. 2). In beiden Entwürfen wird das BMJ ermächtigt, die Einzelheiten mit Zustimmung des Bundesrates in einer Rechtsverordnung zu regeln (BR: § 31 Abs. 5 E-BRAO/ BMJ: § 31b E-BRAO).

Einigkeit besteht auch über die Schaffung eines elektronischen Schutzschriftenregisters und die damit einhergehende Verpflichtung zu dessen Nutzung (in beiden Entwürfen in § 49c E-BRAO geregelt), das durch die Länder als ein zentrales länderübergreifendes Register geführt werden soll. Im BMJ-Entwurf soll die Unterstützung der elektronischen Kommunikation der Rechtsanwälte mit Gerichten, Behörden und sonstigen Dritten sogar als Aufgabe der Bundesrechtsanwaltskammer in § 177 Abs. 2 Nr. 7 E-BRAO aufgenommen werden.

Ebenfalls bleibt in beiden Entwürfen die QES als Schriftformäquivalent erhalten. Neben sie treten jedoch in beiden Entwürfen weitere sichere Verfahren bzw. Übermittlungswege (BR: § 130a Abs. 1 S. 2, 3, 4 E-ZPO/BMJ: § 130a Abs. 3, 4 E-ZPO). Andere als die im Gesetzentwurf genannten sicheren Übermittlungswege werden in beiden Entwürfen durch Verordnungen geregelt (BR: § 130a Abs. 2 S. 6 E-ZPO/BMJ: § 130a Abs. 4 Nr. 3 E-ZPO).

Unterschiede ergeben sich hier jedoch hinsichtlich der Verordnungsgeber. In der Bundesratsinitiative legen die Bundesregierung und die Landesregierungen jeweils für ihren Bereich die weiteren sicheren elektronischen Übermittlungswege fest (§ 130a Abs. 2 S. 6 E-ZPO), während im BMJ-Entwurf eine solche Verordnung durch die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates erlassen werden soll (§ 130a Abs. 4 Nr. 3 E-ZPO). Durch die Wahl des Verordnungsgebers kommt der dem BMJ-Entwurf

innewohnende Gedanke zum Ausdruck, dass für den elektronischen Rechtsverkehr bundesweit einheitliche und klare Regeln gelten sollen, da nach Ansicht des BMJ nur so das notwendige Vertrauen bei den Verfahrensbeteiligten erreicht werden könne⁴¹, während der Bundesratsentwurf die Länder jeweils in ihren Bereichen einbezieht.

Auch hinsichtlich der normierten sicheren elektronischen Übermittlungswege unterscheiden sich die Entwürfe. Während die Bundesratsinitiative neben der QES ebenfalls die neu geschaffene Organisationssignatur (§ 130a Abs. 1 S. 3 E-ZPO) und das besondere elektronische Anwaltspostfach als sicheren Übermittlungsweg einstuft, setzt das BMJ zwar ebenfalls auf das besondere elektronische Anwaltspostfach, im Gegensatz zur Bundesratsinitiative jedoch auch ausdrücklich auf die absenderbestätigte De-Mail nach § 5 Abs. 5 De-Mail-Gesetz.

Eine Nutzungspflicht für professionelle Einreicher ist ebenfalls in beiden Entwürfen angelegt (BR: § 130a Abs. 2 S. 1 E-ZPO/BMJ: § 130d E-ZPO). Die Bundesratsinitiative enthält im Gegensatz zum BMJ-Entwurf die bereits erwähnte Länderöffnungsklausel.

Letztlich besteht auch bei den Veränderungen zur Beweiskraft Einigkeit. So soll in beiden Entwürfen für die De-Mail in der absenderbestätigten Form nach § 5 Abs. 5 De-Mail-Gesetz der Anschein der Echtheit gelten (BR: § 371a Abs. 1a E-ZPO/BMJ: § 371a Abs. 2 E-ZPO). Auch hinsichtlich der Beweiskraft gescannter Urkunden fallen die Änderungsvorschläge gleich aus (in beiden Entwürfen jeweils § 371b E-ZPO). Der Bundesratsentwurf fordert jedoch im Gegensatz zum BMJ-Entwurf keinen schriftlichen Nachweis der inhaltlichen und bildlichen Übereinstimmung, sondern lediglich eine Bestätigung (§ 371b S. 1 E-ZPO).

Die Schaffung eines Portals für elektronische Formulare ist hingegen in beiden Entwürfen angelegt (BR: § 130a Abs. 4 S. 1 E-ZPO/BMJ: § 130c E-ZPO). Die Ausgestaltung unterscheidet sich jedoch: In beiden Entwürfen soll das BMJ mit Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung elektronische Formulare einführen können (BR: § 130a Abs. 4 S. 1 E-ZPO/BMJ: § 130c S. 1 E-ZPO). Im Bundesratsentwurf korrespondiert diese Einführung jedoch im Gegensatz zum BMJ-Entwurf mit einer ausdrücklichen Nutzungspflicht der veröffentlichten Formulare für professionelle Einreicher (§ 130a Abs. 4 S. 2 E-ZPO). Auch die genannten

⁴¹ So die Pressemitteilung des BMJ „Flächendeckende elektronische Kommunikation in Zukunft auch in der Justiz“ vom 19. 12. 2012, 3. Absatz, abrufbar unter www.bmj.de.

Veröffentlichungsplattformen unterscheiden sich. Während der Bundesrat eine Festlegung der Nutzung einer durch die Rechtsverordnung zu bestimmenden Kommunikationsplattform der Länder fokussiert (§ 130a Abs. 4 S. 1 E-ZPO), nimmt der BMJ-Entwurf hinsichtlich der Bestimmung des Portals durch die Rechtsverordnung keinen Bezug auf die Länder (§ 130c S. 3 E-ZPO). Außerdem bestimmt der BMJ-Entwurf, dass in der Rechtsverordnung zusätzlich eine Identifikation des Formularverwenders durch eine Identitätsprüfung angeordnet werden kann (§ 130c S. 4 E-ZPO).

Die Ersetzung von Papierbekanntmachungen und -veröffentlichungen durch zentrale länderübergreifende Internetveröffentlichungen auf dem Justizportal finden sich lediglich im Entwurf des Bundesrates. Dies gilt auch für die im Bundesratsentwurf enthaltene Länderöffnungsklausel, die es den Ländern ermöglicht den Zeitpunkt zu bestimmen, ab dem die Pflicht zur elektronischen Einreichung gilt (§ 130a Abs. 5 ZPO).

Bei der Regelung der öffentlichen Zustellung in elektronischer Form weisen die Entwürfe ebenfalls im Detail Unterschiede auf. Während in der Bundesratsinitiative der Eingang des Dokuments bei Eingang im elektronischen Postfach erfolgen soll (§ 174a Abs. 2 S. 1 E-ZPO), wird die Zustellung nach dem Entwurf des BMJ erst am dritten Werktag nach dem Datum der Eingangsbestätigung bewirkt, es sei denn eine frühere Zustellung wird durch das Empfangsbekanntnis nachgewiesen (§ 174 Abs. 4 S. 4 E-ZPO). Die Zustellung elektronischer Dokumente soll nach dem BMJ-Entwurf über einen sicheren Übermittlungsweg nach § 130a Abs. 4 E-ZPO gegen eine automatisierte Eingangsbestätigung und geschützt gegen die Kenntnisnahme Dritter erfolgen (§ 174 Abs. 3 S. 3 E-ZPO). Die Bundesratsinitiative fordert hierfür hingegen zusätzlich eine elektronische Signatur. Im BMJ-Entwurf ist im Gegensatz zur Bundesratsinitiative in § 174 Abs. 3 S. 4 E-ZPO eine Verpflichtung von Anwälten, Notaren, Gerichtsvollziehern, Behörden, Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts (siehe Abs. 1) zur Eröffnung eines sicheren elektronischen Zugangs normiert.

III. Schnittstellen zum E-Government-Gesetz

Insgesamt fällt beim Abgleich der Bundesratsinitiative für ein Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs in der Justiz (E-ERVFördG) und dem Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz) sowie zur Änderung weiterer Vorschriften auf, dass Letzterer offener und allgemeiner gehalten und mit weniger Verbindlichkeiten behaftet ist. So enthält das E-Government-Gesetz (EGovG) mehr Sollvorschriften als verbindliche Verpflichtungen, während das E-ERVFördG überwiegend konkrete Verpflichtungen,

beispielsweise zur Nutzung des elektronischen Rechtsverkehrs und zur Nutzung elektronischer Formulare, enthält.

Im Einzelnen ergeben sich folgende Schnittstellen zwischen den beiden Gesetzesentwürfen.

1. Einsatz der eID-Funktion des neuen Personalausweises

Der eID-Funktion kommt im EGovG insofern Bedeutung zu, dass jede Behörde des Bundes verpflichtet ist, in Verwaltungsverfahren, in denen sie die Identität einer Person aufgrund einer Rechtsvorschrift festzustellen hat oder aus anderen Gründen eine Identifizierung für notwendig erachtet, einen elektronischen Identitätsnachweis nach § 18 PAuswG oder nach § 78 Abs. 5 AufenthG anzubieten hat (§ 2 Abs. 3 EGovG-E).

Im E-ERVFördG hat die eID-Funktion hingegen lediglich praktische Bedeutung, wie die Gesetzesbegründung erörtert. Sie soll in der praktischen Umsetzung bei der Nutzung von Eingabecomputern der Gerichte, die sich nicht notwendig auch dort befinden müssen, und bei sogenannten „Web-Formularen“, also Formularen, die den Datengehalt unmittelbar zur Weiterverarbeitung in justiziellen Anwendungen verwenden, zur Anwendung kommen⁴².

Neben einer zu begrüßenden Einbeziehung der eID-Funktion in die praktische Umsetzung würde eine Verpflichtung zum Angebot der eID-Funktion zu einer flächendeckenden Durchsetzung verhelfen, was wünschenswert wäre.

2. Ersetzendes Scannen von Originaldokumenten (§ 130d Abs. 2 E-ZPO)

Eine weitere Schnittstelle zwischen E-Government-Gesetz und dem E-ERV-FördG ist das ersetzende Scannen, das in beiden Gesetzesentwürfen geregelt ist. Nach § 7 Abs. 1 EGovG-E sollen Behörden des Bundes bei einer elektronischen Aktenführung Papierdokumente scannen und zur Akte nehmen, wenn dies nicht unverhältnismäßigen Aufwand bedeutet. Die Papierdokumente sollen zurückgegeben oder vernichtet werden, sobald eine Aufbewahrung nicht mehr erforderlich ist (§ 7 Abs. 2 EGovG-E).

⁴² BT-Drs. 17/11691, Begründung Allgemeiner Teil, S. 72; Einzelbegründung zu Art. 2 Nr. 2 a) (§ 130a Abs. 1 E-ZPO), S. 72, 84.

Im E-ERVFördG ist das ersetzende Scannen in § 130d Abs.2 E-ZPO geregelt. In Papierform eingereichte Schriftstücke und sonstige Unterlagen sollen nach S. 1 der Vorschrift zur Ersetzung der Urschrift in ein elektronisches Dokument übertragen werden.

Die Vorschriften ähneln sich zwar, da sie beide Soll-Vorschriften darstellen. Die Formulierung des EGovG ist jedoch aufgrund einer Ausnahme bei unverhältnismäßigem Aufwand zurückhaltender gestaltet. Trotz dieses Unterschiedes scheinen die Vorschriften kompatibel.

3. Elektronische Aktenführung, elektronische Akteneinsicht (§ 130d Abs. 1 E-ZPO, § 130e E-ZPO)

Einen weiteren Aspekt, der in beiden Entwürfen zu finden ist, stellt die elektronische Aktenführung dar.

Im EGovG-E ist geregelt, dass die Behörden des Bundes ihre Akten elektronisch führen sollen, wenn dies nicht unwirtschaftlich ist (§ 6 S. 1, 2 EGovG-E).

Im E-ERVFördG ist die elektronische Aktenführung in § 130d E-ZPO verbindlicher geregelt. Die Prozessakten können zunächst elektronisch geführt werden (§ 130d Abs. 1 S. 1 E-ZPO). Die Bundesregierung und die Landesregierungen bestimmen jedoch für ihren jeweiligen Bereich den Zeitpunkt, ab dem die Akten elektronisch geführt werden müssen (§ 130d Abs. 1 S. 2 E-ZPO).

Das EGovG-E enthält keine Verpflichtung, sondern lediglich eine Sollvorschrift. Des Weiteren wird immer noch eine Ausnahme im Falle der Unwirtschaftlichkeit gemacht. Im E-ERVFördG ist hingegen die Bestimmung eines Zeitpunktes für die verpflichtende Nutzung festgelegt.

Problematisch stellen sich diese Unterschiede aufgrund der unterschiedlichen Durchsetzbarkeit dar. Während sich die Kommunikation mit und zwischen den Gerichten aufgrund der Verpflichtung in diesem Bereich schneller durchsetzen wird und so unterschiedliche Verhältnisse entstehen, die die Kommunikation zwischen den Bereichen der Verwaltung und der Justiz behindern.

Eine Verpflichtung zur elektronischen Aktenführung, wie sie das E-ERVFördG vorsieht, wäre hier zu begrüßen, um die elektronische Aktenführung sowohl im Bereich der Verwaltung als auch im Bereich der Justiz einheitlich voran zu bringen.

Auch die Einsicht in die elektronisch geführten Akten ist unterschiedlich geregelt.

Das EGovG-E regelt, dass elektronisch geführte Akten durch die Behörden des Bundes durch Aktenausdruck, auf einem Bildschirm, durch Übermittlung eines elektronischen Dokuments oder durch elektronischen Zugriff eingesehen werden können (§ 8 EGovG-E). Auf Verlangen sollen Behörden auch elektronische Dokumente von Urkunden, die sie selbst erstellt haben, ausstellen oder elektronische Abschriften fertigen und beglaubigen (§ 33 Abs. 7 VwVfG).

Im E-ERVFördG ist die Akteneinsicht bei nur elektronischer (Abs. 2) oder zusätzlich elektronischer Aktenführung (Abs. 3) durch Aktenausdruck, Aktenauszug, Wiedergabe auf einem Bildschirm, Übermittlung von elektronischen Dokumenten (§ 130e Abs. 2 S. 1 E-ZPO) sowie bei Bevollmächtigten, die Mitglied einer Rechtsanwaltskammer sind, auch durch elektronischen Zugriff möglich.

Die Regelungen ähneln sich stark und sind deshalb als kompatibel anzusehen. Lediglich der Aktenauszug ist im EGovG nicht als Einsichtsmöglichkeit genannt. Das E-ERVFördG enthält hingegen keine Regelung der elektronischen Ausstellung oder elektronischer Abschriften. Eine Vereinheitlichung des Wortlautes wäre jedoch zur Erleichterung der Rechtsanwendung und aus Gründen der Einheitlichkeit ratsam, zumal keine wesentlichen inhaltlichen Abweichungen bestehen, da aus einem Aktenauszug keine anderen Informationen gezogen werden können als aus dem Aktenausdruck.

4. Ersetzung der Schriftform durch eine elektronische Form bzw. Normierung von sicheren Übermittlungswegen

Einen wichtigen Schnittpunkt, der in beiden Gesetzesentwürfen sehr abweichend geregelt ist, stellt die Ersetzung der Schriftform durch elektronische Formen bzw. die Normierung von sicheren Übermittlungswegen zu diesem Zweck dar.

Das EGovG-E stellt zunächst klar, dass durch ein Unterschriftenfeld auf einem vorgeschriebenen Formular nicht die Schriftform angeordnet wird. Bei einer intendierten elektronischen Versendung soll das Unterschriftenfeld entfallen (§ 13 EGovG-E).

Die Ersetzung der Schriftform soll nach § 3a Abs. 2 E-VwVfG neben der QES durch die unmittelbare Abgabe der Erklärung in einem elektronischen Formular, das von der Behörde in einem Eingabegerät oder über öffentlich zugängliche Netze zur Verfügung gestellt wird, in Verbindung mit einem Identitätsnachweis nach § 18 PAuswG oder nach § 78 Abs. 5 AufenthG oder mit der absenderbestätigten De-Mail mit sicherer Anmeldung nach § 5 Abs. 5 De-MailG möglich sein.

Das E-ERVFördG trifft hier eine abweichende Regelung. Neben der Ersetzung der Schriftform durch die QES (§ 130a Abs. 1 S. 1 E-ZPO), ist vorgesehen, auch andere sichere Verfahren zur Ersetzung der Schriftform zuzulassen, die die Authentizität und die Integrität des übermittelten elektronischen Dokuments sicherstellen (§ 130a Abs. 1 S. 2 E-ZPO). Diese sicheren Wege sollen durch die Bundesregierung und die Landesregierungen jeweils in ihrem Bereich durch Rechtsverordnung nach § 130a Abs. 2 S. 6 E-ZPO festgelegt werden. Des Weiteren wird die neu geschaffene Organisationssignatur als Schriftformersatz genannt (§ 130a Abs. 1 S. 3 E-ZPO). Auch das besondere elektronische Anwaltspostfach wird, wenn das elektronische Dokument mit einer Signatur versehen ist, als Möglichkeit der Schriftformersetzung aufgeführt (§ 130a Abs. 1 S. 4 E-ZPO).

Das E-ERVFördG nennt folglich mehr Möglichkeiten, um die Schriftform zu ersetzen, und schafft darüber hinaus Raum für weitere sichere Verfahren, indem es die Authentizität und die Integrität einer elektronischen Nachricht als Voraussetzungen für ein Schriftformäquivalent nennt und zur Festlegung dieser sicheren Verfahren in einer Rechtsverordnung ermächtigt.

Eine solche technikneutrale Definition ist insgesamt aus mehreren Gründen zu begrüßen⁴³. Zunächst entwickelt sich die Technik vor allem im Bereich des Internets besonders schnell. Eine neutral gehaltene Definition ist somit entwicklungs offen. Es ist zu erwarten, dass in Zukunft weitere Kommunikationstechniken bzw. Übermittlungswege entwickelt werden. Verwendet man eine entwicklungs offene Definition, könnten unter diese auch künftige Kommunikationsformen gefasst werden, wenn die Voraussetzungen der Authentizität und der Integrität erfüllt sind. Dann ist es nicht mehr erforderlich, die Vorschrift zu erweitern oder anzupassen. Bei einer bloßen Aufzählung der geeigneten sicheren Übermittlungswege hingegen müssten neu entwickelte sichere Übermittlungsformen nachträglich durch Ordnungsänderung hinzugefügt werden. Auch aufgrund des Umstandes, dass nicht absehbar ist, welche der heute bestehenden Übermittlungswege sich durchsetzen werden, erscheint eine allgemeine Definition in Verbindung mit einer Rechtsverordnung praktikabler.

⁴³ Siehe zu den Vorteilen einer technikneutralen Definition bereits die ISPRAT Stellungnahme zum Diskussionsentwurf des Bundesministeriums der Justiz für ein Gesetz zur Einführung der elektronischen Akte in Strafsachen (Stand: 30. 05. 2012), S. 5, abrufbar unter www.isprat.net.

An diesem Schnittpunkt besteht folglich großer Anpassungsbedarf. Durch die unterschiedlichen Regelungen zur Ersetzung der Schriftform im Verwaltungsverfahren und in den anderen Prozessordnungen, die durch das E-ERVFördG geändert werden, wie beispielsweise die ZPO, das SGG oder die FGO, könnte es bei der Kommunikation an Schnittstellen zu Problemen und Rechtsunsicherheiten kommen. Insbesondere zwischen der VwGO, die durch das E-ERVFördG entsprechend der ZPO geändert werden soll, und dem VwVfG, das im Rahmen der E-Government-Bestrebungen die oben beschriebenen Änderungen erfahren wird, könnte es zu Schwierigkeiten kommen. So sollten die Voraussetzungen an die Schriftformersetzung im Verwaltungsverfahren (zu dem auch bereits das Rechtsschutzverfahren des Widerspruchs nach §§ 68 ff. VwGO zählt, welches grundsätzlich den Regelungen des VwVfG folgt⁴⁴) und im zugehörigen gerichtlichen Nachprüfungsverfahren identisch sein⁴⁵.

Für eine Differenzierung zwischen der Schriftformersetzung im Verwaltungsverfahren und im gerichtlichen Verfahren sind darüber hinaus keine Gründe ersichtlich. Die Unterschiede führen vielmehr zur Uneinheitlichkeit und erschweren so unnötig die Übersichtlichkeit und infolgedessen die Rechtssicherheit⁴⁶.

Eine Regelung der sicheren Übermittlungswege in einer bundeseinheitlichen Rechtsverordnung, wie sie im Entwurf des BMJ zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehr mit den Gerichten vorgesehen ist, sowohl für den Bereich der Justiz als auch für den der Verwaltung erscheint hier insgesamt sinnvoll, da Uneinheitlichkeiten hinsichtlich der sicheren Übermittlungswege zwischen den einzelnen Bundesländern und gegenüber dem Bund zu einer unübersichtlichen Gesetzeslage und zu Rechtsunsicherheiten führen werden.

⁴⁴ Vgl. nur *Dolde/Porsch*, in: Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), *Verwaltungsgerichtsordnung*, Loseblatt (Stand: 23. EL 2012), Vorbem. zu § 68 Rn. 2.

⁴⁵ Siehe hierzu bereits die ISPRAT Stellungnahme zum Diskussionsentwurf des Bundesministeriums der Justiz für ein Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten (Stand: 06. 06. 2012), S. 5, abrufbar unter www.isprat.net.

⁴⁶ Siehe hierzu bereits die ISPRAT-Stellungnahme zum Diskussionsentwurf des Bundesministeriums der Justiz für ein Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten (Stand: 06. 06. 2012), S. 6, abrufbar unter www.isprat.net.

5. Verpflichtung zur elektronischen Zugangseröffnung

Einen weiteren wichtigen Punkt stellt die erforderliche Zugangseröffnung bzw. eine Verpflichtung zu dieser dar.

Das E-GovG-E verpflichtet in § 2 Abs. 1 E-GovG-E die Behörden des Bundes dazu, einen elektronischen Zugang zu eröffnen. Nach § 2 Abs. 1 E-GovG-E werden die Bundesbehörden auch dazu verpflichtet, einen De-Mail-Zugang vorzuhalten.

Das E-ERVFördG normiert hingegen keine ausdrückliche Verpflichtung zur Eröffnung eines Zugangs. Lediglich in § 130a Abs. 2 E-ZPO findet sich eine Verpflichtung für Rechtsanwälte und registrierte Personen nach § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 RDG zur elektronischen Übermittlung, was im praktischen Sinne die Eröffnung eines sicheren elektronischen Zugangs erfordert. Eine Verpflichtung zu bzw. eine praktische Erforderlichkeit der Eröffnung eines bestimmten sicheren elektronischen Zugangs ist im E-ERVFördG jedoch nicht zu finden.

Die Eröffnung elektronischer Zugänge ist Voraussetzung für die Verbreitung des öffentlichen Rechtsverkehrs. Eine Verpflichtung ist deshalb zu begrüßen. Allerdings sollte aus Gründen der Technik- bzw. der Wettbewerbsneutralität sowie der Entwicklungsoffenheit auf die Bestimmung eines speziellen Zugangs verzichtet werden.

6. Bereitstellung von sogenannten „Web-Formularen“

Auch die Bereitstellung von sogenannten „Web-Formularen“, also von Formularen, die im Internet als PDF oder in anderer Form bereitgestellt werden, ist in den beiden Gesetzesentwürfen unterschiedlich geregelt.

Nach dem Entwurf zum E-GovG soll jede Behörde über öffentlich zugängliche Netze erforderliche Formulare bereitstellen (§ 3 Abs. 2 E-GovG-E).

Das E-ERVFördG geht hier mit der Idee von einer Kommunikationsplattform der Länder, auf der Formulare bereitgestellt werden, weiter. Der Entwurf ermächtigt das BMJ mit Zustimmung des Bundesrates in § 130a Abs. 4 E-ZPO zur Einführung einheitlicher elektronischer Formulare, die auf einer durch Rechtsverordnung zu bestimmenden gemeinsamen Kommunikationsplattform der Länder im Internet zur

Verfügung gestellt werden (S. 1) und zu deren Benutzung professionelle Einreicher ab einem von den Ländern zu bestimmenden Zeitpunkt verpflichtet sein werden (S. 2)⁴⁷.

Eine solche Plattform ist im EGovG-E nicht angelegt. Während das EGovG-E wieder lediglich eine Sollvorschrift enthält, ist im E-ERVFördG eine konkrete Verpflichtung für professionelle Einreicher vorgesehen. Dies führt zu den bereits genannten Problemen der uneinheitlichen Durchsetzbarkeit des elektronischen Rechtsverkehrs. Eine Verpflichtung zur Nutzung elektronischer Formulare wäre deshalb auch im Bereich der Verwaltung zu begrüßen. Die Schaffung einer einheitlichen Plattform würde zusätzlich zur Übersichtlichkeit beitragen.

7. Elektronische Bezahlungsmöglichkeiten

Zu elektronischen Bezahlungsmöglichkeiten ist im E-ERVFördG nichts geregelt. Lediglich das EGovG-E macht hierzu Aussagen. Nach § 4 EGovG-E muss eine Behörde die Einzahlung von anfallenden Gebühren oder die Begleichung dieser sonstigen Forderungen durch Teilnahme an mindestens einem im elektronischen Geschäftsverkehr üblichen und hinreichend sicheren Zahlungsverfahren ermöglichen. Diese Verpflichtung sollte auch in der Justiz eingeführt werden. Wäre zwar die Versendung von elektronischen Dokumenten rechtssicher möglich, mit Einreichung jedoch die Bezahlung von Gebühren verbunden, die wiederum auf dem elektronischen Wege nicht erbracht werden könnte, würde dies den Mehrwert des elektronischen Rechtsverkehrs ungemein mindern.

8. Einreichung elektronischer Nachweise

Der Entwurf für ein EGovG legt fest, dass Nachweise bei elektronischen Verfahren grundsätzlich elektronisch eingereicht (§ 5 Abs. 1 EGovG-E) bzw. direkt von Behörde zu Behörde übermittelt werden können (§ 5 Abs. 2 EGovG-E). Im E-ERVFördG ist die Einreichung elektronischer Nachweise hingegen nicht geregelt. Dies wäre jedoch auch im Bereich der Justiz wünschenswert, da es Medienbrüche vermeidet.

9. Bekanntmachungen und Verkündungen

Letztlich bestehen auch Unterschiede bei der Einführung von elektronischen Bekanntmachungen und Verkündungen.

⁴⁷ BT-Drs. 17/11691, S. 2.

Der EGovG-Entwurf sieht vor, dass eine durch Rechtsvorschrift des Bundes bestimmte Pflicht zur Publikation in einem amtlichen Mitteilungs- oder Verkündungsblatt des Bundes, eines Landes oder einer Gemeinde unbeschadet des Art. 82 Abs. 1 GG zusätzlich oder ausschließlich durch eine elektronische Ausgabe erfüllt werden kann, wenn diese über öffentlich zugängliche Netze angeboten wird (§ 15 Abs. 1 EGovG-E).

Es muss jedoch gem. § 15 Abs. 2 EGovG-E sichergestellt sein, dass jede Person einen angemessenen Zugang zu der Publikation hat, insbesondere durch die Möglichkeit, Ausdrücke zu bestellen oder in öffentlichen Einrichtungen auf die Publikation zuzugreifen, diese zu abonnieren oder elektronisch einen Hinweis auf neue Publikationen zu erhalten. Des Weiteren ist, wenn es ausschließlich eine elektronische Ausgabe gibt, dies in öffentlich zugänglichen Netzen auf geeignete Weise bekannt zu machen und sicherzustellen, dass die publizierten Inhalte allgemein und dauerhaft zugänglich sind sowie eine Veränderung des Inhaltes ausgeschlossen werden kann. Bei einer gleichzeitigen Publikation in elektronischer und papiergebundener Form hat die herausgebende Stelle darüber hinaus eine Regelung zu treffen, welche Form als die authentische anzusehen ist. Gem. § 27a E-VwVfG, der die öffentliche Bekanntmachung im Internet für das Verwaltungsverfahren regelt, soll eine durch Rechtsvorschrift angeordnete öffentliche oder ortsübliche Bekanntmachung auch zusätzlich durch die Behörde im Internet veröffentlicht werden, indem der Inhalt der Bekanntmachung auf einer Internetseite der Behörde oder ihres Verwaltungsträgers zugänglich gemacht wird.

Das E-ERVFördG regelt die Ersetzung der Papierbekanntmachungen und -veröffentlichungen (einschließlich der Gerichtstafel) durch eine zentrale länderübergreifende Internetveröffentlichung auf dem Justizportal.

Die Idee der elektronischen Bekanntmachung und Verkündung findet sich folglich in beiden Gesetzesentwürfen. Eine zentrale und länderübergreifende Lösung über ein Justizportal, die wünschenswert erscheint, ist jedoch nur im E-ERVFördG vorgesehen. Das EGovG-E ist bei diesem Aspekt erneut unverbindlicher gestaltet, indem es die elektronische Veröffentlichung lediglich zur Disposition stellt bzw. zusätzlich einführt. Eine Verpflichtung, wie sie das E-ERVFördG vorsieht, wäre hier zielführender.

IV. Fazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass aufgrund der Kommunikation und den vorhandenen Schnittstellen zwischen den Bereichen der Justiz und der Verwaltung hinsichtlich der Regelung des elektronischen Rechtsverkehrs auf Einheitlichkeit geachtet werden sollte. Hierauf hat ISPRAT bereits in mehreren Stellungnahmen hingewiesen⁴⁸.

Insbesondere die Schriftform sollte technikoffen gestaltet und Schriftformäquivalente in einer bundeseinheitlichen Rechtsverordnung festgelegt werden.

Hinsichtlich der Organisationssignatur wäre ein weiterer Ausbau auch auf juristische Personen des Privatrechts wie beispielsweise Unternehmen zu begrüßen. Wenn eine solche auch nicht die konkrete signierende Person erkennen lässt, könnte sie jedoch – was als entscheidend anzusehen ist – Aufschluss darüber geben, von welcher Organisation das elektronische Dokument stammt. Hierzu bestehen in Österreich bereits Ansätze.

⁴⁸ Siehe hierzu schon die ISPRAT-Stellungnahmen zu den Gesetzesentwürfen des Bundesministeriums der Justiz für ein Gesetz zur Einführung der elektronischen Akte in Strafsachen (Diskussionsentwurf) (Stand: 30.05.2012) und ein Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten (Stand: 06.06.2012), abrufbar unter www.isprat.net.

BUND-LÄNDER-ABGLEICH

Beitrag aus Sicht des Landes Berlin

I. Einführung

Der Entwurf des neuen E-Government-Gesetzes des Bundes erhebt den Anspruch, über die föderalen Ebenen hinweg Wirkung zu entfalten sowie Bund, Ländern und Kommunen zu ermöglichen, einfachere, nutzerfreundlichere und effizientere elektronische Verwaltungsdienste anzubieten. Inwiefern dieser Anspruch erfüllbar ist und sich in die Ebenen übergreifende E-Government-Aktivitäten bzw. Strategien einpasst, ist Gegenstand der folgenden Ausführungen.

1. Von der E-Government Strategie zum Gesetz

Der Begriff „Strategie“ ist definierbar als längerfristig ausgerichtetes Anstreben eines Ziels, unter Berücksichtigung der verfügbaren Mittel und Ressourcen⁴⁹. Der Erfolg einer Strategie muss sich demnach am Grad der Zielerreichung messen lassen. In diesem Sinne kann das neue E-Government-Gesetz des Bundes, welches eine Umsetzungsmaßnahme der nationalen E-Government-Strategie darstellt, durchaus als Erfolg verstanden werden. Die Implementierung von E-Government-Maßnahmen kann nur dann erfolgreich sein, wenn sie in eine umfassende Strategie eingebettet ist, die sich am Nutzungsverhalten der Bürgerinnen und Bürger orientiert⁵⁰. Die strategischen Überlegungen müssen dann schlussendlich in die Schaffung von verbindlichen Regelungen münden; denn die erfolgreiche Entwicklung von E-Government, im Sinne eines bedeutenden Beitrags zur Verwaltungsmodernisierung und zum Bürokratieabbau, ist nur möglich, wenn das Stadium politischer Absichtserklärungen überwunden wird und Regelungen mit einem hohen Grad an Verbindlichkeit geschaffen werden. Auch aus (verfassungs-)rechtlichen Gründen sind der Verwaltung in Deutschland im Vergleich zu

⁴⁹ Siehe: <http://de.wikipedia.org/wiki/Strategie>

⁵⁰ Siehe hierzu am Beispiel des Landes Berlin: *Rienaß, Udo*: Kein Best-practice ohne Strategie, S. 411 ff., in: *Wirtz, Bernd W. (Hrsg.): E-Government. Grundlagen, Instrumente, Strategien*, Wiesbaden 2012

anderen europäischen Staaten engere Grenzen für ihr elektronisches Verwaltungshandeln gesetzt, die häufig durch ein (Parlaments-)Gesetz definiert werden müssen. So besteht in aller Regel die Notwendigkeit zur gesetzlichen Zulassung von elektronischer Kommunikation im Verwaltungsverfahren, insbesondere in Bereichen in denen Schriftformerfordernisse gesetzlich statuiert sind⁵¹. Überdies setzt auch das Datenschutzrecht richtigerweise Grenzen, indem es auch im elektronischen Verfahren eine zweckgebundene Datenverwendung sicherstellt und mithin personenbezogene Daten schützt.

In diese Richtung geht auch das neue Bundesgesetz: durch den Abbau bundesrechtlicher Hindernisse wird es Bund, Ländern und Kommunen ermöglicht, auf einer rechtssicheren Basis einfachere, nutzerfreundliche und effizientere elektronische Verwaltungsdienste anzubieten.

2. Die E-Government-Strategien des Bundes und der Länder – ein überblicksartiger Vergleich

Ebenso wie der Bund haben sich auch alle Bundesländer dem Thema E-Government mit unterschiedlicher Intensität und Schwerpunktsetzung genähert. Die Unterschiede korrespondieren mit den unterschiedlichen Lebensverhältnissen vor Ort (Stadt/Land), den finanziellen Möglichkeiten und der Verwaltungskultur. So steht die Bundeshauptstadt Berlin, die als eine Rechtspersönlichkeit Landes- und Kommunalaufgaben wahrnimmt, vor anderen Herausforderungen als beispielsweise das Flächenland Bayern.

Alle Bundesländer und der Bund haben ihre Aktivitäten im Bereich des E-Government mit umfangreichen strategischen Überlegungen und Visionen unterfüttert. Anknüpfend an die Ansätze zur Verwaltungsmodernisierung in den 90er Jahren sollte so die Modernisierung und Optimierung von Verwaltungsprozessen im digitalen Raum fortgeschrieben werden.

Die E-Government-Visionen bzw. -Strategien in den jeweiligen Bundesländern waren jedoch noch unterschiedlich erarbeitet, wenig koordiniert und nicht aufeinander abgestimmt. Im Zuge des Föderalismus entwickelt jedes der 16 Bundesländer seine

⁵¹ Siehe: *Stelkens, Ulrich*: Der rechtliche Rahmen des elektronischen Verwaltungshandelns, S. 54 f. in: *Wirtz, Bernd W. (Hrsg.): E-Government. Grundlagen, Instrumente, Strategien*, Wiesbaden 2012

eigene Vision, zusätzlich sind noch Bund und Kommunen aktiv⁵². Die zahlreichen E-Government-Aktivitäten von Bund, Ländern und Kommunen waren geprägt von Kleinteiligkeit und Inkohärenz, so dass sich der Vergleich zur Kleinstaaterei des Deutschen Bundes mit ihrem Flickenteppich aufdrängt.

Ebenso wie die strategische Ausrichtung war und ist auch die organisatorische Umsetzung der E-Government-Aktivitäten in den Bundesländern relativ heterogen. Die IT-Beauftragten der Landesregierungen sind unterschiedlichen Ressorts zugeordnet (Innen-, Finanz- oder Justizressort) und amtieren meistens im Range eines Staatssekretärs mit unterschiedlicher Ausstattung und Befugnissen. Dies erschwerte die Koordination und die Kommunikation zwischen den einzelnen Verwaltungsebenen. Eine Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung aus dem Jahr 2003 kommt resümierend zu dem Ergebnis: „Es ist jedoch festzustellen, dass zum heutigen Zeitpunkt die notwendige Koordination und Kooperation zwischen Bund, Ländern und Kommunen – geschweige denn auf europäischer Ebene – erst am Anfang stehen. Es entsteht damit das Problem der Entwicklung von eGovernment-Insellösungen“⁵³. Diese Aussage zeigt die Verbesserungsmöglichkeiten in der Deutschen E-Government-Strategie auf, die teilweise heute noch bestehen: es werden durchaus brauchbare Ergebnisse erzielt und gute Projekte umgesetzt, jedoch häufig nur mit regional beschränkter Wirkung. Ebenen übergreifende Effekte (z. B. zwischen den Ländern bzw. Bund und Ländern) bleiben häufig aus. Auch im internationalen Kontext, insbesondere innerhalb der europäischen Union, vermögen kleinteilige Minimallösungen auf lokaler Ebene nicht zu überzeugen. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken waren grundlegende Koordinierungs- und Steuerungsinstrumente erforderlich.

Eine grundlegende rechtliche Zäsur dieser Fragmentierungstendenzen war die Einführung des Artikels 91c GG durch die Föderalismusreform im Jahr 2009. Bund und Länder haben mit der Einführung des Artikels 91c GG sowie mit dem IT-Staatsvertrag zur Umsetzung des Artikels 91c GG deutlich auf die allgemein gesteigerte politische Bedeutung des E-Government und auf den zunehmenden Koordinierungsbedarf im föderalen Kontext reagiert. Ihre institutionelle Umsetzung fand die neue Bund-Länder-

⁵² Vgl. hierzu grundlegend die umfassende Studie der *Friedrich-Ebert-Stiftung*: eGovernment in den Bundesländern – Sachstand und Perspektiven –, Bonn 2003.

⁵³ *Friedrich-Ebert-Stiftung*: eGovernment in den Bundesländern. Sachstand und Perspektiven, Bonn 2003, S. 29.

Kooperation im IT-Planungsrat⁵⁴, der sich am 22. April 2010 konstituierte. Hierdurch entstand ein wirkungsvolles Instrument zur Koordinierung und Steuerung der E-Government-Aktivitäten von Bund und Ländern. Ein wichtiges Produkt des Gremiums ist die Verabschiedung der Nationalen E-Government-Strategie am 24. September 2010. Die Nationale E-Government-Strategie (NEGS) strebt die gemeinsame strategische Ausrichtung von Bund, Ländern und Kommunen in der Weiterentwicklung von E-Government an und möchte das Handeln der beteiligten Akteure koordinieren, um Interoperabilität und Wirtschaftlichkeit zu sichern. Diese grundsätzliche Vision wurde bereits um konkrete Umsetzungsmaßnahmen ergänzt. So wurden im Rahmen der NEGS mit Beschluss des IT-Planungsrats vom 13. Oktober 2011 sieben konkrete Steuerungsprojekte⁵⁵ beschlossen, die wiederum in konkrete Umsetzungsmaßnahmen münden sollen. Das Beispiel des Projekts „Weiterer Auf- und Ausbau der föderalen E-Government-Infrastruktur“ zeigt, wie konkret die interföderale Zusammenarbeit im E-Government-Bereich bereits gediehen ist. So wird beispielsweise über eine gemeinsame Infrastruktur für die Funktionen E-Mail, Kalender, Kontakte und Aufgaben auf der Basis eines sicheren Cloud-Dienstes zwischen Bund und Ländern nachgedacht. Hiermit sollen redundante Infrastrukturen abgebaut werden und Synergieeffekt, insbesondere zur Entlastung der öffentlichen Haushalte, fruchtbar gemacht werden

⁵⁴ Die Aufgaben umschreibt § 1 des Vertrags zur Ausführung von Artikel 91c GG: „(1) Der Planungsrat für die IT-Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung zwischen Bund und Ländern (IT-Planungsrat):

1. koordiniert die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Fragen der Informationstechnik;
2. beschließt fachunabhängige und fachübergreifende IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards;
3. steuert die Projekte zu Fragen des informations- und kommunikationstechnisch unterstützten Regierens und Verwaltens (E-Government-Projekte), die dem IT-Planungsrat zugewiesen werden;
4. übernimmt die in § 4 dieses Vertrages genannten Aufgaben für das Verbindungsnetz nach Maßgabe des dort angeführten Gesetzes.“

⁵⁵ Weiterer Auf- und Ausbau der föderalen E-Government-Infrastruktur; Entwicklung einer Gesamtstrategie für den Einsatz elektronischer Identifizierungs- und Signaturverfahren im E-Government (eID-Strategie für E-Government); Verbesserung und Vereinheitlichung der Informationssicherheit; Aufbau eines Föderativen Informations- und Wissensmanagements (FIM); Ausbau der Standardisierung im Bereich Daten- und Dokumentenaustausch; Förderung des Open Government; Aufbau einer Good Practice Plattform zur Vernetzung der E-Government-Aktivitäten von Bund, Ländern und Kommunen („NEGS-Monitor“)

Praktische Beispiele für eine Bund-Länder übergreifende Zusammenarbeit lassen sich bereits vor der oben erwähnten Änderung des Grundgesetzes feststellen. So kooperieren Bund, Länder und Kommunen seit 2003 im Rahmen der nationalen Initiative Deutschland-Online mit dem Ziel der Ebenen übergreifenden Integration von Verwaltungsprozessen. Konkrete Beispiele für die so gemeinsam erarbeiteten Standards ist der Standard „XJustiz“ für die Umsetzung des automatisierten Datenaustausches im elektronischen Rechtsverkehr.

Nur mittels durchgängiger E-Government-Systeme lassen sich Bürokratieabbau und Steigerung der Servicequalität in der Verwaltung erfolgreich verwirklichen. Auch Datenschutz, Transparenz und umfassende Partizipation⁵⁶ setzen die Bürgerinnen und Bürger länderübergreifend voraus und dürfen hier auch einheitliche Lösungen erwarten. Denn Bürgerinnen und Bürgern nehmen den Staat als Einheit wahr und differenzieren nicht nach unterschiedlichen Verwaltungsträgern, wenn es darum geht, konkrete Anträge zu stellen. Insofern ist die Standardisierung von Verwaltungsprozessen im virtuellen Raum unabdingbar.

In diesem Sinne lässt sich zusammenfassend feststellen, dass die Einführung des Art. 91 c GG ein wichtiger Meilenstein hin zu einer zunehmenden Verrechtlichung von E-Government ist und somit auch zu mehr (Rechts-)Verbindlichkeit der Bund-Länder-Kooperation sowie auch der intraföderalen Zusammenarbeit in diesem Bereich führt. In der Konsequenz ergibt sich so mittelbar auch die Notwendigkeit für die Länder, ihre jeweiligen Verwaltungsräume in Erfüllung der Verpflichtungen aus dem IT-Staatsvertrag mit eigenen E-Government-Gesetzen zu gestalten⁵⁷.

3. Strategische E-Government-Entwicklung am Beispiel des Landes Berlin

Das Beispiel des Landes Berlin illustriert deutlich, wie das Spannungsfeld aus strategischen Überlegungen und praktischen Umsetzungsmaßnahmen aufgelöst werden kann. Außerdem wird sichtbar, wie strategische Überlegungen auf Bundes- und Landesebene sinnvoll miteinander verzahnt werden können.

⁵⁶ In jüngster Zeit ist das Aufkommen und die Landtagswahlerfolge der Piraten-Partei ein Indiz für ein gestiegenes Bedürfnis der Bevölkerung nach Transparenz und Partizipation im digitalen Raum. In der Berliner Verwaltung hat das partizipative Verwaltungsverfahren eine lange Tradition und wird durch viele Projekte umgesetzt. Vgl. hierzu: *Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (Hrsg.): Handbuch der Partizipation*, Berlin 2011.

⁵⁷ Vgl. hierzu vertiefend: *Schulz, Sönke*: Macht Art. 91 c GG E-Government-Gesetze der Länder erforderlich?, in: *DÖV (Die Öffentliche Verwaltung)* 2010, S. 225 ff.

Schon im Jahr 2002 hat der Berliner Senat den „Masterplan E-Government“ beschlossen, der aufzeigt, dass es bei der E-Government-Entwicklung um weit mehr als technische Implementierungen von Lösungen und die Verfahrensabwicklung zwischen Bürgerschaft und Verwaltung geht. Vielmehr wurden parallel zu Aspekten technischer Innovationen insbesondere auch strukturelle, organisatorische, rechtliche und personelle Fragen behandelt. Dieses breite, umfassende Verständnis von E-Government zieht sich wie ein roter Faden durch die strategischen Planungen in Berlin⁵⁸. Im Jahr 2007 führte dies zur Verabschiedung des Modernisierungsprogramms „ServiceStadt Berlin“, mit dem die Symbiose zwischen Verwaltungsmodernisierung und E-Government in Berlin vollzogen wurde. Praktisch manifestierte sich das Programm in über 100 Einzelprojekten wie beispielsweise der elektronischen Baugenehmigung oder den Online Bürgerdiensten der Berliner Bürgerämter. Im Ergebnis hat E-Government in den zurückliegenden Jahren signifikante Impulse und Beiträge zur Modernisierung der Berliner Verwaltung geliefert und wird hierzu auch zukünftig als Treiber und Katalysator dienen. Für die neue Legislaturperiode bis zum Jahre 2016 hat der Berliner Senat das Modernisierungsprogramm „ServiceStadt Berlin 2016“ verabschiedet.

Mit der NEGS ist ein nationales E-Government-Leitbild für „koordiniertes Handeln in Eigenverantwortung“ entworfen worden, an dem sich Bund, Länder und Kommunen in ihrem jeweiligen Handlungs- und Zuständigkeitsbereich ausrichten können und sollen. An dieses Leitbild hat das Land Berlin nahtlos angeknüpft, indem es seine eigene Berliner E-Government-Strategie (BEGS)⁵⁹ entwickelt. Mit dieser Landesstrategie soll die Zielsystematik des Bundes für Berlin adaptiert und inhaltlich angereichert werden. Somit soll ein methodischer und inhaltlicher Gleichklang von Bundes- und Landesstrategie erreicht werden. Zum einen wird durch eine Verzahnung der Beitrag des Landes Berlins zur nationalen E-Government-Entwicklung ablesbar. Zum anderen können bestehende Übereinstimmungen, erforderliche Abstimmungen und zu berücksichtigende Abhängigkeiten transparent werden, die bei losgelösten Zielsystemen übersehen werden könnten. Somit können Doppelarbeit und divergente Entwicklungen

⁵⁸ Zur strategischen Einbettung des E-Government in Berlin siehe: *Rienaß, Udo*: Kein Best-practice ohne Strategie, S. 415 f., in: *Wirtz, Bernd W. (Hrsg.): E-Government. Grundlagen, Instrumente, Strategien*, Wiesbaden 2012

⁵⁹ Die Berliner E-Government-Strategie wird von der Senatsverwaltung für Inneres und Sport entwickelt und soll nach der Abstimmung mit den anderen Fachressorts im Senat behandelt werden.

vermieden und so die E-Government-Entwicklung insgesamt effizienter und wirtschaftlicher vorangetrieben werden.

Konkrete Schwerpunktmaßnahmen des Landes Berlin sind unter anderem die Entwicklung eines standardisierten IT-Arbeitsplatzes, die Einführung der elektronischen Akte, die IT-Umsetzung im Rahmen der EU-Dienstleistungsrichtlinie, ein modernes Anliegen- und Beschwerdemanagement sowie die Entwicklung von mobilen Bürgerdiensten bzw. Bürgerterminals. Zudem bereitet Berlin ein eigenes E-Government-Gesetz vor, das neben den ergänzenden landesspezifischen Regelungen zum Einsatz von E-Government auch Regelungen zur IT-Steuerung im Lande enthalten wird. Ebenso bedeutsam sind die Bereiche Open Data und Open Government, mit denen Berlin bereits seit Jahren Prioritäten setzt, um so besonderen Bedürfnissen nach Transparenz und Partizipation gerecht zu werden. Für die deutsche Hauptstadt und Metropole Berlin mit ihren mannigfaltigen Großprojekten und ständig zu bewältigenden Transformationsprozessen gehören verstärktes gesellschaftliches Engagement und direkte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger zum Kern einer lebendigen Demokratie. Diesem Anspruch müssen Politik und Verwaltung auch im digitalen Raum gerecht werden.

II. Auswirkungen des neuen E-Government-Gesetzes des Bundes auf die Landesebene

1. Regelungen auf Landesebene de lege lata

Abgesehen von Schleswig-Holstein, das im Jahre 2009 ein eigenes E-Government-Gesetz verabschiedet hat, existieren bisher weder auf Bundes-, noch auf Landesebene eigenständige, umfassende Regelungen zur Materie. Dahingegen besteht ein bunter Strauß an Regelungen in Bund und Ländern, beispielsweise im Verwaltungsverfahrenrecht zur elektronischen Kommunikation in der Verwaltung, die auf die jeweiligen Fachgesetze verteilt wurden⁶⁰.

2. Einfluss des Bundesgesetzes auf die Entwicklung der Ländergesetzgebung

Das geplante Bundesgesetz ist in seiner Entwurfsfassung ein wichtiger Meilenstein in der E-Government-Entwicklung in Deutschland und eindeutig ein Schritt in die richtige Richtung. Die grundlegende Bedeutung des Gesetzes liegt primär darin, dass seine

Regelungswirkungen übergreifend auf allen Verwaltungsebenen eintreten sollen. So führen die Länder teilweise Bundesrecht als eigene Angelegenheit aus⁶¹ bzw. führen dieses im Auftrag des Bundes aus⁶², so dass das E-Government-Gesetz in diesen Bereichen auch auf Landesebene seine Wirkung entfaltet wird.

Auch die Änderungen im Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes zur Ersetzung der Schriftform werden Auswirkung auf die Landesebene haben: neben die qualifizierte elektronische Signatur werden die De-Mail mit der Versandoption „absenderbestätigt“ und elektronische Formulare in Verbindung mit sicherer elektronischer Identifizierung durch eID-Funktion des neuen Personalausweises treten. Da abgesehen von wenigen landesrechtlichen Besonderheiten die Landesverwaltungsverfahrensgesetze aufgrund der Simultangesetzgebung bisher weitgehend mit dem Bundesgesetz übereinstimmen⁶³, ist dies auch für den Bereich der durch das E-Government-Gesetz geändert wird, zu erwarten.

Insgesamt ist es daher wahrscheinlich, dass auch das Gros der übrigen Regelungen des Gesetzesentwurfs vielen Ländern sinnvoll erscheinen wird und sie diese in eigenen E-Government-Stammgesetzen regeln werden.

Der eingeschlagene Weg des Bundes, ein eigenes E-Government-Stammgesetz zu entwickeln und die Regelungen zur elektronischen Verwaltung nicht in das Verwaltungsverfahrensgesetz zu inkorporieren wird auch dazu führen, dass die Länder diesem Beispiel folgen und eigene Regelungen schaffen. So hat der Bund einige Regelungen, z. B. zur elektronischen Akte, nur auf Bundesbehörden erstreckt. Mit dieser Art der „Angebotsgesetzgebung“ will der Bund richtigerweise den Ländern die nötige Flexibilität bei der Verpflichtung ihrer Landesbehörden lassen.

Jedoch sprechen nicht nur die dargelegten rechtlichen Argumente für eine weitgehende Übernahme der im Bundesgesetz geregelten Verpflichtungen bzw. E-Government-Angebote auf die Landesebene. Auch aus Perspektive der Bürgerinnen und Bürger ist

⁶⁰ Vergleiche hierzu den umfassenden Überblick über die landesgesetzlichen Regelungen in: *Schliesky, Utz, eGovernment in Deutschland*, S. 31 ff., Kiel 2006

⁶¹ Artikel 84 Grundgesetz

⁶² Artikel 85 u. Artikel 108 Absatz 3 Grundgesetz

⁶³ Die Übernahme des Bundesrechts geschieht durch die wortgleiche Übernahme der Bundesregelung in Vollgesetze der Länder (z. B. Bayern) oder durch die landesrechtliche Verweisung auf das Bundes-VwVfG (z. B. Berlin).

ein standardisiertes Angebot im elektronischen Verwaltungsverfahren konsequent. Es ist aus Bürgersicht beispielsweise nicht nachvollziehbar, warum elektronische Bezahlungsmöglichkeiten⁶⁴ in Bundesbehörden vorgesehen sind, aber in Landesbehörden nicht zum Standard gehören. Die wirtschaftlichen Kostenvorteile und Synergieeffekte werden außerdem umfassend nur erreicht, wenn die im Bundesgesetz vorgesehenen Instrumente auch möglichst auf die Landes- und kommunalebene erstreckt werden.

Das Land Berlin wird sich, wie schon bei seiner strategischen Ausrichtung vorgesehen, möglichst eng mit seiner E-Government-Gesetzgebung an der des Bundes orientieren bzw. diese damit abstimmen. Deshalb hat Berlin auch seine ursprüngliche Absicht, das E-Government-Gesetz noch vor der parlamentarischen Sommerpause 2012 einzubringen, zurückgestellt, um die Entwicklung der Regelungen auf Bundesebene berücksichtigen zu können.

Das Gesetz des Bundes bringt die Ebenen übergreifende Entwicklung von E-Government in Deutschland auf einen guten Weg. Es zeigt aber auch deutlich, dass noch viele weitere, mutige Schritte folgen müssen: beispielhaft sei hier nur die konsequente Abschaffung von Schriftformerfordernissen im deutschen Recht genannt, die als ein großer Hemmschuh für die Etablierung von elektronischen Verwaltungsprozessen gelten. Hier sieht der Gesetzesentwurf des Bundes eine Berichtspflicht an den Deutschen Bundestag vor, in dem unter anderem die Verzichtsmöglichkeiten auf Schriftformerfordernisse dargelegt werden. Diese Evaluationsklausel hat jedoch nur Sinn, wenn der Bund seine Rechtsvorschriften konsequent von unnötigen Schriftformanforderungen befreit. Dies wäre auch ein wirksamer Impuls für die erfolgreiche Fortentwicklung der elektronischen Verwaltung auf Landesebene. Die Länder sind hier auf Handlungsbereitschaft des Bundes angewiesen.

Mit seinem E-Government-Gesetz hat der Bund den Grundstein für eine weitere Homogenisierung der Regelungen in Deutschland gelegt. Die Länder müssen diesen Ball nun aufgreifen und gleichermaßen entsprechende Gesetze auf den Weg bringen. Das Land Berlin ist dazu gut aufgestellt und bereit!

⁶⁴ Siehe hierzu § 4 des E-GovG-Bund

Dr. August Ortmeier

Bereichsleiter für E-Government, Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK)

STAKEHOLDERANALYSE I

Das E-Government-Gesetz des Bundes aus Sicht von Handel und Industrie

Moderne Verwaltung als Standortfaktor

Die Digitalisierung des gesamten Lebensumfeldes schreitet munter voran. Durch den intelligenten Einsatz von Informationstechnologie haben zahlreiche Unternehmen ihre Geschäftsprozesse von der Beschaffung bis zum Absatz neu und besser organisiert. Häufig konnten dabei Wertschöpfung und Servicequalität gleichzeitig erhöht werden. Cloud Computing, IP-Telefonie, das Internet der Dinge, das Internet der Dienste – viele neue Entwicklungen zeigen, wie unentbehrlich elektronische Verfahren und Kommunikation für die Wirtschaft sind.

Deutschland verfügt über eine gut strukturierte und funktionierende Verwaltung. Sie steht jedoch vor denselben Herausforderungen wie die Unternehmen. Zwar gibt es keinen Konkurrenzdruck, der die Verwaltungen zur Fortentwicklung und Digitalisierung anspornt, aber es ist der „demokratische“ Druck, der die Politik veranlasst, die Verwaltung zu modernisieren. Immer mehr Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen fragen sich, warum sie zwar im Internet alle möglichen Informationen erhalten, sich untereinander vernetzen und Waren und Dienstleistungen austauschen können – und das nicht nur vom heimischen PC aus, sondern zunehmend von unterwegs mit dem Smartphone – aber weder eine Straßenlandsondernutzung beantragen können noch eine Ausnahmegenehmigung vom Sonntagsfahrverbot.

Es sind vor allem auch die Nutzer aus der Wirtschaft, die sich fragen, warum Verwaltungskontakte nicht genauso elektronisch unterstützt abgewickelt werden können wie die Kommunikation zwischen Unternehmen. Die Verwaltung in Deutschland, die wegen ihrer Berechenbarkeit und Zuverlässigkeit ein entscheidender Standortfaktor ist, kann dies nur bleiben, wenn sie den elektronischen Wandel mit vollzieht.

Verwaltungsmodernisierung ist Bürokratieabbau

Die Verwaltungsmodernisierung ist auch aus Kostengründen notwendig. Bürokratiekosten, die mit über 4.000 Euro pro Jahr bei Unternehmen mit bis zu neun

Beschäftigten zu Buche schlagen, können nur durch schlankere Verwaltungsverfahren reduziert werden. Dazu gehört deren Digitalisierung. Zusätzliches Ziel muss aber auch die Verschlankeung der Prozesse selbst sein. Ohne Hinterfragung bestehender Verfahren werden kaum Effizienzgewinne erzielt werden.

Der Entwurf des E-Government-Gesetzes ist hierfür ein gutes Beispiel: Tausende von Rechtsvorschriften verlangen die Schriftform, häufig als sogenannte faktische Schriftform, also die Unterschrift. Diese dient nicht einer Urkundsfunktion sondern allein der Verhinderung von Missbrauch: Derjenige, der unterschreibt, ist derjenige, der etwas von der Verwaltung will. Bei den noch geltenden Regelungen kann diese Unterschriftenanforderung bei digitalisierten Verwaltungsprozessen nur durch die qualifizierte elektronische Signatur ersetzt werden. Da diese aber nur gering verbreitet ist, scheitert ein elektronisches, medienbruchfreies Beantragen von behördlichem Handeln.

Die zwei Lösungen sind die Reduzierung der Schriftform auf wirklich notwendige Fälle und das Ersetzen der Schriftform durch andere Vorgehensweisen, die die Identifikation in ausreichendem Maße ermöglichen. Beides sieht richtiger Weise der Entwurf des E-Government-Gesetzes vor. Dabei bleibt er jedoch leider auf halbem Wege stehen. Denn die Vorhaben beziehen sich nur auf die Kommunikation mit der Bundesverwaltung. Unternehmen haben aber die meisten Kontakte mit Landes- und Kommunalbehörden. Ihr wirtschaftliches Handeln macht nicht an Länder- oder gar Gemeindegrenzen halt, so dass ein einheitliches Vorgehen dringend geboten ist.

Verwaltungsmodernisierung ermöglicht neue Strukturen

Die Dienstleistungsrichtlinie mit ihrer Umsetzung hat den ersten Schub zur Digitalisierung der Verwaltung gegeben. Ihre Idee vom einheitlichen Ansprechpartner als One-Stop-Shop zeigt die Richtung: Vernetzung der Akteure und Front-/Backoffice-Strukturen. Dahinter steht die Idee, dass nicht Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen ihre Anliegen nach den sachlichen und örtlichen Zuständigkeiten der Verwaltungen organisieren müssen, sondern umgekehrt: die Verwaltungen müssen sich mit ihren Angeboten an den Lebenslagen der Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen orientieren.

Das ist gerade für unseren föderalen Aufbau eine große Herausforderung. Jedoch werden auch Kostengesichtspunkte, drohender Fachkräftemangel, Schuldenbremse und auch die demografischen Entwicklungen zu gewissen Zentralisierungen beim Verwaltungshandeln führen müssen. Die „Entörtlichung“ von Verwaltung hat die Hinterfragung örtlicher Zuständigkeiten zur Konsequenz. Denn das Internet ermöglicht

die Kommunikation weit über die kommunalen Grenzen hinaus. Kooperation und Kompetenzbündelung müssen das Ergebnis sein.

Verwaltungsmodernisierung benötigt gesetzliche Handlungsspielräume

Der Entwurf des E-Government-Gesetzes sieht vor, die Schriftform durch andere Mittel zu ersetzen. Hierfür ist nicht nur die elektronische Identifikation mithilfe des neuen Personalausweises vorgesehen. Auch die Versendung von Dokumenten mithilfe von De-Mail dient einer Identifizierung des Absenders. Diese beiden Möglichkeiten einer direkten Zuordnung von Dokumenten zu einer bestimmten Person reichen in den weit überwiegenden Fällen von Verwaltungsverfahren zur Identifizierung aus.

Daneben wird es auch andere Formen und Mittel der elektronischen Zuordnung von Dokumenten geben. Daher ist eine gewisse Technikneutralität des Gesetzentwurfs notwendig, soll das Gesetz nicht bei jeder neuen elektronischen Möglichkeit wieder geändert werden.

Das E-Government-Gesetz ist ein entscheidender Schritt

Nur eine umfassende Regelung zur elektronischen Ersetzung des Schriftformerfordernisses ermöglicht zukunftsorientiertes Verwaltungshandeln. Dabei dürfen die Anforderungen aber auch nicht höher geschraubt werden als bisher bei postalischen Verfahren, die ja auch keine Garantie für unverfälschte Dokumente bieten.

Unter diesem Aspekt erfüllt der Entwurf des E-Government-Gesetzes nicht alle Vorstellungen, die die Wirtschaft hat. So wäre eine Verankerung des Ersatzes für das Schriftformerfordernis in sämtlichen Verwaltungsverfahrensgesetzen rechtssystematisch sinnvoller gewesen. Denn dann würden die Vorgaben zur Akzeptanz von De-Mail und der Identifikationsfunktion des neuen Personalausweises für alle Behörden in Bund, Ländern und Kommunen gelten. So besteht die Gefahr einer Zersplitterung im Vorgehen bei der Eröffnung elektronischer Zugänge zur Verwaltung. Landes- und Kommunalverwaltungen ist es überlassen, wie sie den elektronischen Zugang ermöglichen. Aus Sicht der Wirtschaft sollten sich jedoch alle Behörden derselben Zugänge bedienen und proprietäre Lösungen unbedingt vermeiden. Denn die meisten Kontakte haben die Unternehmen mit ihren lokalen und regionalen Verwaltungen, so dass eine Einheitlichkeit auch dort von großem Vorteil wäre.

Was fehlt?

Das E-Government-Gesetz regelt nur den nationalen Bereich. Die Dienstleistungsrichtlinie hat aber die zumindest europäische Dimension deutlich gemacht und den Blick für grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln geöffnet. Die EU-Kommission macht nun ebenfalls ihre Hausaufgaben und widmet sich den Änderungen der Signaturrechtlinie sowie der Öffnung für alternative Identifikationsmöglichkeiten in einer EU-Verordnung.

Für die Wirtschaft ist dabei das Organisationszertifikat von großem Interesse. Denn dies würde bei vielen Anwendungen die Identifikation des Unternehmens als handelnde juristische Person erleichtern.

Zusammenfassung

Das E-Government-Gesetz kommt spät, doch es kommt – hoffentlich. Ohne diese Regelungen geht E-Government nicht. Die Verwaltung benötigt klare Vorschriften, wie sie das Schriftformerfordernis ersetzen kann, unabhängig davon, ob es überhaupt in vielen Regelungen notwendig ist.

Das E-Government-Gesetz wird dem elektronischen Verwaltungshandeln einen entscheidenden Schub geben Richtung Verwaltungsmodernisierung und Effizienzsteigerung. Davon werden die Unternehmen profitieren.

STAKEHOLDERANALYSE II

Das E-Government-Gesetz des Bundes aus Sicht des Handwerks

Eine moderne Verwaltung im Sinne einer Beschränkung auf unbedingt erforderliche Bürokratien ist eine der zentralen Voraussetzungen für das Prosperieren des Wirtschaftsstandorts Deutschland. Dies gilt besonders für kleine und mittlere Unternehmen, die unter den stetig wachsenden Bürokratielasten überproportional zu leiden haben. Informations- und Kommunikationstechniken können einen wesentlichen Beitrag zum Bürokratieabbau leisten, sofern die Politik dies zulässt – und hier zeigt insbesondere die E-Government-Strategie der Bundesregierung von September 2010 die richtige Richtung auf.

Beim E-Government kann es allerdings nicht darum gehen, tradierte Papiervorschriften 1:1 in Bits und Bytes umzuwandeln. Ein prozessorientiertes Denken bei der Transformation von Schrift- in Dateiform ist im Sinne eines modernen E-Government erforderlich, das Antworten auf die Fragen gibt, wo, wie und was zwingend geregelt werden muss. Die Vorschläge des Normenkontrollrates der Bundesregierung (NKR) mit seinem messbaren Standard-Kostenmodell (SKM) zeigen hier den Weg. Aber die Erfahrung der letzten Jahre zeigt auch: Informations- und Kommunikationstechnologien können nur die notwendige Hilfestellung leisten, wenn dies politisch gewollt ist – und zwar von allen Beteiligten.

E-Government-Einzelprojekte in der Vergangenheit, allen voraus das Schicksal des sogenannten ELENA-Verfahrens machen deutlich, dass ein modernes Verwaltungshandeln nur dann möglich ist, wenn alle Beteiligten dabei auch an einem Strang und in die gleiche Richtung ziehen. Auch die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie mit der Einführung „Einheitlicher Ansprechpartner“ in allen Bundesländern, die für Erbringer von Dienstleistungen bei der Erledigung von Verwaltungsformalitäten (insbesondere Betriebsgründungen) Hilfestellung leisten, zeigt, dass selbst gut gemeintes E-Government nicht stets von Erfolg gekrönt sein muss, was an den erschreckend niedrigen Zahlen der Inanspruchnahme der „Einheitlichen Ansprechpartner“ abzulesen ist.

Der vorliegende Entwurf eines E-Government-Gesetzes lässt vor diesem Hintergrund zielführende Schritte vermissen. Zwar ist man bereit, Erleichterungen beim Schriftformerfordernis durch Änderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes und weiterer Vorschriften auf Bundesebene vorzusehen; eine Einbeziehung des Verwaltungshandelns in den Bundesländern – auf welchen Wegen auch immer – droht an dem Votum des Bundesrates zu scheitern, viele verpflichtende Regelungen durch Kann-Bestimmungen zu ersetzen oder an den Stimmen, die das Gesetz allein auf Bundesbehörden beschränken wollen. Aber nur wenn alle Verwaltungen in Bund, Ländern und Gemeinden online agieren, kann E-Government erfolgreich sein. Siebzehn Jahre Erfahrung mit der derzeit geltenden Regelung, nach der allein die qualifizierte elektronische Signatur (QES) das Schriftformerfordernis im Rechtsverkehr ersetzen kann, zeigt im Übrigen, dass rechtlich und technisch komplizierte Regelungen wie die QES vom „Markt“ nicht angenommen werden und man vielmehr Energie und Kosten aufwendet, um Umgehungstatbestände zu entwickeln.

Daher darf bezweifelt werden, ob die elektronische Identifikation und rechtssichere Kommunikation durch das Vorschreiben der Nutzung des neuen Personalausweises oder der De-Mail-Anwendung zukünftig mehr Zuspruch finden wird, wie im Gesetzesentwurf vorgesehen.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, warum nicht eine Organisationssignatur (fortgeschrittene elektronische Signatur für Unternehmen und Verwaltung) zum Identitätsnachweis als rechtsverbindlicher Ersatz der Schriftform akzeptiert werden soll. Und es gibt noch weitere Handlungsfelder für E-Government: Nicht nur die Erleichterung des elektronischen Schriftverkehrs, sondern auch die Optimierung der Meldeverfahren im System der sozialen Sicherheit, die nach dem Scheitern von ELENA durch ein hoffentlich optimiertes Meldeverfahren in der sozialen Sicherung (Projekt OMS) jetzt angegangen wird, bis hin zum Abbau der Hindernisse für medienbruchfreie Verwaltungsprozesse vom Antrag bis zur Archivierung. Dabei darf es nicht darum gehen, neue Hürden administrativer oder technischer Art beim E-Government aufzubauen - es muss darum gehen, mit Hilfe von E-Government allen Beteiligten ihre Arbeit zu erleichtern.

Vielleicht kann hier ausnahmsweise die Europäische Union einen Ausweg aufzeigen. Mit dem „Verordnungsvorschlag zur grenzüberschreitenden elektronischen Unterschrift im digitalen Binnenmarkt“ sollen eine Erhöhung der Rechtssicherheit, eine verstärkte Koordinierung der nationalen Aufsicht und die Gewährleistung der gegenseitigen Anerkennung und Akzeptanz elektronischer Identifizierungssysteme innerhalb Europas erfolgen.

Nachdem neben Deutschland 14 weitere EU-Mitgliedstaaten die Möglichkeit bieten, sich online auszuweisen, aber eine grenzüberschreitende Funktion des elektronischen Identitätsnachweises an der fehlenden Interoperabilität scheitert, haben sich nationale Maßnahmen de facto zu Hindernissen bei EU-Binnengrenzen überschreitenden elektronischen Signaturen entwickelt. Eine sachgerechte Regelung für eine technisch und administrativ einfache grenzübergreifende Interoperabilität mit einer EU-weit anerkannten elektronischen Identifizierungsmöglichkeit wird nicht nur die Binnenmarktstrategie der Europäischen Union weiter vorantreiben.

All dies zeigt, es gibt genügend Handlungsfelder für ein intelligentes E-Government, nicht nur in Deutschland, sondern auch in Europa. Es gibt viel zu tun – packen wir's an!

DAS E-GOVERNMENT-GESETZ DES BUNDES ALS MOTOR DER VERWALTUNGSMODERNISIERUNG

A. Gründe für ein E-Government-Gesetz des Bundes

E-Government ist kein Selbstzweck⁶⁵, sondern vielmehr eine Chance für den Staat und seine Verwaltung. Richtig eingesetzt kann ein modernes E-Government helfen, die Verwaltung effizienter, effektiver und bürgerfreundlicher zu gestalten.⁶⁶ IT hilft Komplexität zu reduzieren.⁶⁷ Der seitens der Bundesregierung in das Gesetzgebungsverfahren eingebrachte Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften vom 14.11.2012⁶⁸ greift in seiner Begründung diese Möglichkeiten moderner Informations- und Kommunikationstechnologien auf. E-Government leistet gleichwohl mehr: Es kann Akzeptanz und Vertrauen schaffen. Elektronische Kommunikation steht in einer digitalisierten Welt nämlich nicht nur für Kostenersparnisse und Effizienzgewinn, sondern auch für eine engere Anbindung des Staates an die Bürger. Den Bürgern stärkere Beteiligungsmöglichkeiten über elektronische Medien einzuräumen wirkt auch Politik- und Staatsverdrossenheit entgegen und stärkt die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen (responsive Demokratie⁶⁹).

Mit dem Gesetzentwurf und insbesondere dem in Art. 1 enthaltenen Entwurf eines E-Government-Gesetzes des Bundes (EGovG) wird die bereits am 24.09.2010 im IT-Planungsrat⁷⁰ beschlossene Nationale E-Government Strategie nunmehr auch auf eine gesetzliche Grundlage gestellt.⁷¹ Bund, Ländern und Kommunen werden Möglichkeiten

⁶⁵ BT-Drs. 17/11473, Begründung, S. 1.

⁶⁶ BT-Drs. 17/11473, Begründung, S. 1.

⁶⁷ *Bernhard*, in: Hill, Informationelle Staatlichkeit, 2012, S. 33.

⁶⁸ Vgl. noch zum Referentenentwurf vom 05.03.2012 *Heckmann*, in: Bauer/Heckmann/Ruge/Schallbruch, VwVfG, 2012, Einführung Rn. 68 ff.; zu den Rechtsfragen der aktuellen Entwurfsfassung *Müller-Terpitz/Rauchhaus*, MMR 2013, 10, 14 ff.

⁶⁹ Vgl. *Heckmann*, Herausforderungen für das Gemeinwesen 2.0, digma 1/2011, S. 12, 15.

⁷⁰ Hierzu *Heckmann*, in: Bauer/Heckmann/Ruge/Schallbruch, VwVfG, 2012, Einführung Rn. 39 ff.

⁷¹ http://www.it-planungsrat.de/DE/Strategie/negs_node.html.

aufgezeigt und die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Verfügung gestellt, damit die elektronische Abwicklung von Verwaltungsangelegenheiten über das Internet weiterentwickelt und effizienter ausgestaltet werden kann. Langfristig soll ermöglicht werden, dass die öffentliche Verwaltung hinsichtlich des IT-Einsatzes und des damit einhergehenden Effizienzgewinnes mit vergleichbaren Wirtschaftszweigen gleichzieht. Die Gesetzesinitiative könnte zudem das Fundament für eine Verbesserung der Position Deutschlands auf dem Gebiet des E-Governments im europäischen und internationalen Vergleich bilden.⁷²

I. Rechtssicherheit schaffen

Der Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderungen weiterer Vorschriften ist ein Artikelgesetz, das nicht nur ein EGovG enthält, sondern im Falle seines Inkrafttretens zudem zur Änderung von 27 Fachgesetzen und Rechtsverordnungen führen würde. Die vorgesehen Änderungen tragen dem Umstand Rechnung, dass zahlreiche Fachgesetze modernisierungsbedürftig sind und an die Kommunikationsformen des Internetzeitalters angepasst werden müssen. Zu diesen Fachgesetzen gehört insbesondere auch das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG).

Mit dem Gesetzesvorhaben wird für Rechtssicherheit gesorgt.⁷³ Ohne diese Rechtssicherheit kann eine umfassende Verwaltungsmodernisierung nicht gelingen. Unsicherheiten ziehen Haftungsrisiken der Behörden nach sich und führen zur Verunsicherung der Mitarbeiter. Sie schränken zudem die Verlässlichkeit und Vorhersehbarkeit des Verwaltungshandelns ein. Nur wenn diese Risikofaktoren beseitigt werden, kann eine fortschreitende Modernisierung des Staates und der Verwaltung gelingen. Bleiben sie bestehen, ist indes ein Festhalten am Altbewährten zu erwarten und zwar unabhängig von der Frage, ob dies zeitgemäß erscheinen mag.

In diesem Sinne müssen auch die Regelungen des § 1 Abs. 3 bis Abs. 5 EGovG-E bewertet werden. Zunächst einmal hält § 1 Abs. 3 EGovG-E fest, dass das Gesetz auf dem Gebiet der Gerichts- und Justizverwaltung nur eingeschränkt gelten soll. § 1 Abs. 4 EGovG-E bestimmt, dass das neue Gesetz nur gelten soll, soweit nicht

⁷² Ausführlich zum status quo *Schwärzer*, in: Schünemann/Weiler, E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich, 2012, S. 73 f.

⁷³ Dabei handelt es sich um „ein dem Rechtsstaat (Art. 20 Abs. 3 GG) immanentes Postulat“; BVerfGE 25, 269, 290.

Rechtsvorschriften des Bundes inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen enthalten. Hiermit wird sichergestellt, dass andere Rechtsvorschriften, die bereits den Besonderheiten der elektronischen Verwaltung auf einem bestimmten Rechtsgebiet Rechnung tragen, nicht außer Kraft gesetzt werden.⁷⁴ Schließlich findet sich in § 1 Abs. 5 EGovG-E eine enumerative Auflistung der vom Geltungsbereich vollständig ausgenommenen Verfahren (beispielsweise auf dem Gebiet der Strafverfolgung). Insgesamt führen die zahlreichen Ausnahmebestimmungen zu einer Zersplitterung des Rechts. Aus Sicht der Nutzer wären jedenfalls einheitliche Vorgaben hinsichtlich der elektronischen Kommunikation mit staatlichen Stellen wünschenswert.⁷⁵ Der Bundesrat stellt diesbezüglich fest, dass zumindest eine Harmonisierung im Bereich E-Justice und E-Government „aus Gründen der Rechtssicherheit und zur Minimierung der organisatorischen und finanziellen Vollzugsaufwände zwingend erforderlich“ ist.⁷⁶ Dem ist zuzustimmen.⁷⁷

II. Mischung aus Zwang und Ermutigung (Muss- und Sollnormen)

Das EGovG ist in erster Linie ein Ermöglichungsgesetz, das auf eine Ausfüllung durch Länder und Kommunen angewiesen ist.⁷⁸ Es ist sehr schlank, enthält aber wichtige Querschnittsnormen zur Ausgestaltung rechtssicherer und medienbruchfreier Verwaltungsabläufe. Gerade die letztgenannten Medienbrüche sind es, die gegenwärtig das Verwaltungshandeln für Bürger, Unternehmen und Beschäftigte in der öffentlichen Verwaltung aufwändig und teuer machen.⁷⁹

Eine moderne Verwaltung darf sich nicht auf die Überführung der Papierform in elektronische Daten erschöpfen. Es muss vielmehr auch um eine Neuausrichtung des Verfahrens an den Lebenslagen der Bürger und Unternehmen gehen.⁸⁰ Dies setzt voraus, dass vor einer Digitalisierung die betroffenen Prozesse analysiert,

⁷⁴ Vgl. Müller-Terpitz/Rauchhaus, MMR 2013, 10, 11.

⁷⁵ Vgl. Müller-Terpitz/Rauchhaus, MMR 2013, 10, 11.

⁷⁶ BR-Drs. 557/12 (Beschluss), S. 2.

⁷⁷ So wohl auch Müller-Terpitz/Rauchhaus, MMR 2013, 10, 11.

⁷⁸ Zu den Auswirkungen des EGovG in den Bundesländern Roos/Ulrich, eGovernment Computing 08-2012, 7.

⁷⁹ BT-Drs. 17/11473, S. 1.

⁸⁰ BT-Drs. 17/11473, Begründung, S. 1. Die Verwendung von Internet-Technologien schafft noch kein nachhaltig erfolgreiches E-Government; Krallmann/Schuppan/Zimmer, in: Krallmann/Zapp, Bausteine einer vernetzten Verwaltung, 2012, S. 42.

überdacht und ggf. neu strukturiert werden.⁸¹ Hierfür möchte das EGovG Anreize schaffen.

Mittels der Verwendung einer Mischung aus verbindlichen Vorgaben und Sollnormen wird die Akzeptanz des Gesetzgebungsvorhabens verstärkt. Vorgaben und Rahmenbedingungen, die im Interesse einer effizienten Fortentwicklung des E-Governments zwingend benötigt werden, werden verbindlich festgeschrieben (vgl. beispielsweise § 2 Abs. 1 EGovG-E). Zugleich werden mittels der Verwendung von Sollnormen Impulse für eine einfache, moderne und effiziente Modernisierung der Verwaltung gegeben, ohne dass die betroffenen Behörden in finanzieller, personeller oder organisatorischer Hinsicht überlastet würden (vgl. beispielsweise § 6 Satz 1 EGovG-E).⁸²

III. Effizienz steigern und Kosten reduzieren

Die Komplexität und die Vielfalt der seitens der Verwaltung zu erledigenden Aufgaben werden künftig eher zu- als abnehmen.⁸³ Zudem wird sich die Verwaltung im Zeitalter der Globalisierung einem internationalen Konkurrenzkampf stellen müssen. Als Standortfaktor wird nicht mehr nur entscheidend sein, ob Verwaltungsaufgaben zuverlässig und unter Berücksichtigung rechtsstaatlicher Standards wahrgenommen werden. Vielmehr wird es auch darauf ankommen, wie schnell benötigte Entscheidungen herbeigeführt werden können.⁸⁴ E-Government steht insoweit für ein schnelles und effizientes Verwaltungsverfahren.

1. Standardisierung gemäß Art. 91c GG

Im föderalen Gefüge unseres Staates sind die Harmonisierung und die Schaffung von Interoperabilität im IT-Bereich ein wesentlicher Erfolgsfaktor einer modernen elektronischen Verwaltung.⁸⁵ Die Schaffung gemeinsamer Standards für eine Ebenen und Gebietskörperschaften überschreitende Einrichtung elektronischer

⁸¹ BT-Drs. 17/11473, Begründung, S. 1.

⁸² Vgl. BT-Drs. 17/11473, Begründung, S. 30.

⁸³ *Schwärzer*, in: Schünemann/Weiler, E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich, 2012, S. 74; *Heckmann*, in: Bauer/Heckmann/Ruge/Schallbruch, VwVfG, 2012, Einführung Rn. 1 f.

⁸⁴ Bspw. im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens; vgl. *Schwärzer*, in: Schünemann/Weiler, E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich, 2012, S. 74.

⁸⁵ *Heckmann*, in: ders., jurisPK-Internetrecht, 3. Aufl. 2011, Kap. 5 Rn. 48.

Verwaltungsverfahren muss mit besonderem Nachdruck vorangetrieben werden.⁸⁶ Der Einsatz standardisierter Datensätze kann einen schnellen, behördenübergreifenden Austausch ermöglichen.⁸⁷ Die Entwicklung von Insellösungen (der sogenannte IT-Flickenteppich) ist hingegen ineffizient und kontraproduktiv.⁸⁸

Die Grundlage einer Ebenen übergreifenden IT-Steuerung, mit der die Handlungsfähigkeit des Bundesstaates gestärkt, einheitliche Lebensverhältnisse in den Ländern geschaffen und die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands im europäischen Vergleich gesteigert werden sollen, wurde mit Art. 91c GG gelegt.⁸⁹ Die IT-Zusammenarbeit von Bund und Ländern ist damit auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht legitimiert.⁹⁰ Zudem wurden mittels der in Art. 91c Abs. 2 Satz 2 GG vorgesehenen Möglichkeit, die Festlegung von IT-Standards und Sicherheitsanforderungen der Mehrheitsentscheidung zugänglich zu machen, neue Handlungsspielräume für die IT-Steuerung im Bundesstaat eröffnet.⁹¹

Nunmehr gilt es, die aus Art. 91c GG erwachsenen Chancen zu nutzen. Dies kann nur gelingen, wenn sich Entscheidungsträger auf allen Ebenen von der Vorstellung lösen, dass nur selbst entwickelte oder selbst beauftragte E-Government-Lösungen den Ansprüchen der jeweiligen Stellen gewachsen sind.⁹² Eine Weiterentwicklung und der Ausbau der bestehenden E-Government-Strukturen setzen voraus, dass Vorhaben gemeinschaftlich, beispielsweise auf Grundlage bestehender „Best Practices“ realisiert werden.⁹³ Dabei ist zu beachten, dass eine zukunftsfähige Konzeption ohne ein hohes Maß an Standardisierung nicht auskommen wird. Standardisierung ist der Schlüssel zu einer vernetzten, kooperativen Verwaltung. Zur Gewährleistung von Innovationsoffenheit

⁸⁶ Vgl. *Schwärzer*, in: Schünemann/Weiler, E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich, 2012, S. 93; vertiefend zur IT-Standardisierung *Steinmetz*, IT-Standardisierung und Grundgesetz, 2010.

⁸⁷ Vgl. *Schwärzer*, in: Schünemann/Weiler, E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich, 2012, S. 94.

⁸⁸ *Heckmann*, in: ders., jurisPK-Internetrecht, 3. Aufl. 2011, Kap. 5 Rn. 48; *Heckmann*, in: Bauer/Heckmann/Ruge/Schallbruch, VwVfG, 2012, Einführung Rn. 93.

⁸⁹ Vertiefend hierzu *Heckmann*, in: ders., jurisPK-Internetrecht, 3. Aufl. 2011, Kap. 5 Rn. 48 ff.; *Siegel*, NVwZ 2009, 1128; *Schulz*, DÖV 2010, 225.

⁹⁰ Es handelt sich um eine zulässige Form der Mischverwaltung; *Heckmann*, in: ders., jurisPK-Internetrecht, 3. Aufl. 2011, Kap. 5 Rn. 48.

⁹¹ Vgl. *Schwärzer*, in: Schünemann/Weiler, E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich, 2012, S. 85.

⁹² *Schwärzer*, in: Schünemann/Weiler, E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich, 2012, S. 76.

⁹³ *Schwärzer*, in: Schünemann/Weiler, E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich, 2012, S. 76.

und Entscheidungsfreude der Akteure gilt dabei: soviel IT-Standardisierung wie nötig, aber so wenig wie möglich.⁹⁴

Mit § 10 Satz 1 EGovG-E wird an die bestehende Rechtslage zur Bund-Länder-übergreifenden Standardisierung angeknüpft.⁹⁵ Die Regelung legt fest, dass die Umsetzung der seitens des IT-Planungsrats beschlossenen IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards auf Bundesebene durch den Rat der IT-Beauftragten der Bundesregierung erfolgt und von diesem überwacht wird.⁹⁶

2. Kostenreduzierung

Gegenläufige Zielsetzungen, Insellösungen und Medienbrüche machen das Verwaltungshandeln ineffizient und teuer. Das EGovG kann im föderal organisierten Staat mittels klarer Richtlinien und Zielvorgaben einen wichtigen Beitrag zur Kostenreduzierung leisten.⁹⁷

(a) Abbau von Verwaltungskosten des Staates

Angesichts der schwierigen Haushaltslage ist eine Zusammenarbeit staatlicher Stellen auf dem Gebiet der Verwaltungsmodernisierung zwingend erforderlich. Mittels der gemeinsamen Entwicklung neuer und der Übernahme bzw. Verbreitung bestehender E-Government-Lösungen können bislang ungenutzte Einsparungsmöglichkeiten erschlossen werden. Die Verwendung einheitlicher Standards führt zudem zu einer Reduzierung der Kosten der Datenübermittlung bzw. Kommunikation zwischen staatlichen Stellen und ermöglicht Verwaltungskooperationen.⁹⁸

Zudem kann eine effiziente IT-Steuerung verhindern, dass es zu Doppel- und Mehrfachentwicklungen kommt.⁹⁹ Auch hierdurch werden Kosten gesenkt. Für die erforderliche Koordination der Aktivitäten in Bund, Ländern und Kommunen wurde

⁹⁴ Zu den verfassungsrechtlichen Grenzen verbindlicher Technologievorgaben *Heckmann*, in: ders., *jurisPK-Internetrecht*, 3. Aufl. 2011, Kap. 5 Rn. 142 ff.

⁹⁵ BT-Drs. 17/11473, Begründung, S. 35; hierzu auch *Heckmann*, in: Bauer/Heckmann/Ruge/Schallbruch, *VwVfG*, 2012, Einführung Rn. 93 f.

⁹⁶ Vgl. BT-Drs. 17/11473, Begründung, S. 35.

⁹⁷ Vertiefend *Schäfer/Wurster*, in: Hill, *Informationelle Staatlichkeit*, 2012, S. 15 f.

⁹⁸ *Mühlenkamp*, in: Wirtz, *E-Government*, 2010, S. 189.

⁹⁹ *Schwärzer*, in: Schünemann/Weiler, *E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich*, 2012, S. 91.

mit Art. 91c GG die Grundlage geschaffen.¹⁰⁰ Das E-Government-Gesetz des Bundes könnte die erforderliche einfachgesetzliche Grundlage bilden und – soweit es in der Verwaltung der Länder und Kommunen nicht direkt anwendbar ist – zur Nachahmung auffordern.¹⁰¹

(b) Abbau von Bürokratiekosten der Bürger

Eine Reduzierung der Verwaltungskosten sollte selbstverständlich auch an die Bürger weitergereicht werden. Kostenersparnisse können neben kürzeren Bearbeitungszeiten der Nutzungsanreiz sein, der erforderlich ist, um die Verwendung von E-Government-Lösungen auch für Unentschlossene attraktiv zu machen.¹⁰²

(c) Abbau von Bürokratiekosten der Wirtschaft

Bei der Einrichtung und Ausgestaltung von E-Government-Lösungen muss zudem berücksichtigt werden, dass nicht nur die Bürger Adressaten der Verwaltungsangebote und -leistungen sind und von einer Reduzierung der Verwaltungskosten profitieren. Gerade Unternehmen weisen mitunter eine sehr hohe Anzahl an Verwaltungskontakten auf¹⁰³ und müssen sich nach der gegenwärtigen Struktur des Verwaltungsverfahrens nicht selten in einer Angelegenheit mit mehreren Stellen und unterschiedlichen Ansprechpartnern auseinandersetzen.¹⁰⁴ Die diesbezüglichen Bürokratiekosten belaufen sich jährlich auf rund 50 Milliarden Euro.¹⁰⁵ Gut funktionierende E-Government-Strukturen können demnach zum Standortvorteil im internationalen Wettbewerb um Unternehmen und Investoren werden.¹⁰⁶ Die Investition in E-Government-Projekte ist somit als Investition in den Standort Deutschland zu verstehen.¹⁰⁷

¹⁰⁰ Schwärzer, in: Schünemann/Weiler, E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich, 2012, S. 91.

¹⁰¹ Vgl. BT-Drs. 17/11473, Begründung, S. 23.

¹⁰² Vgl. Reiners, VerwArch 2012, S. 269, S. 276.

¹⁰³ Schwärzer, in: Schünemann/Weiler, E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich, 2012, S. 91.

¹⁰⁴ Mühlkamp, in: Wirtz, E-Government, 2010, S. 189.

¹⁰⁵ Schwärzer, in: Schünemann/Weiler, E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich, 2012, S. 91.

¹⁰⁶ Schwärzer, in: Schünemann/Weiler, E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich, 2012, S. 91.

¹⁰⁷ Vgl. Pschierer, in: Hill, Informationelle Staatlichkeit, 2012, S. 35.

IV. Kundenorientierung verstärken

1. Bürger erwarten Online-Services

Die Verwaltung darf sich der Erwartungshaltung der Bürger nicht verschließen. Die Entwicklung hin zu einem „Smart Life“ ist unaufhaltbar.¹⁰⁸ Angesichts der zunehmenden Verlagerung des Alltags in virtuelle Räume wird es für die Bürger zunehmend unverständlicher, wenn sie im Rahmen der Verwaltungskommunikation auf Formulare und Schriftstücke in Papierform verwiesen werden. Der Bürger wünscht sich die Möglichkeit, so schnell und einfach rechtsverbindlich mit der Verwaltung kommunizieren zu können, wie dies auch im Bereich des E-Commerce möglich ist. Die Verwaltung kann ihrem dienenden Auftrag nur dann gerecht werden, wenn sie sich an diese Erwartungshaltung anpasst. Hierzu gehört auch die Bereitstellung von Verwaltungsdienstleistungen unter Einsatz mobiler Endgeräte. So entsprechen zum Beispiel standortbezogene Abfragen oder webbasierte Ad-hoc-Anfragen an zuständige Verwaltungsstellen dem Stand der Technik und müssen zum Verwaltungsalltag werden.¹⁰⁹ Der Zugriff auf Informationen ist bereits theoretisch von jedem beliebigen Ort aus möglich.¹¹⁰ Die Behörden dürfen sich diesem Potenzial nicht verschließen.¹¹¹

In diesem Zusammenhang kommt es selbstverständlich nicht nur auf die Abbildung der unterschiedlichen Möglichkeiten einer elektronischen Kommunikation im Verwaltungsalltag an, sondern auch auf eine nutzerfreundliche Konzeption und Ausgestaltung. Verfehlt wäre es beispielsweise, wenn den Bürgern allein Möglichkeiten einer rechtsverbindlichen elektronischen Form bereitgestellt werden, die sich in der Praxis nicht bewähren kann.¹¹² Vielmehr bedarf es niederschwelliger Kommunikationsmöglichkeiten.¹¹³ Das muss nicht zu Lasten der IT-Sicherheit gehen.¹¹⁴ Die Verwaltungsangebote werden nur dann akzeptiert werden, wenn sie so klar

¹⁰⁸ Vgl. Heckmann, K&R 2011, 1.

¹⁰⁹ Vgl. Schwärzer, in: Schünemann/Weiler, E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich, 2012, S. 74.

¹¹⁰ Kment, MMR 2012, 220.

¹¹¹ Vgl. Kment, MMR 2012, 220, 221.

¹¹² Die qualifizierte elektronische Signatur ist hierfür ein gutes Negativbeispiel.

¹¹³ Vgl. BITKOM-Stellungnahme vom 20.04.2012, S. 5.

¹¹⁴ Hierzu Heckmann/Seidl/Maisch, Adäquates Sicherheitsniveau bei der elektronischen Kommunikation, 2012.

strukturiert und so einfach zu handhaben sind, wie dies bei den Angeboten kommerzieller Dienstleister der Fall ist.¹¹⁵

2. Optimierung der G2B-Kommunikation

Die Verwaltungskommunikation muss nicht nur im Verhältnis zwischen staatlichen Stellen und den Bürgern verbessert und an die aktuellen technischen Möglichkeiten angepasst werden. Auch im Bereich der Kommunikation zwischen öffentlichen Stellen und Unternehmen („Government to Business“, G2B) sind Maßnahmen zu ergreifen, die die Verbreitung der elektronischen Kommunikation voranbringen. Die wirtschaftliche Bedeutung einer reaktionsschnellen und einfachen G2B-Kommunikation darf nicht unterschätzt werden. Zeit ist Geld.

Im Rahmen der Schaffung eines EGovG ist den Besonderheiten der Behördenkommunikation im G2B-Bereich Rechnung zu tragen. Beispielsweise gilt es zu berücksichtigen, dass sich die für den Einsatz durch Private als untauglich erwiesene qualifizierte elektronische Signatur in der elektronischen Kommunikation zwischen Behörden und Unternehmen durchaus sinnvoll sein kann. Sie sollte also nicht vollständig aufgegeben werden. Ihre professionelle Nutzung ist in zahlreichen Bereichen bereits etabliert und sollte auch weiterhin möglich bleiben.¹¹⁶ Dem werden das EGovG und die in dem Gesetzentwurf vorgeschlagene Ergänzung des § 3a VwVfG vollumfänglich gerecht.¹¹⁷

B. Inhalt und Regelungen eines E-Government-Gesetzes des Bundes

I. Strategische Maßnahmen

1. Förderung des Schriftformersatzes

Das Schriftformerfordernis erweist sich unter den Bedingungen eines zunehmend digitalisierten Alltags als Hindernis einer effizienten Nutzung moderner Kommunikationswege. Das bisherige Konzept, die qualifizierte elektronische Signatur

¹¹⁵ Schwärzer, in: Schönemann/Weiler, E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich, 2012, S. 75.

¹¹⁶ Vgl. BITKOM-Stellungnahme vom 20.04.2012, S. 5, die diesbezüglich bspw. die Abfrage des elektronischen Handelsregisters, den Emissionszertifikathandel und das elektronischen Abfallnachweisverfahren anführt.

¹¹⁷ Hierzu auch Heckmann, in: Bauer/Heckmann/Ruge/Schallbruch, VwVfG, 2012, Einführung Rn. 96 ff.

als Schriftformersatz zwingend und alternativlos vorzuschreiben ist gescheitert.¹¹⁸ Soll die Verwaltungsmodernisierung nicht ins Stocken geraten, hat dies zur Folge, dass entweder ein neuer, einfacherer elektronischer Schriftformersatz gefunden oder das Formerfordernis der Schriftform grundsätzlich aufgegeben werden muss.¹¹⁹ Der in der Entwurfsfassung enthaltene verpflichtende Schriftformersatz mittels einer De-Mail-Nachricht und die Verwendung des elektronischen Identitätsnachweises des neuen Personalausweises in Kombination mit einem elektronischen Behördenformular gehört zu den bedeutendsten Reformüberlegungen. Unabhängig von der Bewertung der neuen Kommunikationsmöglichkeiten¹²⁰ und den Erfolgsaussichten ist die beabsichtigte Neuregelung im Ansatz zu begrüßen.

Lediglich die Beschränkung auf die De-Mail als Kommunikationsform im EGovG ist kritikwürdig. Besser ist dies im Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der elektronischen Akte in Strafsachen¹²¹ gelöst. Dort lässt die Fassung eines § 32a Abs. 3 Nr. 3 StPO auch „sonstige bundeseinheitliche Übermittlungswege [zu], bei denen die Authentizität und Integrität der Daten gewährleistet werden und im Falle der Nutzung allgemein zugänglicher Netze ein Verschlüsselungsverfahren angewendet wird, das die Vertraulichkeit der übermittelten Daten sicherstellt.“ Deshalb sollte auch für die elektronische Verwaltung in Erwägung gezogen werden, das Verwaltungsverfahren für andere Alternativen zur Ersetzung der Schriftform zu öffnen und das Augenmerk mehr auf die technischen Rahmenbedingungen und Eigenschaften eines möglichen Schriftformersatzes zu richten. Die Normierung technikneutraler Standards ist der Festlegung auf „Insellösungen“ in jedem Fall vorzuziehen.¹²²

¹¹⁸ U.a. zu den Hoffnungen, die mit der Einführung der elektronischen Signatur verbunden waren, *Roßnagel*, in: *der., Die elektronische Signatur in der öffentlichen Verwaltung*, 2002, S. 13 ff.; zur elektronischen Signatur im E-Government *Skrobotz*, *Das elektronische Verwaltungsverfahren*, 2005.

¹¹⁹ *Schwärzer*, in: *Schünemann/Weiler, E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich*, 2012, S. 77.

¹²⁰ Kritisch insoweit bspw. *Müller-Terpitz/Rauchhaus*, *JurPC Web-Dok.* 96/2012, Abs. 25, die feststellen, dass der elektronische Identitätsnachweis nur eine sichere Authentifizierung des Bürgers ermöglicht.

¹²¹

http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Diskussionsentwurf_Gesetz_zur_Einfuehrung_der_elektronischen_Akte_in_Strafsachen.pdf?__blob=publicationFile.

¹²² Vgl. ISPRAT-Stellungnahme vom 18.06.2012, S. 4; vgl. *Heckmann*, in: *Bauer/Heckmann/Ruge/Schallbruch, VwVfG*, 2012, Einführung Rn. 93.

Vollumfänglich zu begrüßen ist daher auch die nunmehr technikneutrale Formulierung des § 2 Abs. 1 EGovG-E, die die Zugangseröffnung an kein bestimmtes Verfahren bindet.¹²³

2. Motornormen für ein modernes E-Government

Ein zukunftsgewandtes EGovG muss den Anstoß für eine umfassende Verwaltungsmodernisierung geben können. Dies kann nur gelingen, wenn das Gesetz bereits so angelegt und ausgerichtet ist, dass es eine weitgehende Harmonisierung der E-Government-Bestrebungen auf Ebene von Bund, Ländern und Kommunen und die beabsichtigte Verwaltungsmodernisierung befördert.¹²⁴ Die Entwurfsbegründung spricht insoweit zutreffend davon, dass „ein Beispiel gegeben und zur Nachahmung [angeregt]“ werden soll.¹²⁵ Ob dies allein genügt, um die Landesgesetzgeber zu überzeugen, ist zweifelhaft. Der BITKOM merkt insoweit kritisch an, dass es sich als zielführend erweisen könnte, wenn das neue EGovG nicht als gesondertes Regelwerk verabschiedet, sondern vielmehr in das bestehende VwVfG integriert würde.¹²⁶ Für diese Vorgehensweise spricht, dass sich u.a. mit § 3a und §§ 71a ff. VwVfG bereits zahlreiche Normen, die als Bestandteil einer E-Government-Gesetzgebung bezeichnet werden können, im VwVfG befinden.¹²⁷

Kritisch überdacht werden sollte zudem, ob in das EGovG nicht auch eine Experimentierklausel aufgenommen werden sollte, die – vergleichbar § 9 EGovG S-H – eine rasche Reaktion auf die Erfahrungen der Praxis ermöglicht. Die durch Art. 29 des Gesetzesentwurfs angeordnete Evaluation soll jedenfalls erst nach fünf Jahren erfolgen und könnte angesichts der Schnelllebigkeit des Regelungsgegenstandes zu langfristig angelegt sein.

¹²³ Vgl. Müller-Terpitz/Rauchhaus, MMR 2013, 10, 11.

¹²⁴ Vgl. BITKOM-Stellungnahme vom 20.04.2012, S. 1, 3.

¹²⁵ BT-Drs. 17/11473, Begründung, S. 23.

¹²⁶ Die BITKOM-Stellungnahme vom 20.04.2012, S. 3, weist völlig zu Recht darauf hin, dass mittels des Gesetzes das Verwaltungsverfahren für das Informationszeitalter fit gemacht werden soll.

¹²⁷ BITKOM-Stellungnahme vom 20.04.2012, S. 3.

II. Operative Maßnahmen

1. Einzelregelungen zum Ersatz der Schriftform

Die gegenwärtige Regelung zur Ersetzung der Schriftform unter Verwendung einer qualifizierten elektronischen Signatur hat sich in der Praxis als weitgehend unbrauchbar erwiesen. Kern der Neuregelung des § 3a Abs. 2 VwVfG-E ist die Eröffnung der Möglichkeit, anstelle einer qualifizierten elektronischen Signatur mittels De-Mail oder dem Identitätsnachweis gem. § 18 PAuswG die Schriftform zu ersetzen. Ob sich diese Alternativen durchsetzen können, muss abgewartet werden (zur Kritik an der Beschränkung auf De-Mail B. I. 1).

Angesichts der Umstände, dass der Einsatz des elektronischen Identitätsnachweises eines Lesegeräts und Spezialsoftware bedarf und eine De-Mail-Nutzung bislang nur kostenpflichtig erfolgen kann, sind zwingend Begleitmaßnahmen erforderlich, damit nicht auch diese Ansätze von vornherein zum Scheitern verurteilt sind.¹²⁸ Hierzu gehört u.a. eine verstärkte und am Adressaten ausgerichtete Information der Bürger über die neuen Möglichkeiten von De-Mail und elektronischem Identitätsnachweis.¹²⁹ Zudem muss die Verbreitung kostengünstiger und zugleich sicherer Kartenlesegeräte gefördert und die Handhabung der erforderlichen Software vereinfacht werden.¹³⁰

2. Elektronischer Zugang zur Verwaltung

Mit § 2 Abs. 1 EGovG-E wird angeordnet, dass jede Behörde auch einen elektronischen Zugang im Sinne des § 3a VwVfG eröffnen muss. Die Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass ein behördenseitiges Festhalten am Freiwilligkeitsprinzip längst nicht mehr als zeitgemäß angesehen werden kann. Dies ist zu begrüßen. Die Forderung der Länder nach einer „Kann-Regelung“ ist mit der Zielsetzung des Gesetzgebers, der eine elektronische Behördenkommunikation erzwingbar machen möchte, unvereinbar.¹³¹ Eine fakultativ ausgestaltete Regelung würde den in vielen Bereichen bereits bestehenden

¹²⁸ Kritisch insoweit auch DAV-Stellungnahme Nr. 34/2012, S. 4. Eine eingehende Analyse der Gründe, die zum Scheitern der qualifizierten elektronischen Signatur geführt haben, könnte der Ausgangspunkt dieser Begleitmaßnahmen sein.

¹²⁹ Hierzu auch *Heckmann*, in: Bauer/Heckmann/Ruge/Schallbruch, VwVfG, 2012, Einführung Rn. 106 f.

¹³⁰ Völlig berechtigt weisen daher *Roos/Ulrich/Klein* darauf hin, dass auch das Potenzial der inzwischen weit verbreiteten mobilen Endgeräte nicht ungenutzt bleiben darf; <http://www.egovernment-computing.de/projekte/articles/372126/index2.html>.

¹³¹ *Müller-Terpitz/Rauchhaus*, MMR 2013, 10, 11.

„IT-Flickenteppich“ weiterweben und bei den Bürgen langfristig kaum auf Akzeptanz stoßen.¹³² Fraglich ist allerdings, wieso die Änderung nicht unmittelbar im VwVfG erfolgt. Mittels einer Änderung des § 3a VwVfG könnte eine Verpflichtung der Behörden zur Bereitstellung eines elektronischen Zugangs angeordnet werden.¹³³

Bürgerseitig ist hingegen am Freiwilligkeitsprinzip festzuhalten.¹³⁴ Mittels der in § 2 Abs. 1 EGovG-E verwendeten Wortwahl („auch“) wird das „Multikanalprinzip“ abgesichert.¹³⁵ Die Bürger können also auch weiterhin auf herkömmliche Weise mit den Behörden in Kontakt treten.¹³⁶

3. Online-Informationen der Behörde und zum Stand des Verfahrens

Auch mittels der Regelung des § 27a Abs. 1 VwVfG-E kann eine spürbare Modernisierung der Verwaltung gelingen. Die Vorschrift soll bewirken, dass öffentliche Bekanntmachungen parallel auch immer im Internet veröffentlicht werden.¹³⁷ Angesichts der zustimmungswürdigen Ziele kann nur schwer nachvollzogen werden, dass die Regelung lediglich als „Soll-Vorschrift“ ausgestaltet wurde. Der diesbezügliche Einwand, dass noch nicht alle Behörden über die erforderliche Technik verfügen¹³⁸, scheint angesichts der Intention des Gesetzes, das auf eine weitreichende Etablierung von E-Government-Strukturen in Deutschland abzielt, wenig tragfähig. Zudem hätte man dem Umstand, dass eventuell nicht alle Unterlagen in brauchbarer Form im Internet zur Verfügung gestellt werden können, auch mittels einer Ausnahmeregelung ausreichend Rechnung tragen können.

§ 9 Abs. 1 Satz 2 EGovG-E möchte ermöglichen, dass den an einem Verwaltungsverfahren Beteiligten medienbruchfrei und automatisiert Informationen zum Verfahrensstand zur Verfügung gestellt werden. Die Regelung sorgt für Transparenz.¹³⁹ Zudem werden im

¹³² Müller-Terpitz/Rauchhaus, MMR 2013, 10, 11.

¹³³ Vgl. BITKOM-Stellungnahme vom 20.04.2012, S. 4.

¹³⁴ Vgl. Heckmann/Albrecht, in: Bauer/Heckmann/Ruge/Schallbruch, VwVfG, 2012, § 3a Rn. 20 ff.

¹³⁵ Müller-Terpitz/Rauchhaus, MMR 2013, 10, 11.

¹³⁶ Müller-Terpitz/Rauchhaus, MMR 2013, 10, 11 f.

¹³⁷ Die Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) weist darauf hin, dass durch eine solche Veröffentlichung das Recht der Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung tangiert wird. Aus Gesichtspunkten der Verhältnismäßigkeit könnte daher die Aufnahme einer „Härtefallregelung“ geboten sein. Vgl. BRAK-Stellungnahme Nr. 18/2012, S. 7.

¹³⁸ BT-Drs. 17/11473, Begründung, S. 48.

¹³⁹ Vgl. Kment, MMR 2012, 220, 221.

Anwendungsbereich der Vorschrift häufige Sachstandsanfragen hinfällig. Dies wird zu Entlastungen führen und das Verwaltungsverfahren beschleunigen.

4. E-Payment

Zeitgemäße E-Government-Angebote müssen auch den Abruf gebührenpflichtiger Verwaltungsdienstleistungen über das Internet und die direkte Abwicklung des damit einhergehenden Zahlungsverkehrs umfassen.¹⁴⁰ Die Aufnahme entsprechender Zahlungsfunktionen in das Angebot der Verwaltung ist unumgänglich.¹⁴¹ Dabei muss neben der Berücksichtigung von Sicherheitsaspekten ein besonderes Augenmerk auch auf die Schaffung von Akzeptanz und die Berücksichtigung von Standardisierungsfragen gelegt werden.¹⁴² Ob sich insoweit eigenständige Verwaltungslösungen durchsetzen können, ist zweifelhaft. Vielversprechend erscheint vielmehr eine Kooperation mit etablierten privaten Anbietern.¹⁴³

§ 4 EGovG-E sieht vor, dass die Verwaltung die Möglichkeit anbieten muss, Gebühren und sonstige Forderungen, die im Rahmen eines elektronisch durchgeführten Verwaltungsverfahrens anfallen, im Rahmen eines im elektronischen Geschäftsverkehr üblichen Zahlungsverfahrens zu begleichen. Die Vorschrift ist notwendig und zu begrüßen. Sie trägt dem Umstand Rechnung, dass ein elektronisches Verwaltungsverfahren nur dann einen maximalen Nutzen bieten kann, wenn es keine Medienbrüche aufweist und auch hinsichtlich der Beitreibung von Gebühren und Forderungen durchgehend elektronisch betrieben wird.¹⁴⁴ Die Beschränkung der Vorschrift auf das elektronische Verwaltungsverfahren ergibt allerdings wenig Sinn. Auch bei analogen Verfahrensweisen sollte als Serviceleistung eine elektronische Bezahlung ermöglicht werden.

5. Elektronische Nachweisführung

Mit § 5 Abs. 1 EGovG-E soll die elektronische Nachweisführung ermöglicht werden. Ausnahmen sind dann vorgesehen, wenn mittels einer Rechtsvorschrift oder seitens der Behörde im Einzelfall die Vorlage des Originals verlangt wird. Die Vorschrift könnte

¹⁴⁰ Heckmann, in: ders., jurisPK-Internetrecht, 3. Aufl. 2011, Kap. 5 Rn. 34.

¹⁴¹ Heckmann, in: ders., jurisPK-Internetrecht, 3. Aufl. 2011, Kap. 5 Rn. 34.

¹⁴² Heckmann, in: ders., jurisPK-Internetrecht, 3. Aufl. 2011, Kap. 5 Rn. 34.

¹⁴³ Heckmann, in: ders., jurisPK-Internetrecht, 3. Aufl. 2011, Kap. 5 Rn. 34.

¹⁴⁴ Vgl. BITKOM-Stellungnahme vom 20.04.2012, S. 5; Müller-Terpitz/Rauchhaus, MMR 2013, 10, 12.

angesichts des Umstandes, dass es in den meisten Fällen keiner Originale zur Durchführung des Verwaltungsverfahrens bedarf, so geändert werden, dass das Verwaltungsverfahren grundsätzlich von Beginn an ohne Vorlage der Nachweise im Original auskommt und es einer Einsichtnahme der Originale nur in besonderen Konstellationen im Nachhinein bedarf.¹⁴⁵

Zu begrüßen ist des Weiteren auch die Regelung des § 5 Abs. 2 EGovG-E, die der zuständigen Behörde mit Einwilligung der Verfahrensbeteiligten eine direkte Einholung der benötigten Nachweise bei der ausstellenden Behörde ermöglicht. Mittels der Vorschrift wird gewährleistet, dass die Daten laufen und nicht die Bürger.¹⁴⁶ Die Regelung könnte im Interesse der Bürger allerdings auch als behördliche Verpflichtung ausgestaltet werden.

6. Elektronische Aktenführung

Die elektronische Aktenführung regelt § 6 EGovG-E.¹⁴⁷ Sie ist in wirtschaftlicher Hinsicht grundsätzlich nur dann sinnvoll, wenn sie mit einer vollständigen Umstellung bis hin zu einem ganzheitlichen elektronischen Dokumentenmanagement verbunden ist.¹⁴⁸ Eine hybride Aktenführung, die in einem Nebeneinander von elektronischer und papiergebundener Akte besteht, kann die Vorteile der elektronischen Akte nicht zur Geltung bringen. Vielmehr werden hierdurch Kosten gesteigert und der Verwaltungsaufwand erhöht.

Das Gelingen eines Übergangs hin zu einer ausschließlich elektronischen Aktenführung wird letztendlich von den rechtlichen Rahmenbedingungen abhängen. Bislang scheitert der Umstieg auf die elektronische Akte zumeist an den rechtlichen Risiken, die dem ersetzenden Scannen anhaften.¹⁴⁹ Die Entwurfsfassung hilft, diese Unsicherheiten zu reduzieren.

¹⁴⁵ So auch BITKOM-Stellungnahme vom 20.04.2012, S. 6 mit einem konkreten Regelungsvorschlag.

¹⁴⁶ BITKOM-Stellungnahme vom 20.04.2012, S. 6.

¹⁴⁷ Vertiefend *Heckmann*, in: Bauer/Heckmann/Ruge/Schallbruch, VwVfG, 2012, Einführung Rn. 86 ff.

¹⁴⁸ BITKOM-Stellungnahme vom 20.04.2012, S. 6.

¹⁴⁹ Vgl. BITKOM-Stellungnahme vom 20.04.2012, S. 6.

Zudem muss gewährleistet werden, dass Authentizität, Integrität und Beweiskraft der elektronischen Akte gesichert sind.¹⁵⁰ Wenn dies gelingt, ist es eine Aufgabe des Gesetzgebers, die Rahmenbedingungen für eine Akzeptanz der elektronischen Akte im gerichtlichen Verfahren zu schaffen. In technischer Hinsicht wird es auch eine besondere Herausforderung sein, im Zusammenhang mit der elektronischen Aktenführung Ebenen übergreifende Dokumentenmanagement- und Archivierungssysteme zu entwickeln, die sich als praxistauglich erweisen.¹⁵¹

7. Open Data

Die Forderung der Bürger nach mehr Transparenz und Partizipation hat durch die verbesserten Interaktionsmöglichkeiten im Web 2.0 erheblich an Bedeutung gewonnen.¹⁵² Angesichts der Verbreitung von Enthüllungsplattformen wie Wikileaks und Cryptome scheint eine verbesserte Einbeziehung des Bürgers in das Verwaltungshandeln zwangsläufig.¹⁵³ Das Vertrauen der Bürger in den Staat und die Verwaltung werden maßgeblich von der Transparenz und der Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns abhängen.¹⁵⁴ Den diesbezüglichen Bedürfnissen versucht § 12 EGovG-E gerecht zu werden. Die Vorschrift enthält allerdings keine Veröffentlichungspflicht, sondern stellt bestimmte Anforderungen an das Bereitstellen von Daten.¹⁵⁵

Parallel zu der Regelung sollte darüber nachgedacht werden, bestehende Offenlegungspflichten auszuweiten oder effektiver auszugestalten. Juristische Bedenken gegen eine solche neue Form der Offenheit sind weitgehend unbegründet.¹⁵⁶ Die Forderung nach Open Data bezieht sich nämlich überwiegend auf Daten, die bereits unter Berücksichtigung der Zielsetzungen und Grenzen der Informationsfreiheitsgesetze

¹⁵⁰ Müller-Terpitz/Rauchhaus, MMR 2013, 10, 15 kritisieren, dass die Regelung des § 6 EGovG-E den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich der Gewährleistung von Datensicherheit nicht gerecht wird. Insoweit sei eine Normierung des konkret zu wahrenen Sicherheitsniveaus erforderlich.

¹⁵¹ Vertiefend BITKOM-Stellungnahme vom 20.04.2012, S. 6.

¹⁵² Heckmann, in: ders., jurisPK-Internetrecht, 3. Aufl. 2011, Kap. 5 Rn. 8.

¹⁵³ Vgl. Heckmann, in: ders., jurisPK-Internetrecht, 3. Aufl. 2011, Kap. 5 Rn. 8.

¹⁵⁴ Schwärzer, in: Schünemann/Weiler, E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich, 2012, S. 75.

¹⁵⁵ BT-Drs. 17/11473, Begründung, S. 39.

¹⁵⁶ Heckmann, in: ders., jurisPK-Internetrecht, 3. Aufl. 2011, Kap. 5 Rn. 9.

frei verfügbar sein sollten.¹⁵⁷ Dass insoweit vielfach bestehende Rechtspositionen erst gerichtlich erkämpft werden müssen, ist unverständlich.

Grundsätzlich geht es Open Data auch nicht um die Freigabe von schutzwürdigen personenbezogenen Daten, sondern vielmehr um die nutzerorientierte Verfügbarmachung von Daten, deren Gewinnung mit Steuergeldern finanziert wurde und die bislang wegen der eingeschränkten Zugänglichkeit oder auch aufgrund des Formats der Nutzung durch die Bürger entzogen sind.¹⁵⁸

8. Normenscreening

Der Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften sieht hinsichtlich der das Verwaltungsverfahren prägenden Fachgesetze lediglich die Änderung einiger Vorschriften vor, die seitens des IT-Planungsrats für besonders praxisuntauglich und daher besonders änderungsbedürftig erachtet werden.¹⁵⁹ Darüber hinaus existieren in den einzelnen Fachgesetzen aber schätzungsweise weitere tausende Schriftformerfordernisse, die verzichtbar sind, weil eine Übermittlung per E-Mail völlig ausreichend ist.¹⁶⁰ Diese Schriftformerfordernisse müssen so schnell wie möglich beseitigt werden. Gemäß Art. 29 Abs. 2 des Referentenentwurfs ist die Bundesregierung daher angehalten, dem Deutschen Bundestag binnen drei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes zu berichten, in welchen Rechtsvorschriften des Bundes die Anordnung der Schriftform verzichtbar ist.

Zudem soll vor dem Hintergrund der Möglichkeit einer elektronischen Identifikation mittels des neuen Personalausweises überprüft werden, in welchen Rechtsvorschriften des Bundes auf die Anordnung des persönlichen Erscheinens zugunsten einer elektronischen Identifikation verzichtet werden kann. Die Verpflichtung zum persönlichen Erscheinen soll allerdings beibehalten werden, wenn seitens der Verwaltung andere Zwecke als die Identifikation des Betroffenen verfolgt werden. Dies kann beispielsweise im Rahmen von Gesprächen der Fall sein, wenn diese vor allem der Beratung oder Motivation des Betroffenen dienen, oder dann, wenn sich der

¹⁵⁷ Heckmann, in: ders., jurisPK-Internetrecht, 3. Aufl. 2011, Kap. 5 Rn. 9.

¹⁵⁸ Hierbei handelt es sich beispielsweise um Geodaten oder statistische Informationen; Heckmann, in: ders., jurisPK-Internetrecht, 3. Aufl. 2011, Kap. 5 Rn. 9.

¹⁵⁹ BT-Drs. 17/11473, Begründung, S. 65.

¹⁶⁰ Vgl. BT-Drs. 17/11473, Begründung, S. 65.

Behördenmitarbeiter einen persönlichen Eindruck von einer Person verschaffen möchte.¹⁶¹

C. Herausforderungen

Der entscheidende Durchbruch kann der elektronischen Verwaltung nur dann gelingen, wenn den Bürgern nicht nur mehr E-Government-Angebote zur Verfügung gestellt, sondern vielmehr deren Brauchbarkeit verbessert wird.¹⁶² Wesentlich ist eine Konzentration auf die Wünsche und Bedürfnisse der Anwender.¹⁶³ Letztendlich wird diese nicht die Quantität, sondern die Qualität elektronischer Verwaltungsangebote überzeugen.

I. Vertrauen der Bürger gewinnen

Von besonderer Relevanz ist für die Bürger im Kontext der elektronischen Verwaltung immer auch die Problematik der Möglichkeiten und Grenzen des staatlichen Umgangs mit personenbezogenen Daten. Es geht also um den Datenschutz.¹⁶⁴ Angesichts der diesbezüglichen Sensibilisierung der Gesellschaft können Datenverluste und Datenschutzverletzungen sehr schnell einen Vertrauensverlust nach sich ziehen¹⁶⁵ und so zum Scheitern von E-Government-Lösungen führen. § 11 Abs. 5 EGovG-E sieht vor, dass für den Fall, dass für die beteiligten Behörden unterschiedliche Datenschutzvorschriften gelten, eine Regelung gefunden werden soll, die festlegt, welches Datenschutzrecht zur Anwendung kommen soll. Wie diese Regelung aussehen soll ist offen. Nach der Begründung der Entwurfsfassung sind verschiedene Vorgehensweisen denkbar.¹⁶⁶ Diese Unsicherheiten können das Vertrauen der Bürger belasten. Die Problematik könnte durch einen Geltungsvorrang der jeweils strengeren datenschutzrechtlichen Bestimmung entschärft werden.¹⁶⁷ Dies würde die Effizienz des Datenschutzes fördern und Vertrauen schaffen.

¹⁶¹ BT-Drs. 17/11473, Begründung, S. 65.

¹⁶² Schwärzer, in: Schünemann/Weiler, E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich, 2012, S. 90.

¹⁶³ Vgl. Reiners, VerwArch 2012, 269, 277.

¹⁶⁴ Hierzu insbesondere Stollhof, Datenschutzgerechtes E-Government 2012.

¹⁶⁵ Vgl. Kment, MMR 2012, 220, 221.

¹⁶⁶ BT-Drs. 17/11473, Begründung, S. 37 f.

¹⁶⁷ So auch DAV-Stellungnahme Nr. 34/2012, S. 3.

Czernohorsky/Weiler halten es für möglich, dass die Zurückhaltung der Bürger hinsichtlich der Nutzung von E-Government-Angeboten auf eine grundsätzlich sinkende Akzeptanz staatlichen Verwaltungshandelns zurückzuführen ist.¹⁶⁸ Auch einer solchen Entwicklung muss gegengesteuert werden. Ansätze wie Open Government und Open Data, aber auch verstärkte Partizipationsmöglichkeiten könnten geeignet sein, das Vertrauen der Bürger in Staat und Verwaltung zurückzugewinnen.

II. Digital Divide

Ungeachtet des Umstands, dass sich zwischenzeitlich auch Personen mit formal geringerem Bildungsniveau und auch ältere Menschen zunehmend der Internetnutzung zugewandt haben und sich das Internet zu einem Alltagsmedium entwickelt hat¹⁶⁹, gilt es zu berücksichtigen, dass noch immer Menschen innerhalb und außerhalb der Verwaltung keinen oder zumindest nur begrenzten Zugang zu elektronischen Medien finden. Der Staat muss diesen Umstand berücksichtigen und gewährleisten, dass die Verwaltung für jedermann zugänglich bleibt. Einen Zwang zur Nutzung elektronischer Kommunikationswege darf es daher nicht geben.¹⁷⁰ Zudem sind die Auswirkungen der demografischen Entwicklung, die dazu führt, dass die Internetnutzung älterer Menschen ständig zunehmen wird, in Reformüberlegungen einzubeziehen.¹⁷¹

Bei Kindern und Jugendlichen werden Nutzungskompetenzen bereits zunehmend von Schulen und staatlichen Initiativen (beispielsweise www.medienfuehrerschein.bayern.de) vermittelt. Das ist gut so. Allerdings ist festzustellen, dass gerade die wachsende Gruppe der über 60jährigen häufig noch nicht online ist.¹⁷² Es ist daher erforderlich, dass besondere E-Government-Angebote geschaffen werden (vgl. beispielsweise die Initiative Netze@ife), die auf die Bedürfnisse dieser Bevölkerungsgruppe ausgerichtet sind. Die Vermittlung von Medienkompetenz

¹⁶⁸ *Czernohorsky/Weiler*, in: Schünemann/Weiler, E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich, 2012, S. 324.

¹⁶⁹ *Czernohorsky/Weiler*, in: Schünemann/Weiler, E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich, 2012, S. 322.

¹⁷⁰ Zur Zulässigkeit ausschließlich elektronischer Verwaltungsangebote *Eifert/Püschel*, in: Kröger/Hofmann, Rechts-Handbuch zum E-Government, 2005, S. 111. Zu „aufgedrängtem E-Government“ und einem „Grundrecht auf IT-Abwehr“ *Heckmann*, MMR 2006, 3 ff.

¹⁷¹ Vgl. *Bernhard*, in: Hill, Informationelle Staatlichkeit, 2012, S. 23.

¹⁷² Vgl. *Czernohorsky/Weiler*, in: Schünemann/Weiler, E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich, 2012, S. 331.

muss als Altersgrenzen überschreitende und alle Lebenslagen umfassende, gesellschaftliche und bildungspolitische Aufgabe verstanden werden.¹⁷³

In technischer Hinsicht müssen zudem die Funktionalitäten und Nutzeroberflächen der E-Government-Angebote eine Anpassung an die Bedürfnisse der möglichen Adressaten erlauben.

III. Anbindung an elektronische Verfahren fördern

Mit § 12 Abs. 1 EGovG-E wird festgelegt, dass Daten grundsätzlich in maschinenlesbarer Form zur Verfügung gestellt werden müssen, wenn an diesen ein Nutzungsinteresse besteht. Maschinenlesbar sind alle Formate, deren Daten von Software interpretiert werden können.¹⁷⁴ Hierbei ist zu beachten, dass eine Weiterverarbeitung elektronisch bereitgestellter Informationen oftmals den Einsatz von Spezialsoftware erforderlich macht. Die Adressaten dürfen insoweit nicht auf kostenintensive Anschaffungen verwiesen werden. Vielmehr muss seitens der veröffentlichenden Stelle die Gewähr dafür getragen werden, dass entsprechende Software kostenfrei bezogen werden kann.¹⁷⁵

IV. Verwaltungsmodernisierung

Ungeachtet der zu erwartenden positiven Effekte würde die Umsetzung des Referentenentwurfs vor allem die betroffenen Behörden vor große Herausforderungen stellen. Diesen Herausforderungen muss möglichst frühzeitig begegnet werden.

1. Beharrungskräfte innerhalb der Verwaltung beseitigen (Change Management)

Mittels des Referentenentwurfs und der erwarteten Simultangesetzgebung auf Länderebene möchte der Bund den Anstoß für mehr und besseres E-Government in Deutschland geben. Der Gesetzgeber kann regelmäßig nur die rechtlichen Grundlagen für eine Verwaltungsmodernisierung schaffen. Die Umsetzung dieser Vorgaben liegt hingegen in den Händen der Verwaltungsbediensteten, die zunächst für das E-

¹⁷³ Vgl. Czernohorsky/Weiler, in: Schönemann/Weiler, E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich, 2012, S. 336.

¹⁷⁴ BT-Drs. 17/11473, Begründung, S. 39.

¹⁷⁵ Vgl. hierzu die DAV-Stellungnahme Nr. 34/2012, S. 4. Der DAV weist darauf hin, dass insbesondere die Weiterverarbeitung elektronischer Planzeichnungen des Einsatzes teurer Spezialsoftware bedarf.

Government begeistert werden müssen. Dies setzt voraus, dass sich die Vorteile des Einsatzes moderner Technologien spürbar auf den Verwaltungsalltag auswirken und am Arbeitsplatz der einzelnen Mitarbeiter ankommen.¹⁷⁶ Mit der Schaffung des EGovG muss folglich auch eine Überprüfung bzw. Reform der behördeninternen Abläufe und der Arbeitsbedingungen angestoßen werden.¹⁷⁷ Hiervon werden letztlich auch die Adressaten des Verwaltungshandelns profitieren.

Zugleich gilt es der Sorge der Mitarbeiter vor dem Verlust von Besitzständen vorzubeugen.¹⁷⁸ In der Praxis werden die Beschäftigten bei Reformvorhaben leider oft am wenigsten beachtet, „obwohl gerade sie die Veränderungen realisieren sollen. Mitarbeiter aller Ebenen, Interessenorganisationen, Personalräte etc. ‚mitzunehmen‘ kann nur gelingen, wenn sie von den Veränderungen überzeugt sind. Werden sie ‚überrumpelt‘, entfacht sich Widerstand, und die Fronten verhärten sich.“¹⁷⁹

2. Sinnhaftigkeit von Haushaltsrestriktionen kritisch hinterfragen

E-Government-Lösungen lassen sich ohne öffentliche Mittel nicht entwickeln und auch nicht realisieren. Der Einsatz dieser Mittel ist an strenge haushaltsrechtliche Vorgaben gebunden. Die Realisierung eines Projekts ist ohne entsprechende Wirtschaftlichkeitsberechnungen unzulässig.¹⁸⁰ Gleichwohl sind zu strenge Haushaltsrestriktionen verfehlt. Sie berücksichtigen nicht, dass der staatliche Einsatz von IT und die Entwicklung von E-Government-Lösungen Innovationen fördern und so wirtschaftliche Erfolge ermöglichen können.¹⁸¹ Zudem besteht die Chance, dass einzelne E-Government-Lösungen auch in der Verwaltung moderne Folgeprojekte nach sich ziehen und so zur Optimierung verwaltungsinterner Prozesse beitragen.¹⁸² Dies hilft Kosten einzusparen.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass ein Großteil der Kostenersparnisse nicht bei staatlichen Stellen, sondern vielmehr auf Seiten der Bürger und der Unternehmen zu

¹⁷⁶ So auch BRAK-Stellungnahme Nr. 18/2012, S. 2.

¹⁷⁷ Vgl. BRAK-Stellungnahme Nr. 18/2012, S. 2. Zum Change Management bei der Etablierung von E-Government Heckmann, in: Bauer/Heckmann/Ruge/Schallbruch, VwVfG, 2012, Einführung Rn. 3 ff.

¹⁷⁸ Vgl. Reiners, VerwArch 2012, 269, 286.

¹⁷⁹ Reiners, VerwArch 2012, 269, 287.

¹⁸⁰ Vgl. Reiners, VerwArch 2012, 269, 279 f.

¹⁸¹ Schwärzer, in: Schünemann/Weiler, E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich, 2012, S. 79.

¹⁸² Reiners, VerwArch 2012, 269, 271.

erwarten ist.¹⁸³ Eine Fokussierung der Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen auf die Haushaltswirksamkeit ist daher unzureichend.¹⁸⁴ Erforderlich ist vielmehr eine volkswirtschaftliche Betrachtungsweise.¹⁸⁵

3. Förderale Strukturen und kommunale Selbstverwaltung

Die föderale Struktur des Staates führt oftmals dazu, dass die Schaffung effizienter E-Government-Strukturen erschwert oder verhindert wird.¹⁸⁶ Die Verwaltungs- und Organisationshoheit liegt grundsätzlich nämlich nicht beim Bund, sondern steht vielmehr den Ländern und Kommunen zu. So ist beispielsweise die Regelung des Verwaltungsverfahrens zunächst Ländersache. Umso wichtiger ist es, dass im Rahmen der Schaffung eines E-Government-Gesetzes des Bundes die sogenannte Simultangesetzgebung von Bund und Ländern vorangetrieben wird.¹⁸⁷ Dies setzt voraus, dass die Länder in den Entstehungsprozess des E-Government-Gesetzes des Bundes weitestgehend eingebunden werden. Die Länderinteressen müssen von Anfang an Berücksichtigung finden.

D. Schlussfolgerungen

Die deutsche Verwaltung hat Modellcharakter.¹⁸⁸ Sie ist europaweit und auch international das Sinnbild einer zuverlässigen, rechtsstaatlichen Verwaltung.¹⁸⁹ Diese Vorbildfunktion könnte auch auf dem Gebiet des E-Governments gelten, wenn die diesbezüglichen Anstrengungen seitens der Akteure aus Staat, Wirtschaft und Wissenschaft weiter mit der erforderlichen Entschlusskraft vorangetrieben werden. Eine erfolgreiche Modernisierung kann nur gelingen, wenn die gegenwärtigen Bestrebungen zur Schaffung einer elektronischen Verwaltung über den Bereich der Modellprojekte hinausgehen. Der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderungen weiterer Vorschriften gibt die richtigen Impulse.¹⁹⁰

¹⁸³ *Mühlenkamp*, in: Wirtz, E-Government, 2010, S. 189.

¹⁸⁴ *Mühlenkamp*, in: Wirtz, E-Government, 2010, S. 189.

¹⁸⁵ *Mühlenkamp*, in: Wirtz, E-Government, 2010, S. 189 f.

¹⁸⁶ *Schwärzer*, in: Schünemann/Weiler, E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich, 2012, S. 76.

¹⁸⁷ *Schwärzer*, in: Schünemann/Weiler, E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich, 2012, S. 77.

¹⁸⁸ *Schwärzer*, in: Schünemann/Weiler, E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich, 2012, S. 73.

¹⁸⁹ *Schwärzer*, in: Schünemann/Weiler, E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich, 2012, S. 73.

¹⁹⁰ Zu E-Government als Motor der Verwaltungsmodernisierung *Heckmann*, ITRB 2011, 246 ff.; ders., Perspektiven des IT-Einsatzes in der öffentlichen Verwaltung, Die Verwaltung 1/2013.

Das Potential von E-Government erschöpft sich nicht in der Überführung von papiergebundenen Dokumenten in die elektronische Form.¹⁹¹ Es wird erst dann vollständig ausgenutzt, wenn im Rahmen der Modernisierung auch die Vorgänge und Prozesse innerhalb der Verwaltung kritisch hinterfragt und ggf. neu ausgestaltet bzw. strukturiert werden.¹⁹² Dabei dürfen die strukturellen Überlegungen den verwaltungsorganisatorischen Rahmen nicht aussparen. Auch hier ist eine engere Anpassung an die Bedarfslagen möglich. Der Regierungsentwurf ist auch insoweit ein Schritt in die richtige Richtung.

¹⁹¹ *Schwärzer*, in: Schünemann/Weiler, E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich, 2012, S. 78.

¹⁹² *Schwärzer*, in: Schünemann/Weiler, E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich, 2012, S. 78.

ZU DEN AUTOREN



Florian Albrecht

Studium der Rechtswissenschaften an den Universitäten in Heidelberg, Graz und Frankfurt a.M. (1. Juristisches Staatsexamen). Juristisches Referendariat am Landgericht Darmstadt (2. Juristisches Staatsexamen).

Aufbaustudium an der Ruhr-Universität Bochum (M.A.). Seit 2007 Rechtsanwalt und Teilnehmer zahlreicher anwaltlicher Fortbildungsveranstaltungen. Von 2007 bis 2009 Syndikusanwalt. Von 2009 bis 2010

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Sicherheitsrecht und Internetrecht (Universität Passau). Seit 2010 ebenda Geschäftsführer der Forschungsstelle für IT-Recht und Netzpolitik (For..Net) und als "Sherpa" Mitwirkender am jährlich stattfindenden IT-Gipfel der Bundeskanzlerin. Herr Albrecht ist zudem Lehrbeauftragter an der Hochschule Landshut.

Hans Bernd Ditscheid

Studium der Rechts-, Staats- und Gesellschaftswissenschaften, 1. und 2. juristisches Staatsexamen, seit 1980 Mitarbeiter im Zentralverband des Deutschen Handwerks, derzeit Leiter der Abteilung Informationstechnologien & Organisation, zuständig u. a. für E-Government.



Univ.-Prof. Dr. Dirk Heckmann, MdBayVerfGH

Studierte Rechtswissenschaften an der Universität Trier. Promotion 1991, Habilitation 1995 an der Universität Freiburg. Er ist seit 1996 Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Sicherheitsrecht und Internetrecht und seit 2006 stv. Sprecher des Instituts für IT-Sicherheit und Sicherheitsrecht an der Universität Passau. Dort leitet er auch die Forschungsstelle für IT-Recht und Netzpolitik For..Net. 2009 gründete er das Center for IT-Compliance and Trust an der Zeppelin Universität Friedrichshafen. 2003 wurde Heckmann zum nebenamtlichen Verfassungsrichter am bayerischen Verfassungsgerichtshof gewählt, 2007 in den Expertenkreis des Nationalen IT-Gipfels der Bundesregierung berufen. Außerdem ist er stv. Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Recht und Informatik und Mitglied des Vorstands des Deutschen EDV-Gerichtstag e.V. Seine Lehr- und Forschungsschwerpunkte liegen im Schnittpunkt von IT und Recht, insbesondere im Datenschutzrecht, Sicherheitsrecht, E-Government, Social Media und Smart Life.



Matthias Kammer

Seit November 2011 Direktor des Deutschen Instituts für Vertrauen und Sicherheit im Internet (DIVSI). Er studierte Rechts- und Staatswissenschaften in Freiburg und Hamburg. Zwischen 1985 und 1994 leitete er mehrere IT-Projekte (u. a. neues Meldewesen für Hamburg oder PROSA – Projekt Sozialhilfe Automation). 1994 bis 1996 war er Leiter des Amtes für Informations- und Kommunikationstechnik der Hamburger Finanzbehörde, ab 1996 Leiter des Amtes für Organisation und zentrale Dienste der Hamburger Verwaltung. Von 2002 an war Herr Kammer verantwortlich für das Projekt zur Gründung des gemeinsamen IT-Dienstleisters Dataport für die Verwaltungen Hamburgs und Schleswig-Holsteins, dessen Vorstandsvorsitzender er von Januar 2004 bis Oktober 2011 war. Im Dezember 2005 übernahm Kammer den Vorsitz von VITAKO, der Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler IT-Dienstleister. Von November 2008 bis zum Oktober 2011 war er dort stellvertretender Vorsitzender. Außerdem ist er seit September 2008 Vorsitzender des Forschungsverbundes ISPRAT e.V.



Alexander Leuxner

Ass. Iur., M.A., LL.M.Eur, arbeitet als Referent in der Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport. Dort war der Rechts- und Politikwissenschaftler mit dem Entwurf des Berliner E-Government-Gesetzes und weiteren Rechtsfragen mit IT-Bezug betraut. Zuvor war Herr Leuxner mehrere Jahre als wissenschaftlicher Mitarbeiter eines Bundestagsabgeordneten mit den Themen Innere Sicherheit, insbesondere Terrorismusbekämpfung und organisierte Kriminalität, sowie Europapolitik befasst. Als Dozent unterrichtet er auf den Gebieten des Staats- und Verwaltungsrechts.



Dr. August Ortmeier

Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V., Bereichsleiter Dienstleistungen, Infrastruktur, Regionalpolitik. 1978 Studium der Wirtschaftswissenschaften an der Ruhr-Universität Bochum (RUB), Wissenschaftlicher Referent bei Prof. Dr. Paul Klemmer, RUB, seit 1984 beim Deutschen Industrie- und Handelskammertag (DIHK) e.V. in Bonn, seit 1999 in Berlin, Fachreferent, Persönlicher Referent, Bereichsleiter für die Themen Telekommunikationspolitik, E-Government, Verkehrspolitik, Handel, Tourismus, Dienstleistungen, Raumordnung, Stadtentwicklung, regionale Strukturpolitik.



Udo Rienaß

Dipl.-Kam., Senatsdirigent, seit 2003 Abteilungsleiter in der Senatsverwaltung für Inneres und Sport, mit Zuständigkeiten für Querschnittsaufgaben, landesweite Personal- und Organisationsentwicklung einschl. Aus- und Fortbildung, Organisationsprojekte, IT-Steuerung und Verwaltungsmodernisierung. Mitglied in den Verwaltungsräten der KGSt, der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer und des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung Speyer sowie im Arbeitskreis VI der IMK (Organisation, Aus- und Fortbildung, Dienstrecht), dem Personal- und Organisationsausschuss des Deutschen Städtetages und dem Gutachterausschuss Personalmanagement der KGSt. Diverse Fachveröffentlichungen zu Fragen der Verwaltungsmodernisierung und -steuerung sowie zum Personalmanagement, insbesondere zu Organisations- und Personalentwicklungsprozessen.



David Roos

Studierte Politik- und Verwaltungswissenschaften an der Universität Konstanz und der Marmara Üniversitesi Istanbul. Sein Schwerpunkt liegt im Bereich E-Government und Open Government. Als Berater bei CSC ist er unter anderem für das Bundesministerium des Innern und die Bundesagentur für Arbeit tätig.



Christoph Ulrich

Studierte Politik- und Verwaltungswissenschaften an der Universität Passau, der University of Sheffield und der Zeppelin Universität. Sein Schwerpunkt liegt im Bereich der Verwaltungsmodernisierung und des E-Government. Als Berater bei CSC ist er unter anderem für das Bundesministerium des Innern tätig.



Prof. Dr. Utz Schliesky

1966 geboren in Kiel, Studium der Rechtswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, 1996 Promotion über das Thema „Öffentliches Wettbewerbsrecht. 2002 Habilitation über das Thema „Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt“ bei Bundesminister a. D. Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel; Große Juristische Staatsprüfung. 2003 Erster Beigeordneter und Stellvertretender Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages, Berlin; zugleich Leiter des Brüsseler Büros des DLT. 2005 Ministerialdirigent; Leiter der Abteilung Verwaltungsmodernisierung im Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein, seit 2009 Direktor des Schleswig-Holsteinischen Landtages. Nebenamtlich seit 2007 Vorstand des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, dort auch Leiter des Forschungsbereiches Staatliches Innovationsmanagement.



Dr. Sönke E. Schulz

Rechts- und Verwaltungswissenschaftler, ist Geschäftsführer des Lorenz-von-Stein-Instituts und beschäftigt sich seit ca. fünf Jahren intensiv mit den Auswirkungen der Informations- und Kommunikationstechnologien auf die öffentliche Verwaltung. Forschungsschwerpunkte sind die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie, die einheitliche Behördenrufnummer D115, Rechtsfragen des Cloud Computing, von Shared Service Centern sowie des technikgestützten Identitätsmanagements.



Dr. Alfred Zapp

Mitglied der Geschäftsleitung von CSC in Deutschland und Director Public Sector. In dieser Funktion verantwortet er das Geschäft mit der Öffentlichen Verwaltung und im Verteidigungsumfeld. Vor seinem Einstieg bei CSC im Januar 2008 bekleidete Zapp zahlreiche führende Positionen bei internationalen IT-Service-Unternehmen. Unter anderem war er als Senior Vice President für Public und Healthcare bei T-Systems tätig und verantwortete das Systemintegrationsgeschäft in Deutschland, Österreich und Spanien. Davor arbeitete er für das debis Systemhaus und die ESG Elektroniksystem & Logistik GmbH. Auch dort war er in verschiedenen Managementfunktionen insbesondere für die Bereiche Öffentliche Verwaltungen und Verteidigung zuständig.

ÜBER ISPRAT

ISPRAT ist eine Kooperation zwischen Wissenschaft und Praxis. Ziel der Forschungsk Kooperation ist der Einsatz von Informationstechnologie zur Erleichterung der Kommunikation zwischen den Bürgern und der Verwaltung der öffentlichen Hand. Die Informationstechnologie soll dabei aufgrund ihrer Auswirkung auf Gesellschaft, Wirtschaft und Verwaltung nicht nur als technisch-organisatorische, sondern auch als politische Disziplin gesehen werden.

- **IT verändert die Welt.**

Informationstechnik verändert unsere Wirtschaft, unsere Gesellschaft, unser Leben. Täglich. Global. Umfassend.

Wer diesen Prozess gestalten will, braucht wissenschaftlichen Rat. Nicht nur aus technischer Sicht, sondern auch unter Berücksichtigung von Recht, Organisation und Wirtschaftlichkeit. ISPRAT bündelt Kompetenz und fokussiert dieses Wissen auf aktuelle Themen rund um den IT-Einsatz im öffentlichen Bereich.

- **ISPRAT arbeitet übergreifend,**

weil es für „Interdisziplinäre Studien zu Politik, Recht, Administration und Technologie“ steht. Der Name ist Programm, denn die Chancen der Informationstechnologie werden nur unter Berücksichtigung der rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen erschlossen.

Bei ISPRAT kooperieren Informatiker, Juristen, Betriebswirte, Organisatoren und Politiker, damit die Konzepte konsistent sind.

- **ISPRAT spezialisiert sich auf Politik und Verwaltung,**

weil Globalisierung und Mobilität einer modernen Informationsgesellschaft eine Verwaltung erfordern, die verlässlich, effizient und agil ist.

Wir alle brauchen die öffentliche Verwaltung. Sie ist kein Anhängsel unserer Gesellschaft, sondern sichert ihre Grundlagen.

ISPRAT konzentriert sich daher auf Forschungsprojekte, in denen renommierte Wissenschaftler gemeinsam mit Politikern, Verwaltung und Wirtschaft an Konzepten zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung mit Hilfe der Informationstechnik arbeiten.

- **ISPRAT kooperiert mit der Wirtschaft,**

weil tragfähige Modernisierungskonzepte in Zusammenarbeit mit den Unternehmen der IT-Branche entwickelt werden müssen. Von dieser Kooperation profitieren Politik, Wirtschaft und Verwaltung.

- **ISPRAT arbeitet an praxisrelevanten Fragen,**

weil der Input für die Projekte aus der Praxis kommt. Wesentlich für ISPRAT-Projekte ist die Interdisziplinarität. ISPRAT untersucht Fragestellungen, die nur durch einen übergreifenden Ansatz unter Berücksichtigung politischer, rechtlicher, administrativer, wirtschaftlicher und technischer Aspekte gelöst werden können.

Ein wissenschaftlicher Beirat stellt den interdisziplinären Ansatz sicher und berät den Vorstand bei der Entscheidung über Forschungsanträge.

- **ISPRAT-Projekte**

ISPRAT fördert wissenschaftliche Projekte zu einem breiten Themenspektrum – von der einheitlichen Rufnummer 115 über IT-Kooperationen, Fragestellungen von Sicherheit und Vertrauen neuer Infrastrukturen sowie Open Government bis hin zu einer zukünftigen Verwaltung 2.0.

- **ISPRAT-Mitglieder**

Gunter Czisch (*Erster Bürgermeister der Stadt Ulm*), Prof. Dr. Andreas Engel (*CIO der Stadt Köln*), Franz-Reinhard Habbel (*Deutscher Städte- und Gemeindebund Berlin*), Staatsrat Dr. Ralf Kleindiek (*Justizbehörde Hamburg*), Staatsrat Hans-Henning Lühr (*Senatorin der Finanzen Bremen*), Jörn Riedel (*Finanzbehörde Hamburg*) und die Stadt Frankfurt am Main unterstützen ISPRAT von Seiten der öffentlichen Verwaltung. Darüber hinaus sind das Deutsche Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet (DIVSI), der VDE Rhein-Main e.V. und die Vitako Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e.V. im ISPRAT engagiert.

Die Mitgliedschaft im ISPRAT steht jedem Unternehmen offen, das unsere Ziele unterstützt.

Zurzeit sind dies Accenture GmbH, Atos Deutschland, Bechtle AG, Bundesdruckerei GmbH, Bundesrechenzentrum Wien, Capgemini, Computacenter AG & Co. oHG, CSC Deutschland Solutions GmbH, Dataport AÖR, Deutsche Post AG, ekom21, Fujitsu Technology Solutions GmbH, Götzfried AG, IBM Deutschland GmbH, krz Kommunales Rechenzentrum Minden-Ravensberg/ Lippe, McKinsey & Company, Inc., Microsoft Deutschland GmbH,

regio iT aachen GmbH, SAP Deutschland AG & Co. KG, Siemens Enterprise Communications GmbH & Co. KG, Steria Mummert Consulting AG.

Die wissenschaftlichen Mitglieder von ISPRAT stehen mit ihrem guten Namen für Transparenz und Neutralität der Arbeitsergebnisse ein.

Zurzeit sind Prof. Dr. Dr. h. c. Johannes Buchmann (*Technische Universität Darmstadt*), Prof. Dr. Jobst Fiedler (*Hertie School of Governance*), Prof. Dr. Hermann Hill (*Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften*), Prof. Dr. Wolfgang König (*Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt*), Prof. Dr. Helmut Krcmar (*Technische Universität München*), Prof. Dr. Miriam Meckel (*Universität St. Gallen*), Prof. Dr.-Ing. Dr. h. c. Radu Popescu-Zeletin (*Fraunhofer Institut für Offene Kommunikationssysteme*), Prof. Dr. Utz Schliesky (*Lorenz-von-Stein-Institut*), Prof. Dr.-Ing. Ralf Steinmetz (*Technische Universität Darmstadt*), Prof. Dr. Dr. h. c. Jürgen Weber (*WHU Otto Beisheim School of Management*) sowie Prof. Dr. Arthur Winter (*Donau-Universität Krems*) im ISPRAT engagiert.