

Stellungnahme

Referentenentwurf der Bundesregierung zu einem Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften

20. April 2012

Seite 1

Der BITKOM vertritt mehr als 1.000 Unternehmen, davon 850 Direktmitglieder mit 120 Milliarden Euro Umsatz und 700.000 Beschäftigten. Hierzu zählen Geräte-Hersteller, Anbieter von Software, IT- und Telekommunikationsdiensten sowie Content.

Einführung

Das Bundesministerium des Innern hat am 16 März 2012 den Referentenentwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften veröffentlicht.

BITKOM begrüßt nachdrücklich den Willen der Bundesregierung, bestehende Hemmnisse für den weiteren Ausbau elektronischer Verwaltungsangebote zu überprüfen und möchte mit der vorliegenden Stellungnahme einige Herausforderungen und Lösungsansätze näher darlegen.

Durch den vorliegenden Referentenentwurf für ein E-Government-Gesetz (im Folgenden E-GovG-E) sowie die weiteren Änderungen in den Artikeln 2 bis 22 des Referentenentwurfs erhält die Modernisierung der Verwaltung neue Impulse und die erforderliche politische Aufmerksamkeit. Auch wenn das Gesetz nur für die Ausführung von Bundesrecht durch Bund oder Länder gilt, kann es doch als Anstoß und Richtschnur für ähnlich gelagerte Gesetzesvorhaben in den Ländern wirken.

Grundsätzlich regt BITKOM an, dass perspektivisch die überwiegende Zahl der Regelungen zur vollen Wirksamkeit besser im Verwaltungsverfahrenrecht und nicht in einem eher isolierten E-Government-Gesetz geregelt werden sollten. Insbesondere durch die wortgleiche Übernahme des Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes in die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder und die hiermit korrespondierende einheitliche Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (§ 137 Abs. 1 Nr. 2 Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO) ließe sich eine unterschiedliche Ausbildung von E-Government-Lösungen in Bund, Ländern und Kommunen wirksam entgegensteuern. BITKOM regt daher eine künftige weitergehende Harmonisierung an.

Eines der Haupthindernisse bei der Schaffung durchgängig elektronischer Verwaltungsprozesse ist die Schriftform: Im besonderen Verwaltungsrecht hat das Bundesministerium ca. 3.500 Schriftformerfordernisse gezählt. Nach aktueller Gesetzeslage ist eine elektronische Verarbeitung in diesem Fall nur möglich, wenn die Dokumente qualifiziert elektronisch signiert sind. Zu Recht sucht der vorliegende Gesetzesentwurf hier eine praktikable Lösung. In einigen Punkten reichen die angestrebten Regelungen jedoch nicht aus, um ernsthaft durchgängige elektronische Verwaltungsprozesse zu ermöglichen.

Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation und
neue Medien e.V.

Albrechtstraße 10 A
10117 Berlin-Mitte
Tel. +49. 30. 27576-0
Fax +49. 30. 27576-400
bitkom@bitkom.org
www.bitkom.org

Ansprechpartner

Dr. Pablo Mentzinis
Rechtsanwalt
Leiter Public Sector
Tel. +49. 30. 27576-130
Fax +49. 30. 27576-51130
p.mentzinis@bitkom.org

Präsident

Prof. Dieter Kempf

Hauptgeschäftsführer

Dr. Bernhard Rohleder

Stellungnahme

Referentenentwurf E-Government-Gesetz

Seite 2

Inhalt

1	Vorüberlegung zum Regelungsort	3
2	Zu den einzelnen Regelungen des E-Government-Gesetzes	4
2.1	§ 2 - Elektronischer Zugang zur Verwaltung	4
2.2	§ 4 Elektronische Bezahlmöglichkeiten	5
2.3	§ 5 Abs. 1 E-GovG-E: Elektronische Nachweise	5
2.4	§ 3 Abs. 2 E-GovG-E: Elektronische Einholung von Nachweisen	6
2.5	§ 6 Elektronische Aktenführung- Binnen-PKI-des Bundes	6
2.6	§ 7 Übertragen und Vernichten des Papieroriginals	7
2.7	§ 8 Elektronische Akteneinsicht	7
2.8	§ 9 Prozessoptimierung	8
2.9	Standardisierungsbeschlüsse des IT-Planungsrats	8
2.10	§ 11 Gemeinsame Verfahren	8
2.11	§ 13 Elektronische unterschriftslose Formulare	8
2.12	§ 15 Amtliche Mitteilungs- und Verkündungsblätter	9
3	Änderungen des De-Mail Gesetzes	9
3.1	Zustellfiktion	9
3.2	Register der elektronischen Adressen	9
3.3	Ende-zu-Ende-Verschlüsselung als Ausnahmetatbestand	10
4	Weiterführende Regelungen und Ergänzungen des E-Government-Gesetzes	10
4.1	Feedbackmechanismen	10
4.2	Harmonisierung der Zugangsregelungen zu Verwaltung und Justiz	10

Stellungnahme

Referentenentwurf E-Government-Gesetz

Seite 3

1 Vorüberlegung zum Regelungsort

Die Gesetzgebung soll in Form eines sogenannten Artikelgesetzes erfolgen. Dieses Verfahren ist sinnvoll, da die Digitalisierung in die bestehende Normenlandschaft eingreift und daher neben neuen Regelungen auch und insbesondere bereits bestehende Regelungen etwa im Verwaltungsverfahrenrecht angepasst werden müssen.

Um diesem Anspruch gerecht zu werden, sollte im weiteren Gesetzgebungsverfahren geprüft werden, ob die Regelungen in Artikel 1 des Entwurfs (EGovG) in das Verwaltungsverfahrensgesetz übernommen werden sollten. Das E-Government-Gesetz liefert eine gute Basis, ähnlich wie andere Regelungen aus dem Sonderverwaltungsrecht sollte aber mittelfristig eine Überführung der Regelungen in das Verwaltungsverfahrenrecht erwogen werden. E-Government soll schließlich nicht neben der bisherigen Verwaltung stehen, sondern die bestehenden Verwaltungsverfahren sollen fit gemacht werden für das Informationszeitalter.

Bereits heute enthält das VwVfG einige Regelungen zur Digitalisierung der Verwaltung (§ 3a Elektronische Kommunikation; §§ 71a-e Verfahren über eine einheitliche Stelle; § 29 Akteneinsicht durch Beteiligte). § 2 Abs. 1 regelt, dass jede Behörde auch einen elektronischen Zugang im Sinne des § 3a Absatz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes eröffnen muss.

BITKOM empfiehlt daher, die notwendige verbindliche Regelung des elektronischen Zugangs zur Verwaltung direkt im Verwaltungsverfahrensgesetz vorzunehmen. Das Verwaltungsverfahrensgesetz ist der zentrale Ort zur Regelung der allgemeinen Bestimmungen über das Verwaltungsverfahren. Überdies bestätigen und verstärken die mit dem E-Government-Gesetz angestrebten Formerleichterungen den Grundsatz der Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens (§ 10 VwVfG) und konkretisiert diesen Grundsatz für das 21. Jahrhundert. Die Regelung im E-Government-Gesetz ist keine speziellere Regelung, die der allgemeinen Regel des Verwaltungsverfahrensgesetzes vorgeht, denn der Regelungsgegenstand des § 2 Abs. 1 E-GovG-E betrifft keinen speziellen Sachverhalt, sondern lediglich einen alternativen Kommunikationskanal.

Gerade mit einer verbindlichen Regelung im Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes und der sich hieran anschließenden Anpassung der gleichlautenden Gesetze der Länder kann sichergestellt werden, dass die verbindliche Regelung auch tatsächlich wirksam werden kann. In der Begründung zu § 2 Abs. 1 E-Gov-E heißt es:

„Nach § 3a des Verwaltungsverfahrensgesetzes ist Voraussetzung für die Übermittlung elektronischer Dokumente, dass der Empfänger hierfür einen Zugang eröffnet hat. Eine Verpflichtung zur Eröffnung des Zugangs ergibt hieraus noch nicht, sondern es bedarf eines ausdrücklichen oder konkludenten Akts. Bei Behörden wird insbesondere in der öffentlichen Angabe einer E-Mail-Adresse z.B. in Briefköpfen oder auf der Internetseite, eine konkludente Eröffnung des Zugangs gesehen.“

Hiermit macht der Gesetzesentwurf deutlich, dass es bei der offenen Formulierung des Verwaltungsverfahrensgesetzes bleiben soll. Hierbei verkennt der vorliegende Entwurf, dass seit der Neuregelung des § 3a VwVfG nahezu zehn Jahre vergangen sind und die Digitalisierung der gesamten Gesellschaft sehr stark vorangeschritten ist:

Stellungnahme

Referentenentwurf E-Government-Gesetz

Seite 4

Mit dem dritten Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften vom 21. August 2002 (BGBl. I S. 3322) sollte das Verwaltungsverfahrensgesetz ausdrücklich für die elektronische Kommunikation geöffnet werden und eine Generalklausel für E-Government schaffen. Gleichlautende Regelungen wurden zeitlich nachfolgend in die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder aufgenommen.

Diese offene Regelung mag im Jahr 2003 berechtigt gewesen sein, wenngleich auch zu diesem Zeitpunkt schon eine weitergehende Fristenregelung denkbar und sinnvoll gewesen wäre – nicht zuletzt mit Blick auf signifikante Einsparpotentiale bei der Digitalisierung von Verwaltungsprozessen. In den letzten zehn Jahren ist die Digitalisierung der Gesellschaft weiter vorangeschritten. Zu Recht weist hierauf auch der Gesetzesentwurf selbst in der Begründung hin. Hier heißt es:

„Die meisten Behörden des Bundes dürften nach diesen Maßstäben bereits heute über einen elektronischen Zugang im Sinne des § 3a des Verwaltungsverfahrensgesetzes verfügen. In den Verwaltungen der Länder und Kommunen ist dies jedoch noch nicht flächendeckend der Fall. Insoweit soll die Norm – soweit sie nicht direkt anwendbar ist - auch ein Beispiel geben und zur Nachahmung anregen.“

BITKOM empfiehlt, dass der parlamentarische Gesetzgeber nicht allein Anregungen formuliert, sondern verbindliche Regelungen schafft: Der elektronische Zugang der Verwaltung ist nicht länger Kür wie im Jahr 2003, sondern ist im Jahr 2012 ein Pflichtprogramm der öffentlichen Verwaltung in Bund, Ländern und Kommunen. Diesem Wandel sollte der Entwurf Rechnung tragen und eine Änderung direkt im Verwaltungsverfahrenrecht, konkret in § 3a VwVfG vorsehen.

Wo dies möglich ist, sollte eine Simultangesetzgebung mit den Ländern erwogen und das VwVfG entsprechend ergänzt werden, anstatt die Regelungsübersicht durch eine Auslagerung in ein E-GovG zu erschweren. Da die Länder ihre Verwaltungsverfahrensgesetze inhaltlich an die Regelungen des Bundes-VwVfG anlehnen bzw. sogar dynamisch darauf verweisen (bspw. Berlin) könnte den Ländern eine Übernahme von Regelungen zu mehr E-Government damit vereinfacht werden.

2 Zu den einzelnen Regelungen des E-Government-Gesetzes

2.1 § 2 - Elektronischer Zugang zur Verwaltung

§ 2 E-GovG-E verpflichtet die Verwaltungen, einen elektronischen Zugang zu eröffnen. Der elektronische Zugang soll für die einfache E-Mail, für die De-Mail im Sinn des De-Mail Gesetzes (kurz De-Mail) und für die elektronische Identifizierungsfunktion (kurz eID) des neuen Personalausweises (kurz nPA) erfolgen. Der vorliegende Gesetzesentwurf entspricht damit einem Multikanalansatz für die Kommunikation der öffentlichen Verwaltung. Diesen Ansatz hatte BITKOM in seiner Stellungnahme zur Nationalen E-Government-Strategie erstmals empfohlen.ⁱ

Im Hinblick auf die künftige Nutzung der elektronischen Signatur empfiehlt BITKOM erneut eine differenzierende Sicht, wie bereits in den Empfehlungen des BITKOM für ein E-Government-Gesetz vom 10. November 2011 erläutert.ⁱⁱ

Stellungnahme

Referentenentwurf E-Government-Gesetz

Seite 5

- Zweifellos lässt sich festhalten, dass die Erwartungen, die mit den Änderungen zur alternativen elektronischen Schriftform im Verwaltungsverfahrensgesetz im Jahre 2003 verbunden waren, nicht erreicht worden sind. Mit der Schaffung einer elektronischen Alternative zur handschriftlichen Unterschrift waren bei der Einführung der entsprechenden Regelungen in § 3a Verwaltungsverfahrensgesetz und in § 126 a des Bürgerlichen Gesetzbuches die Erwartung verbunden gewesen, dass sich die qualifizierte elektronische Signatur schon bald durchsetzen werde. Bis heute hat sich indessen die qualifizierte elektronische Signatur im allgemeinen Schriftverkehr nicht die erhoffte Verbreitung gefunden. Daher ist es notwendig für den Bürger andere niederschwellige Formen der rechtsverbindlichen Kommunikation mit der Verwaltung zu schaffen.
- Andererseits ist und bleibt die qualifizierte elektronische Signatur aber weiterhin ein sinnvolles Werkzeug für den professionellen Einsatz und wird täglich vielfach etwa zur Abfrage des elektronischen Handelsregisters und auch in anderen vollelektronischen Verfahren wie dem Emissionszertifikatehandelⁱⁱⁱ und dem elektronischen Abfallnachweisverfahren^{iv} genutzt. Insbesondere die Kommunikationsinfrastruktur zwischen Gerichten und Anwälten setzt auch mit dem Elektronischen Gerichts- und Verwaltungspostfach auf die qualifizierte elektronische Signatur.

Im Ergebnis lässt sich damit festhalten, dass der vorliegende Referentenentwurf zu Recht für die gelegentlichen Behördenkontakte des Bürgers eine niederschwellige Alternative zur qualifizierten elektronischen Signatur schaffen kann. Im Profibereich hat sich hingegen vielfach die qualifizierte elektronische Signatur bewährt.

2.2 § 4 Elektronische Bezahlungsmöglichkeiten

Zu Recht sieht der Entwurf in § 4 vor, dass für Gebühren bei elektronisch durchgeführten Verwaltungsverfahren elektronische Bezahlungsmöglichkeiten vorgesehen werden müssen.^v Viele Verwaltungsleistungen sind gebührenpflichtig. Online-Transaktionen scheitern bei diesen Dienstleistungen an der fehlenden Online-Bezahlungsfunktion. Der Nutzwert von E-Government-Angeboten für den Kunden und für die Verwaltung hängt davon ab, dass der gesamte Leistungsprozess durchgängig elektronisch umgesetzt wird. Ein Beispiel, wie eine Umsetzung erfolgen kann, liefert der Freistaat Sachsen^{vi}. Hier finden sich auch Beispiele für die notwendigen Anpassungen des öffentlichen Kassenrechts.

Auch im Hinblick auf die Bezahlungsmöglichkeiten ist eine Generalklausel im Verwaltungsverfahrenrecht erforderlich, um elektronische Bezahlungsmöglichkeiten möglichst umfassend korrespondierend zu digitalen Verwaltungsangeboten zu ermöglichen.

2.3 § 5 Abs. 1 E-GovG-E: Elektronische Nachweise

§ 5 erlaubt dem Bürger nur für den Fall, dass das Verfahren elektronisch durchgeführt wird, auch die vorzulegenden Nachweise elektronisch einzureichen. Zudem kann die Behörde für bestimmte Verfahren oder im Einzelfall die Vorlage eines Originals verlangen.

Stellungnahme

Referentenentwurf E-Government-Gesetz

Seite 6

Die Regelung ist aus Sicht von BITKOM zu offen formuliert. Verwaltungsverfahren benötigen nicht zwingend die Originalbelege, soweit diese nachgereicht werden können. Hiermit ließen sich viele Verfahren vereinfachen und vollelektronisch abwickeln. Selbstverständlich sollte es der Verwaltung unbenommen bleiben, im Nachhinein die Originale noch anzufordern. Dies lässt sich durch einen entsprechenden Vorbehalt im Bescheid auch rechtlich sicherstellen. Entsprechende Ansätze finden sich insbesondere in Vergabeverfahren der Länder und auch bei Vergabeverfahren anderer öffentlicher Einrichtungen etwa dem Land Berlin^{vii} oder den gesetzlichen Krankenkassen.^{viii}

So wickelt etwa die Finanzbehörde Hamburg^{ix} seit April 2005 Ausschreibungen im Bereich der VOL/A vollelektronisch ab. Hierbei kommt das sogenannte Mantelbogenverfahren zum Einsatz. Im Mantelbogenverfahren werden die elektronisch ausgefüllten Unterlagen des Bieters verschlüsselt übermittelt. Ein gesondertes Anschreiben, der so genannte Mantelbogen, wird mit einer Prüfziffer erstellt. Der Bieter druckt dieses Anschreiben aus, unterschreibt es rechtsgültig und versendet dieses mit der Post an die zuständige Behörde. Die Prüfziffer erlaubt es, den elektronischen Antrag, das elektronische Angebot zur Unterschrift eines bestimmten Antragstellers/Bieters zuzuordnen. Entsprechende Verfahren werden von einigen Behörden wie etwa der Finanzbehörde Hamburg oder gesetzlichen Krankenversicherungen bereits eingesetzt.

BITKOM empfiehlt – jedenfalls perspektivisch - daher die folgende Regelung im Verwaltungsverfahrensgesetz^x:

„Wird ein Verwaltungsverfahren elektronisch durchgeführt, soll der Bürger die vorzulegenden Nachweise elektronisch einreichen können, es sei denn dass durch Rechtsvorschrift etwas andere bestimmt wird. Das Recht der Behörde zur Nachforderung von Originalbelegen bleibt hiervon unberührt. Der Bürger ist auf die Pflicht zur Aufbewahrung der Originalbelege hinzuweisen.“

2.4 § 3 Abs. 2 E-GovG-E: Elektronische Einholung von Nachweisen

BITKOM begrüßt nachdrücklich die sehr sinnvolle Regelung des § 5 Abs. 2, denn durch die elektronische Einholung der erforderlichen Nachweise laufen erstmals die Daten und nicht die Bürger. Mit dieser Regelung wird einer Forderung von BITKOM in den Empfehlungen zum E-Government-Gesetz entsprochen^{xi}.

2.5 § 6 Elektronische Aktenführung- Binnen-PKI-des Bundes

Zu Recht regelt der Referentenentwurf zum E-Government-Gesetz die elektronische Aktenführung. BITKOM möchte an dieser Stelle auf die Bedeutung einer gemeinsamen Public Key Infrastruktur hinweisen.

Eine querschnittliche Herausforderung für alle Verwaltungsebenen und alle Fachressorts ist der Übergang von der bisherigen hybriden Aktenführung hin zum einem vollständig elektronischen Dokumentenmanagement. Das Nebeneinander von elektronischen Dokumenten und Papierdokumenten verteuert und behindert elektronische Workflows. Diese Herausforderung betrifft gleichermaßen Bund, Länder, Kommunen; die Schaffung einer gemeinsamen wettbewerbsoffenen PKI als Grundlage für Dokumentenmanagement und Archivierungssysteme könnte somit eine Aufgabe des IT-Planungsrats sein.

Stellungnahme

Referentenentwurf E-Government-Gesetz

Seite 7

Eine wichtige Basis für Dokumentenmanagementsysteme der Verwaltungsebenen und die Mitzeichnungsverfahren bei mehrstufigen Verwaltungsentscheidungen ist der Einsatz von elektronischen Signaturen. Elektronische Signaturen gewährleisten im Binnenverhältnis die Integrität, Authentizität und eine beweissichere Unterschrift sowie Zeitstempelfunktionen. Auch die Archivierung erfordert eine langfristige Überprüfbarkeit. Diese lässt sich durch Zertifikate sicherstellen. BITKOM empfiehlt daher den Aufbau einer interoperablen wettbewerbsoffenen Public Key Infrastructure (PKI) für die knapp 5 Millionen öffentlich Bediensteten in Deutschland.

Einige Berufsgruppen wie etwa Notare^{xii} oder auch einige Verwaltungsverfahren wie das elektronische Abfallnachweisverfahren^{xiii} oder der elektronische Handel mit Emissionszertifikaten^{xiv} liefern Modelle für moderne vollelektronische Verfahren. Um Interoperabilität der Lösungen in Bundesbehörden, Ländern und Kommunen zu gewährleisten und damit Zertifikate ohne Umwege anerkannt werden können, bedarf es einer gemeinsamen wettbewerbsoffenen PKI und einer zukunftsgerichteten Signaturpolitik von Bund, Ländern und Kommunen.

2.6 § 7 Übertragen und Vernichten des Papieroriginals

Zu Recht trifft der Referentenentwurf zum E-Government-Gesetz eine Regelung für den Übergang von papiergebundenen Akten zu elektronischen Akten. In der Stellungnahme vom November 2011 hatte BITKOM eine Regelung zur Revisionssicheren Datenspeicherung angeregt^{xv}. Je nach „Risikobereitschaft“ werden in den Verwaltungen Papier- und elektronische Akten bisher teilweise oder vollständig parallel, das heißt hybrid geführt. Nur wenige Verwaltungen haben sich für den vollständigen Umstieg auf die elektronische Akte entschlossen (inkl. ersetzendes Scannen ohne bzw. mit zeitlich stark befristeter Aufbewahrung der Papierdokumente) und nehmen die damit einhergehenden Risiken in Kauf. Eines der bisher offenen Fragen ist die sogenannte „Gerichtsfestigkeit der eAkte“, somit die Frage, ob und in welchem Umfang elektronische Dokumente im Konfliktfall vor Gericht anerkannt werden können.

Bei der elektronischen Aktenführung müssen alle aktenrelevanten Dokumente in die (elektronische) Akte aufgenommen werden und wieder auffindbar (recherchierbar) und lesbar (benutzbar) sein. Die Authentizität, Integrität und Beweiskraft der abgelegten Dokumente muss gewährleistet sein. Das DOMEA-Konzept, das mehr Sicherheit im Umgang mit der elektronischen Aktenhaltung schaffen will, empfiehlt hierfür die revisionssichere Datenspeicherung. Konkrete Rechtsnormen und Kriterien zur Prüfung der Revisionssicherheit fehlen jedoch bisher für die öffentliche Verwaltung. Durch den Verweis auf die Technische Richtlinie des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnologie wird hier eine höhere Rechtssicherheit erreicht.

2.7 § 8 Elektronische Akteneinsicht

Die Regelung zur elektronischen Akteneinsicht ist eine folgerichtige Konsequenz der elektronischen Aktenführung. Soweit die Verwaltung digitale Akten führt, ist dieser nicht zumutbar, ein papiergebundenes Akteneinsichtsrecht vorzuhalten. Die Regelung steht in engem sachlichem Zusammenhang zum Informationsfreiheitsgesetz. Daher sollte eine Regelung an dieser Stelle überdacht werden.

Stellungnahme

Referentenentwurf E-Government-Gesetz

Seite 8

2.8 § 9 Prozessoptimierung

Mit der Vorgabe, die bestehenden Papierverfahren nicht einfach zu digitalisieren, sondern zuvor zu dokumentieren und (wichtiger) zu analysieren und zu optimieren, wird eine Kernforderung der IT-Wirtschaft aufgegriffen. BITKOM begrüßt diesen Ansatz mit Nachdruck.

2.9 Standardisierungsbeschlüsse des IT-Planungsrats

Die Festlegung von IT-Sicherheits- und IT-Interoperabilitätsstandards ist eine der Hauptaufgaben des IT-Planungsrats. Im Vertrag über die Errichtung des IT-Planungsrats und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern – Vertrag zur Ausführung von Artikel 91c GG“ (IT-Staatsvertrag) werden die Aufgaben des IT-Planungsrats, die bereits in Art. 91 c Grundgesetz aufgeführt sind, konkretisiert. Zu den Aufgaben gehört unter anderem die Verabschiedung fachunabhängiger und fachübergreifende IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards (§ 1 Abs. 1). Diese Aufgabe wird in § 3 Abs. 1 konkretisiert:

„Für den im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung notwendigen Austausch von Daten zwischen dem Bund und den Ländern sollen gemeinsame Standards für die auszutauschenden Datenobjekte, Datenformate und Standards für Verfahren, die zur Datenübertragung erforderlich sind, sowie IT-Sicherheitsstandards festgelegt werden. Hierbei ist vorrangig auf bestehende Marktstandards abzustellen.“

Die organisatorische Festlegung innerhalb der Bundesverwaltung ist erforderlich und schafft die gebotene Klarheit.

2.10 § 11 Gemeinsame Verfahren

Ebenenübergreifende automatisierte Verfahren sollen nach § 11 E-GovG-E eher die Ausnahme bleiben, denn diese sind nur zulässig, wenn dies unter Berücksichtigung der schutzwürdigen Belange der Betroffenen und der Aufgaben der beteiligten Stellen angemessen ist. Die Regelung ist sehr offen gehalten. Soweit hiermit datenschutzrechtliche Fragestellungen geregelt werden, sollten diese im Bundesdatenschutzgesetz erfolgen.

2.11 § 13 Elektronische unterschriftslose Formulare

Viele Fachgesetze auf Bundes und Landesebene ordnen die Schriftform an. Darüber hinaus finden sich entsprechende untergesetzliche Regelungen in Verordnungen oder Verwaltungsvorschriften in nahezu allen Verwaltungsverfahren und die entsprechenden Formulare enthalten stets ein Unterschriftenfeld. Somit besteht neben der gesetzlichen ein weiterer Anwendungsraum für „gefühlte“ Schriftform. Zu Recht trifft § 13 für diese Zweifelsfälle der gefühlten Schriftform eine klare Auslegungsregel. Eine Regelung zu Formularen sollte im Verwaltungsverfahrensgesetz getroffen werden, denn Formulare sind wichtige Strukturelemente des Verwaltungsverfahrens.

BITKOM regt zudem an, das Regel-Ausnahme-Verhältnis weiter umzukehren. Um sicherzustellen, dass die Schriftform die Ausnahme bleibt, sollte künftig bei der

Stellungnahme

Referentenentwurf E-Government-Gesetz

Seite 9

Gestaltung von Formularen ein Unterschriftenfeld nur ausnahmsweise vorgesehen werden, wenn ein wichtiger Grund für die Schriftform und die Unterschrift besteht und dieser muss auch in der gesetzlichen Anordnung der Schriftform dokumentiert sein. Erst recht gilt dies, wenn ohne gesetzliche Anordnung ein Formular ein Unterschriftenfeld vorsieht.

2.12 § 15 Amtliche Mitteilungs- und Verkündungsblätter

BITKOM befürwortet die Regelung in § 15 E-GovG-E. Zurecht lässt der Entwurf auch ausschließlich elektronische Ausgaben zu, die über öffentlich zugängliche Netze angeboten werden und eine Veränderung des Inhalts ausgeschlossen ist.

Durch die Gesetzesbindung der Verwaltung ist Verwaltungshandeln überwiegend durch Gesetze geregelt. In bestimmten Bereichen, insbesondere dort, wo Verwaltung in den grundrechtlich geschützten Bereich des Bürgers eingreift, unterliegt Verwaltungshandeln dem Vorbehalt des Gesetzes, das heißt nur soweit die gesetzliche Grundlage überhaupt ein Handeln erlaubt, ist dies zulässig. Wenn Verwaltungsverfahren vollständig elektronisch durchgeführt und dokumentiert werden sollen, ist es folgerichtig, auch eine rechtsverbindliche elektronische Publikation der relevanten Gesetze zu fordern. Dies scheitert bisher an begrifflichen Hemmnissen. Vielfach wird der Begriff der Verkündung im Verkündungsblatt (Bundesgesetzblatt, Bundessteuerblatt, Gesetz- und Verordnungsblätter der Länder, Amtsblätter der Länder und Kommunen etc.) eng dahingehend ausgelegt, dass mit dem Begriff „Blatt“ eine Publikation nur in Papierform möglich sei. Durch eine gesetzliche Regelung für den Bundesbereich wie auch entsprechende Landesregelungen sollte klargestellt werden, dass auch ausschließlich elektronisch veröffentlichte Gesetze eine hinreichende Grundlage für Verwaltungshandeln bilden.

3 Änderungen des De-Mail Gesetzes

3.1 Zustellfiktion

Für Behördenschreiben gilt die sogenannte Zustellungsfiktion: Drei Tage nach Abgang gelten sie als zugestellt, unabhängig davon, ob der Adressat seinen Briefkasten bis dahin geleert hat oder nicht. Eine solche Zustellungsfiktion wäre sicher auch für elektronische Behördenschreiben hilfreich. Natürlich lässt sich dieser Zweck auch durch eine automatische elektronische Empfangsbestätigung erfüllen, wenn der Empfänger die Nachricht öffnet. Aber das ist keine Lösung für den Fall, dass er sie bewusst nicht öffnet, weil er von vornherein sieht, dass dieses Schreiben von einer Behörde kommt.

3.2 Register der elektronischen Adressen

Es ist geplant, bei den Meldebehörden ein Register der elektronischen Adressen zu führen. Das ist zu begrüßen. Wenn sich der Adressbesitzer von seinem Provider verabschiedet, dann müsste dieser das Recht und die Pflicht haben, dies der Meldebehörde mitzuteilen. Nur so ist gewährleistet, dass das Verzeichnis der

Stellungnahme

Referentenentwurf E-Government-Gesetz

Seite 10

elektronischen Adressen aktuell ist. Wenn es dafür rechtliche Hindernisse geben sollte, wäre es sinnvoll, sie mit dem E-Government-Gesetz zu beseitigen.

3.3 Ende-zu-Ende-Verschlüsselung als Ausnahmetatbestand

BITKOM regt eine Klarstellung beim Einsatz der Ende-zu-Ende-Verschlüsselung an. Der potentielle Markt für De-Mail-Provider wird durch die Forderung nach Ende-zu-Ende-Verschlüsselung für bestimmte Vorgänge (Steuergeheimnis, Sozialgeheimnis usw.) und von bestimmten Berufsgruppen (Arztgeheimnis, Anwaltsgeheimnis usw.) erschwert. Der Gesetzgeber und auch die meisten Fachverbände haben hingegen den Sicherheitsstandard einer De-Mail als ausreichend angesehen. In der Praxis haben diese Berufsgruppen bisher häufig nur einfache E-Mails genutzt.

Ohne eine gesetzgeberische Klarstellung droht durch die Forderung nach obligatorischer Ende-zu-Ende-Verschlüsselung, dass Versicherungen, Banken und Krankenkassen, Arztpraxen und Anwaltskanzleien De-Mail nicht nutzen. Wenn aber die größten potentiellen Versender ausfallen, würde das den Markt drastisch weiter verkleinern.

4 Weiterführende Regelungen und Ergänzungen des E-Government-Gesetzes

4.1 Feedbackmechanismen

Mit der Verfassungsänderung in Artikel 91 d Grundgesetz wurde die Bedeutung von Leistungsvergleichen herausgestellt:

„Bund und Länder können zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Vergleichsstudien durchführen und die Ergebnisse veröffentlichen.“

Neben Benchmarkingringen der öffentlichen Verwaltung, die eher intern wirken, sollten alle E-Government-Dienstleistungen Feedbackmechanismen (sog open feedback) vorsehen. Beispiele in der Privatwirtschaft machen deutlich, dass diese Mechanismen beim Internetnutzer auf große Zustimmung stoßen.^{xvi} Eine regelmäßige Übersicht von Fallzahlen und Nutzungszahlen der Dienstleistungsangebote der öffentlichen Hand wird die Transparenz erhöhen.

4.2 Harmonisierung der Zugangsregelungen zu Verwaltung und Justiz

In dem Diskussionsentwurf eines Gesetzes zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs in der Justiz (im Folgenden Initiative E-Justice)^{xvii} werden die Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte verpflichtet, den elektronischen Zugang für die gerichtliche Kommunikation zu eröffnen. Die technische Umsetzung wird im Diskussionsentwurf in § 28 offen mit „kommunikationstechnischen Einrichtungen“ umschrieben.

BITKOM empfiehlt eine Harmonisierung der Regelungen vom E-Government-Gesetz und der E-Justice-Initiative. Hierbei sollte zwischen der Justizkommunikation

Stellungnahme

Referentenentwurf E-Government-Gesetz

Seite 11

zwischen Bürgern und Gerichten einerseits und der professionellen Kommunikation zwischen Anwälten und Gerichten andererseits unterschieden werden:

Soweit sich der Bürger direkt an Verwaltung oder Justiz wendet, sollten die gleichen Kommunikationskanäle genutzt werden können: De-Mail und die elektronische Identifizierungsfunktion des neuen Personalausweises.

Demgegenüber besteht für Anwälte bereits eine eigene Kommunikationsinfrastruktur mit dem Elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach¹ (EGVP). Gerichte^{xviii} sowie Anwälte und Notare haben in die EGVP-Infrastruktur investiert. Ungeachtet einiger Kritik am EGVP lässt sich allgemein sagen, dass die Signaturtechnologie für den professionellen Anwender hier auch weiterhin sinnvoll ist – Hierauf hatte BITKOM auch bereits in der ersten Stellungnahme zu einem E-Government-Gesetz hingewiesen.^{xix}

ⁱ Stellungnahme Nationale E-Government-Strategie; Intelligente Netze für Bürger, Unternehmen und die öffentliche Verwaltung, Juli 2010; http://www.bitkom.org/files/documents/StN_Nationale_E-Government_Strategie_BITKOM_2010.pdf (abgerufen am 28.03.2012)

ⁱⁱ Empfehlungen von BITKOM zum E-Government-Gesetz vom 10. November 2011, Motornorm Ziffer 8.4. http://www.bitkom.org/files/documents/Stellungnahme_BITKOM_E-Government_Gesetz_V.2.0.pdf (abgerufen am 02.04.2012)

ⁱⁱⁱ Umweltbundesamt, DEHSt – Deutsche Emissionshandelsstelle; zur virtuellen Poststelle und dem Einsatzfeld der qualifizierten elektronischen Signatur http://www.dehst.de/DE/Service/Haeufig-gestellte-Fragen/Virtuelle-Poststelle/virtuelle-poststelle_node.html (abgerufen am 02. April 2012)

^{iv} Hierzu insbesondere die Mitteilung der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) lfd Nr. 27 - Vollzugshilfe zum abfallrechtlichen Nachweisverfahren; zum elektronischen Abfallnachweisverfahren und dem Einsatz der qualifizierten elektronischen Signatur vgl. ab S. 67 ff

http://www.zks-abfall.de/nr_7576/DE/Service/Publikationen/Informationsschriften/M27_templateld=raw.property=publicationFile.pdf/M27.pdf (abgerufen am 02. April 2012)

^v Vgl. hierzu auch bereits die Empfehlungen von BITKOM zum E-Government-Gesetz vom 10. November 2011, Motornorm Ziffer 8.4 http://www.bitkom.org/files/documents/Stellungnahme_BITKOM_E-Government_Gesetz_V.2.0.pdf (abgerufen am 02.04.2012)

^{vi} Freistaat Sachsen, Basiskomponente Zahlungsverkehr <http://www.egovernment.sachsen.de/54.htm>, (abgerufen am 26.08.2011)

^{vii} Elektronische Beschaffung mittels Mantelbogenverfahren in Berlin <http://www.vergabeplattform.berlin.de/Voraussetzungen.112.0.html> (abgerufen am 14.78.2011)

^{viii} Elektronische Beschaffung mittels Mantelbogenverfahren bei AOK, <http://www.aok-business.de/rheinland-pfalz/ausschreibungen/ausschreibungen.php?rss=62>; (abgerufen am 25.08.2011)
Elektronische Beschaffung mittels Mantelbogenverfahren bei BARMER GEK http://www.barmer-gek.de/barmer/web/Portale/Arbeitgeberportal/Meta/Ausschreibungen_20_26_20Marktplatz/Beschaffungsplattform_20Hilfsmittel/Themeneinstieg_20Ausschreibungen_20Hilfsmittel.html?w-cm=LeftColumn_tdocid (abgerufen am 25.08.2011)

^{ix} Elektronische Beschaffung der Hansestadt Hamburg mittels Mantelbogenverfahren in Hamburg <http://www.hamburg.de/e-vergabe/> (abgerufen am 25.08.2011)

^x Vgl. die Empfehlungen von BITKOM zum E-Government-Gesetz vom 10. November 2011, Experimentierklausel Ziffer 7.2 – Verzicht auf unterschriebene Originaldokumente http://www.bitkom.org/files/documents/Stellungnahme_BITKOM_E-Government_Gesetz_V.2.0.pdf (abgerufen am 02.04.2012)

^{xi} Vgl. hierzu bereits die Empfehlungen von BITKOM zum E-Government-Gesetz vom 10. November 2011, Experimentierklausel Ziffer 7.1 – Collaboration – Behörden fordern direkt bei anderen Behörden Unterlagen an http://www.bitkom.org/files/documents/Stellungnahme_BITKOM_E-Government_Gesetz_V.2.0.pdf (abgerufen am 02.04.2012)

^{xii} Zum Einsatz der elektronischen Signatur im Notariat <http://www.elrv.info/de/signaturkarte/informationen-zur-elektronischen-signatur.php>

¹ <http://www.egvp.de/>

Stellungnahme

Referentenentwurf E-Government-Gesetz

Seite 12

^{xiii} Hierzu insbesondere die Mitteilung der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) lfd Nr. 27 - Vollzugshilfe zum abfallrechtlichen Nachweisverfahren; zum elektronischen Abfallnachweisverfahren und dem Einsatz der qualifizierten elektronischen Signatur vgl. ab S. 67 ff

http://www.zks-abfall.de/nn_7576/DE/Service/Publikationen/Informationsschriften/M27,templated=raw.property=publicationFile.pdf/M27.pdf (abgerufen am 18. August 2011)

^{xiv} Umweltbundesamt, DEHSt – Deutsche Emissionshandelsstelle; zur virtuellen Poststelle und dem Einsatzfeld der qualifizierten elektronischen Signatur http://www.dehst.de/DE/Service/Haeufig-gestellte-Fragen/Virtuelle-Poststelle/virtuelle-poststelle_node.html (abgerufen am 18. August 2011)

^{xv} Vgl. die Empfehlungen von BITKOM zum E-Government-Gesetz vom 10. November 2011, Motornorm 8.1 Regelung zur revisionssicheren Datenspeicherung

http://www.bitkom.org/files/documents/Stellungnahme_BITKOM_E-Government_Gesetz_V.2.0.pdf (abgerufen am 02.04.2012)

^{xvi} Feedbackmechanismen etwa bei Online-Händlern wie amazon www.amazon.de

^{xvii} Diskussionsentwurf eines Gesetzes zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs in der Justiz vom 08. Januar 2012; http://www.edvgt.de/media/E-Justice_Bundesratsinitiative_-_Diskussionsentwurf_Stand_8_Januar_2012.pdf (abgerufen am 28.03.2012)

^{xviii} Vgl. die Übersicht der teilnehmenden Gerichte unter <http://www.egvp.de/gerichte/index.php>

^{xix} http://www.bitkom.org/60376.aspx?url=Stellungnahme_BITKOM_E-Government_Gesetz_V.2.0.pdf&mode=0&b=Publikationen: „Die qualifizierte elektronische Signatur ist ein hervorragendes Werkzeug für den professionellen Einsatz und wird täglich vielfach zur Abfrage des elektronischen Handelsregisters und auch in anderen vollelektronischen Verfahren wie dem Emissionszertifikatehandel [Umweltbundesamt, DEHSt – Deutsche Emissionshandelsstelle; zur virtuellen Poststelle und dem Einsatzfeld der qualifizierten elektronischen Signatur http://www.dehst.de/DE/Service/Haeufig-gestellte-Fragen/Virtuelle-Poststelle/virtuelle-poststelle_node.html - abgerufen am 29. März 2012] und dem elektronischen Abfallnachweisverfahren genutzt [Einsatz der qualifizierten elektronischen Signatur vgl. ab S. 67 ff - http://www.zks-abfall.de/nn_7576/DE/Service/Publikationen/Informationsschriften/M27,templated=raw.property=publicationFile.pdf/M27.pdf - abgerufen am 29. März 2012].

Stellungnahme

Stellungnahme zum Regierungsentwurf für ein E-Government-Gesetz

08. November 2012

Seite 1

Der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. vertritt mehr als 1.600 Unternehmen, davon über 1.000 Direktmitglieder mit etwa 135 Milliarden Euro Umsatz und 700.000 Beschäftigten. Hierzu zählen Anbieter von Software & IT-Services, Telekommunikations- und Internetdiensten, Hersteller von Hardware und Consumer Electronics sowie Unternehmen der digitalen Medien. Der BITKOM setzt sich insbesondere für eine Modernisierung des Bildungssystems, eine innovative Wirtschaftspolitik und eine zukunftsorientierte Netzpolitik ein.

Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation und
neue Medien e.V.

Albrechtstraße 10 A
10117 Berlin-Mitte
Tel. +49. 30. 27576-0
Fax +49. 30. 27576-400
bitkom@bitkom.org
www.bitkom.org

Am 19. September 2012 hat das Bundeskabinett dem „Gesetzentwurf zur Förderung elektronischer Verwaltungsdienste“ (kurz: E-Government Gesetz) zugestimmt und den Entwurf in die parlamentarische Beratung gegeben.

Ansprechpartner
Dr. Pablo Mentzinis
Rechtsanwalt
Leiter Public Sector
Tel. +49. 30. 27576-130
Fax +49. 30. 27576-139
p.mentzinis@bitkom.org

Ziel des Gesetzes ist es „durch den Abbau bundesrechtlicher Hindernisse die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung zu erleichtern. Das Gesetz soll dadurch über die föderalen Ebenen hinweg Wirkung entfalten und Bund, Ländern und Kommunen ermöglichen, einfachere, nutzerfreundlichere und effizientere elektronische Verwaltungsdienste anzubieten“.

Präsident
Prof. Dieter Kempf

Der BITKOM begrüßt die Zielsetzung des Entwurfs des E-Government-Gesetzes. Jedoch teilt BITKOM die Bedenken seiner Mitgliedsunternehmen an den Anpassungen aus der Ressortabstimmung, dem der Entwurf zwischen März 2012 und September 2012 unterworfen wurde. Der Gesetzentwurf bleibt hinter den selbst gesteckten Zielen und den Erwartungen der Wirtschaft zurück.

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

Das E-Government-Gesetz soll die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Umsetzung der Nationalen E-Government-Strategie (NEGS) schaffen und sich von daher an den inhaltlichen und zeitlichen Zielen dieser Strategie messen lassen. Das gilt insbesondere für die Versprechen, dass Gesetzesinitiativen im IT-Planungsrat zwischen Bund und Ländern abgestimmt werden, dass das deutsche E-Government bis 2015 einen europäischen Spitzenplatz erreicht und dass sich bis zu diesem Zeitpunkt alle geeigneten Verwaltungsverfahren über das Internet abschließend elektronisch erledigen lassen.

1 Gesetzentwurf und Nationale E-Government-Strategie

Der Gesetzentwurf sollte sich einfügen in die Nationale E-Government-Strategie (NEGS) von Bund, Ländern und Gemeinden, die der IT-Planungsrat am 24. September 2010 beschlossen hat¹. Das E-Government-Gesetz soll ein wesentlicher Baustein zur Umsetzung dieser Strategie sein und sollte sich deshalb auch an den sechs zentralen Zielen messen lassen, die dort genannt werden: u.a. Orientierung am Nutzen für Bürger („alle geeigneten Verwaltungsangelegenheiten lassen sich über

Stellungnahme

E-Government-Gesetz, Regierungsentwurf
Seite 2

das Internet abschließend erledigen“), Effizienz und Effektivität, Zukunftsfähigkeit und Nachhaltigkeit, Leistungsfähigkeit der Infrastrukturen („internationale Standards, insbesondere zur Interoperabilität, werden angewandt und in der EU sowie international aktiv mitgestaltet“).

Der Gesetzesentwurf soll zwar Wirkung über die föderalen Ebenen hinweg entfalten, bindet aber zunächst nur die Behörden des Bundes. Es bleibt unklar, ob und wann es zu einer synchronen Gesetzgebung in den sechzehn Bundesländern kommt. So lange es aber keinen übergreifenden, vollelektronischen E-Government-Verbund gibt, kann das Gesetz nur begrenzte Wirkung entfalten.

Die verschiedenen E-Justice-Gesetzesentwürfe und die Ausschussempfehlungen des Bundesrates machen zudem deutlich, dass es nicht gelungen ist, im Vorfeld des Entwurfes zu einer koordinierten Vorgehensweise zu kommen. Hier wäre eine stärker steuernde Rolle des IT-Planungsrates wünschenswert gewesen, wie das in der NEGS vereinbart worden ist.

2 Ausnahmen im Anwendungsbereich

BITKOM lehnt die Ausnahmen im Anwendungsbereich ab. Die ursprünglich beabsichtigte, möglichst weitreichende und dringend gebotene Modernisierungsverpflichtung der öffentlichen Verwaltung wurde an vielen Stellen des aktuellen Entwurfs im Rahmen der Ressortabstimmung weniger verbindlich gefasst. Es wurden Ausnahmetatbestände geschaffen oder wesentliche Verwaltungsbereiche vollständig aus dem Geltungsbereich ausgeschlossen. So soll das E-Government Gesetz nicht gelten für

„ 1. die Strafverfolgung, die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten, die Rechtshilfe für das Ausland in Straf- und Zivilsachen, die Steuer- und Zollfahndung

(§ 208 der Abgabenordnung) und für Maßnahmen des Richterdienstrechts,

2. Verfahren vor dem Deutschen Patent- und Markenamt und den bei diesem errichteten

Schiedsstellen,

3. die Verwaltungstätigkeit nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch.“

Auch in diesen ausgeklammerten Bereichen besteht jedoch hinsichtlich des Anspruches „einfachere, nutzerfreundlichere und effizientere elektronische Verwaltungsdienste“ zu bieten noch erheblicher Nachholbedarf.

In § 1 Abs. 5 Nummer 2 werden Justizverwaltungsakte der Bereiche Steuer und Strafrecht vom E-Government-Gesetz ausgenommen. Nach § 1 Absatz 1 gilt das Gesetz ohnehin nur für die öffentlich-rechtliche *Verwaltungstätigkeit* von Bundesbehörden und nach § 1 Abs. 2 für Landesbehörden, die Bundesrecht ausführen. Rechtsprechende Tätigkeit unterfällt nicht dem E-Government-Gesetz, sondern ist mit Rücksicht auf die Gewaltenteilung Gegenstand der Gesetzgebung der Justizministerien des Bundes und der Ländern. Dies sollte die Ministerien indessen nicht entbinden einen Gleichklang der Instrumente und Verfahren zu erreichen, denn der Nutzer (Unternehmen und Bürger) unterscheiden bei der Kommunikation nicht zwischen Verwaltung und Justiz.

In Nummer 3 schließt der Regierungsentwurf den Bereich der Grundsicherung für Arbeitslose aus. Dies wird unter Hinweis auf die heterogene Verwaltungslandschaft im Bereich des Arbeitslosengeldes 2 mit der Dualität von Betreuung durch sogenannte

Stellungnahme

E-Government-Gesetz, Regierungsentwurf

Seite 3

Optionskommunen einerseits und die Arbeitsämter andererseits begründet. Mit Rücksicht auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie dürfe den Kommunen nicht durch Bundesgesetz organisatorische Vorgaben gemacht werden. In der Begründung wird ferner auf den Gleichklang zwischen gemeinsamen Einrichtungen (Arbeitsämtern) und zugelassenen kommunalen Trägern hingewiesen.

..... Diese Differenzierung berücksichtigt die kommunale Autonomie, bewirkt aber einen weiteren systemischen Bruch im Verhältnis von Leistungen nach SGB II einerseits und SGB III andererseits. Solange Bürger Arbeitslosengeld I bekommen, gelten die Kommunikationsregeln des E-Government-Gesetzes. Im Austausch mit den Verwaltungsträgern der Grundsicherung könnte es demnach zu anderen technischen Lösungen kommen. Diese Ausnahme ist nicht nutzerfreundlich und kann zu weiteren Kosten führen.

3 Ausnahmetatbestände

BITKOM bedauert, dass im Vergleich zum Referentenentwurf zahlreiche neue Ausnahmetatbestände und Einschränkungen aufgenommen worden sind. Beispiele für Ausnahmetatbestände im verbliebenen Geltungsbereich des Entwurfs sind:

— „§ 2(2) - Jede Behörde des Bundes ist verpflichtet, den elektronischen Zugang zusätzlich durch eine De-Mail-Adresse im Sinne des De-Mail-Gesetzes zu eröffnen, **es sei denn, die Behörde des Bundes hat keinen Zugang zu dem zentral für die Bundesverwaltung angebotenen IT-Verfahren, über das De-Mail-Dienste für Bundesbehörden angeboten werden.**“

„§ 6 - Die Behörden des Bundes sollen ihre Akten elektronisch führen. Satz 1 **gilt nicht für solche Behörden, bei denen das Führen elektronischer Akten bei langfristiger Betrachtung unwirtschaftlich ist.**“

„§ 7 - Von der Übertragung der Papierdokumente in elektronische Dokumente **kann abgesehen werden, wenn die Übertragung unverhältnismäßigen technischen Aufwand erfordert.**“

„§ 9 - Von den Maßnahmen nach Absatz 1 **kann abgesehen werden, soweit diese einen nicht vertretbaren wirtschaftlichen Mehraufwand bedeuten** würden oder sonstige zwingende Gründe entgegenstehen.“

Diese Regelungen können Behörden, die elektronische Verfahren nicht einführen wollen, eine Begründung liefern, etwa keinen elektronischen Zugang vorzuhalten. Diese Ausnahmetatbestände sind zu offen formuliert. BITKOM regt an, diese Tatbestände wieder zu streichen.

Stellungnahme

E-Government-Gesetz, Regierungsentwurf
Seite 4

4 Zukunftsfähigkeit und Nachhaltigkeit - Innovationsoffene Harmonisierung von E-Government und E-Justice

§ 2 des Gesetzesentwurfs regelt den elektronischen Zugang zur Verwaltung. Die Bestimmung ordnet in den Absätzen 2 und 3 für die Behörden des Bundes alternative Technologien zur qualifizierten Signatur an und verpflichtet die Bundesbehörden entsprechende Zugänge zu schaffen.

BITKOM begrüßt den Ansatz, alternative Standards neben der qualifizierten elektronischen Signatur festzuschreiben. BITKOM empfiehlt gleichwohl, diese Zugangseröffnung offener zu formulieren, um sicherzustellen, dass die öffentliche Verwaltung nicht von künftigen technischen Innovationen abgeschnitten wird. Ein Modell liefert der Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz für ein Gesetzes zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs vom 26. Oktober 2012.

In diesem Entwurf findet sich zur Wahl der sicheren Übermittlungswege ein beispielhafter Ausgleich zwischen dem hohen Interesse an Rechtssicherheit einerseits und dem Erfordernis an innovationsoffenen Regelungen andererseits. Zudem kann hierdurch eine weitergehende Harmonisierung der Technikregeln für Verwaltung und Justiz erreicht werden.

Der Entwurf erkennt als sicheren Übermittlungsweg unter § 130a Abs. 4 Nr. 3 ZPO-E auch sonstige bundeseinheitliche Übermittlungswege an, die durch Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates festgelegt werden, bei denen die Authentizität und Integrität der Daten sowie die Barrierefreiheit gewährleistet sind.

Auch der Bundesrat spricht sich für eine innovationsoffene Regelung aus.ⁱⁱ

BITKOM empfiehlt, eine entsprechende innovationsoffene Regelung in § 2 Abs. 4 E-GovG-E aufzunehmen, die sicherstellt, dass auch sonstige bundeseinheitliche Übermittlungswege zugelassen werden, soweit diese durch Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates festgelegt werden und die Authentizität und Integrität der Daten sowie die Barrierefreiheit gewährleistet sind.

5 Umsetzungszeiträume

BITKOM teilt ausdrücklich die Kritik des Nationalen Normenkontrollratsⁱⁱⁱ. Dieser hält den vorgesehenen Zeitraum von dreißig Jahren^{iv} für die Umsetzung des Gesetzes für falsch. Je länger sich die Umsetzung strecke, desto weniger ließen sich die angestrebten Synergieeffekte realisieren. Dass die Regelung zur elektronischen Aktenführung erst 2020 in Kraft treten soll, sendet ebenfalls das falsche Signal, dass in der nächsten Legislaturperiode wenig passiert.

BITKOM sieht mit Sorge die großzügig gewählten Umsetzungszeiträume, denn diese lassen unklar, wie das Gesetz dazu beitragen soll, Deutschland bis 2015 auf einen europäischen Spitzenplatz bei E-Government zu führen. Der im Entwurf vorgesehene Zeitplan entfaltet in den nächsten Jahren keine spürbare Außenwirkung für Gesellschaft oder Wirtschaft. Die vollständige elektronische Abwicklung von Verwaltungsvorgängen setzt den Abbau von Schriftformerfordernissen, barrierefreie Zugänge zur elektronischen Verwaltung und die elektronische Akte voraus. Der Entwurf bleibt hinter diesen Zielen des Nationalen E-Government-Strategie zurück. Ein Abbau der Schriftform ist nur angekündigt, der Zeitplan zur Einführung der e-Akte ist sehr lang, ein Finanzierungskonzept fehlt („bisher keine Haushaltsmittel vorgesehen“).

Stellungnahme

E-Government-Gesetz, Regierungsentwurf
Seite 5

Diese Zeiträume sind in keiner Weise geeignet, die beabsichtigten und dringend erforderlichen Modernisierungsimpulse zu geben. Einerseits unterliegt die Informationstechnik erheblich kürzeren Innovationszyklen andererseits rechtfertigen die erforderlichen informationstechnischen Maßnahmen in den Behörden keine dermaßen langwierigen Planungs- und Umsetzungsphasen.

..... 2014 und 2015 soll nach dem Regierungsentwurf nur eine Grobplanung erfolgen und die tatsächliche Einführung der elektronischen Akte ist dann erst im Anschluss schrittweise von 2016 bis 2019 geplant. Der BITKOM hält diese Planung für nicht ehrgeizig genug und plädiert dafür, möglichst schnell in ausgewählten Behörden, die teilweise bereits einschlägige Erfahrungen haben, mit der elektronischen Aktenführung zu beginnen. Einzelne Behörden nutzen bereits elektronische Akten (wie zum Beispiel das Bundesverwaltungsamt in der Bearbeitung der Bafög-Anträge). Diese positiven Beispiele sollten als Leuchtturmprojekte für weitere zeitnahe Projekte zur Einführung von elektronischen Akten genutzt werden.

6 Verschwiegenheitsverpflichtung: Rechtssicherheit für externe IT-Dienstleister

§ 203 Abs. 2 Strafgesetzbuch (StGB) verpflichtet Amtsträger zur Verschwiegenheit über die persönlichen und geschäftlichen Geheimnisse der Bürger.

— Berufsgeheimnisträger haben beruflich begründet Zugang zu persönlichen Daten. Um das Recht des Bürgers auf informationelle Selbstbestimmung sicherzustellen, sind diese Berufsgruppen verpflichtet, vertrauliche Informationen nicht ohne Einwilligung des Betroffenen an Dritte weiterzugeben. Diese sogenannten Berufsgeheimnisse werden durch die Strafandrohung des § 203 Strafgesetzbuch und die entsprechenden Zeugnisverweigerungsrechte nach §§ 53 53a der Strafprozessordnung und §§ 338 ff. der Zivilprozessordnung geschützt.

Damit besteht für Amtsträger bei jeder Beauftragung eines externen Dienstleisters die Gefahr, dass diese sich strafbar machen, indem dritte Dienstleister beim Management der Behördendaten eingeschaltet werden^v. Dies betrifft in besonderem Maße Behörden kleinerer Kommunen, die keine festangestellten IT-Fachleute haben und daher auf IT-Outsourcing-Dienstleistungen zurückgreifen, etwa bei der Fernwartung der IT-Anlage. Gleichzeitig steigen mit der Einführung von E-Government die technischen Anforderungen an die Verfügbarkeit und Erreichbarkeit der IT-Systeme der Verwaltung.

In manchen Fällen lässt sich diese Rechtsunsicherheit im Verhältnis zum Bürger selbst durch eine entsprechende Einwilligung abfedern. Soweit Daten Dritter (wie Vertragspartnern des Bürgers oder Familienangehörige) betroffen sind, greift diese Einwilligungslösung nicht.

Für Berufsgeheimnisträger sollte daher grundsätzlich Folgendes gelten: Wenn ein strafbares Verhalten eines Dritten erforderlich ist, um an bestimmte Daten zu gelangen, kann grundsätzlich kein „Offenbaren“ vorliegen und damit auch keine Strafbarkeit des Berufsgeheimnisträgers gemäß § 203 StGB begründet werden. Auf den in aller Regel überdies fehlenden Vorsatz des Berufsgeheimnisträgers sollte es hierbei nicht ankommen.^{vi}

BITKOM regt an, im weiteren Gesetzgebungsprozess eine entsprechende Änderung im Strafgesetzbuch aufzunehmen.

Stellungnahme

E-Government-Gesetz, Regierungsentwurf
Seite 6

7 Allgemein zum Ressortprinzip

Eine sehr enge Auslegung des Artikels 65 des Grundgesetzes (Ressortprinzip) auch auf die Informationstechnik und Verwaltungsorganisation der Ressorts sowie die föderalen Koordinierungsprobleme und Verzögerungen in diesen wichtigen Bereichen einer modernen Informations- und Wissensgesellschaft haben in den vergangenen Jahren dazu geführt, dass Deutschland im internationalen Vergleich keinen Spitzenplatz im E-Government erreichen konnte. Das wird der Qualität und dem guten Ruf der deutschen Verwaltung in Europa und der Welt nicht gerecht.

Mögliche und erwünschte Skaleneffekte durch die Standardisierung von Verwaltungsprozessen werden verschenkt, wenn für einzelne Ressorts eigene Lösungen entwickelt werden müssen.

Der aktuelle Entwurfsstand schafft viele Ausnahmeregelungen und verschenkt Optimierungspotentiale. Zudem droht die Gefahr, dass unterschiedliche Lösungen von Ressort zu Ressort für Bürger und Unternehmen mit höherem Aufwand als die bisherigen Papierlösungen verbunden sind. Entbürokratisierung im Interesse des Bürgers legt einheitliche Standards für die gesamte öffentliche Verwaltung, unabhängig von Ressort, Staatsgewalt (Exekutive oder Judikative) oder Verwaltungsebene (Bund, bundesunmittelbare Körperschaften, Länder, Kommunen,) zugrunde. Hier sollte das E-Government-Gesetz gemeinsame Impulse setzen.

8 Zu den Änderungsempfehlungen des Bundesrats

BITKOM lehnt nachdrücklich weitere Aufweichungen ab, die es den Bundesländern ermöglichen, die Digitalisierung optional und nach Kassenlage durchzuführen. Die Beschlüsse des Bundesrats vom 02. November 2012^{vii} wonach es den Behörden freigestellt ist, einen Zugang für die Übermittlung elektronischer Dokumente zu eröffnen, hält BITKOM für eine Fehlentwicklung. Der Regierungsentwurf ordnet den elektronischen Kanal verbindlich an.

Besonders bedenklich ist aus Sicht des BITKOM dass der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren darauf hinzuwirken, auch alle folgenden Bestimmungen dieses Gesetzentwurfs, die eine Verpflichtung der Behörden der Länder und Kommunen begründen, in Kannbestimmungen umzuwandeln. Gegebenenfalls ist sicherzustellen, dass der Bund den Ländern die Kosten erstattet, die den Behörden der Länder und Kommunen durch das Gesetz entstehen.

Elektronische Verfahren sollten sich nicht von Land zu Land unterschiedlich etablieren, sondern es ist unverzichtbar, dass ein gemeinsamer Basisbestand an Verfahren besteht, Bürger und Unternehmen müssen sich darauf verlassen können, dass Behörden in den Ländern mit den gleichen Techniken erreichbar sind und bleiben.

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

ⁱⁱ Empfehlungen der Ausschüsse zur 902. Sitzung des Bundesrates am 2. November 2012, zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften
http://www.bundesrat.de/cln_330/SharedDocs/Drucksachen/2012/0501-600/557-1-12,templateld=raw,property=publicationFile.pdf/557-1-12.pdf

Stellungnahme

E-Government-Gesetz, Regierungsentwurf
Seite 7

ⁱⁱⁱ Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKR-Gesetz: Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften (NKR-Nr. 2030)
http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/ModerneVerwaltung/stellungnahme_nkr_egovg.pdf?__blob=publicationFile

^{iv} E-Government-Gesetz, Referentenentwurf, Begründung E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung, Seite 36: „2016 bis 2019 erfolgt die schrittweise Einführung in den Behörden“ sowie „Hierbei wird angenommen, dass innerhalb von 30 Jahren alle Prozesse angepasst werden, verteilt über den gesamten Zeitraum in etwa gleichen Teilen.“

^v Siehe hierzu etwa die eingehenden Gutachten Der E-Postbrief in der öffentlichen Verwaltung – Einsatzoptionen im Sozial und Steuerverfahren sowie für Berufsgeheimnisträger, http://www.lvstein.uni-kiel.de/t3/fileadmin/user_upload/MSV_11_FINAL.pdf (abgerufen am 08.10.2012) sowie adäquates Sicherheitsniveau bei der elektronischen Kommunikation – der Einsatz des E-Postbriefs bei Berufsgeheimnisträgern

^{vi} Im Ergebnis zustimmend auch Der E-Postbrief in der öffentlichen Verwaltung – Einsatzoptionen im Sozial- und Steuerverfahren sowie für Berufsgeheimnisträger, http://www.lvstein.uni-kiel.de/t3/fileadmin/user_upload/MSV_11_FINAL.pdf (abgerufen am 08.10.2012)

^{vii} http://www.bundesrat.de/cln_320/SharedDocs/Drucksachen/2012/0501-600/557-1-12.templateId%3Draw,property%3DpublicationFile.pdf/557-1-12.pdf