

**Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen
Verwaltung
Hintergrundinformation**

I. Einleitung

- Der vom Bundeskabinett am 19. September 2012 beschlossene Regierungsentwurf des „Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften“ setzt einen Auftrag aus dem Koalitionsvertrag um.
 - >> In der Informationsgesellschaft liegen große Chancen auch für die öffentliche Verwaltung. Wir werden daher E-Government weiter fördern und dazu wo und soweit notwendig, rechtliche Regelungen anpassen (E-Government-Gesetz). <<
- Der Gesetzentwurf ist als Artikelgesetz ausgestaltet. In Artikel 1 ist als Stammgesetz das *E-Government-Gesetz (EGovG)* enthalten. Die weiteren Artikel sind Änderungsartikel bestehender Gesetze.
- Ziel des Gesetzes ist es, durch den Abbau bundesrechtlicher Hindernisse die elektronische Kommunikation vor allem der Bürgerinnen und Bürger aber auch der Unternehmen mit der Verwaltung zu erleichtern. Bund, Länder und Kommunen sollen einfachere und nutzerfreundlichere elektronische Verwaltungsdienste anbieten, die sich an den Lebenslagen der Bürgerinnen und Bürger sowie an den Bedarfslagen der Unternehmen orientieren.
- Der Gesetzentwurf hat entsprechend drei Schwerpunkte:
 - ▶ Ein wichtiger Bestandteil des Gesetzes ist die Zulassung hinreichend sicherer technischer Verfahren zur Ersetzung der **Schriftform** neben der qualifizierten elektronischen Signatur (qeS) im Verwaltungsverfahrensgesetz (§ 3a VwVfG) und in den entsprechenden Querschnittsnormen des Ersten Buches Sozialgesetzbuch (SGB I) und der Abgabenordnung (AO) (siehe zu II.).
 - ▶ Weiterer Schwerpunkt ist die Implementierung sog. **Motornormen**. Darunter sind Normen zu verstehen, die möglichst ebenenübergreifend den weiteren Ausbau von E-Government-Lösungen fördern. Diese Normen betreffen vor allem die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung, die elektronische Aktenführung sowie das „ersetzende Scannen“ eines Originaldokuments und die Erleichterung der Vorlage von Nachweisen. Diese Motornormen sind im *E-Government-Gesetz* selbst, also im Stammgesetz vorgesehen (siehe zu III.).
 - ▶ Den dritten Schwerpunkt bilden die übrigen Artikel. Diese Änderungsartikel betreffen Regelungen in verschiedenen Rechtsgebieten, in denen die Praxis gezeigt hat, dass zur Verbesserung und Erweiterung von E-Government-Angeboten Änderungen wie die Abschaffung bestehender Formerfordernisse (z.B. Schriftform, persönliche

Vorsprache) angezeigt sind. Ebenso fallen hierunter Vorschriften zur Georeferenzierung von statistischen Daten und Registerdaten (siehe zu IV.).

- ➡ Das Stammgesetz verpflichtet als Bundesgesetz in jedem Fall die Bundesverwaltung. Behörden der Länder sind erfasst, soweit sie Bundesrecht ausführen. Für Gemeinden und Gemeindeverbände gelten die Regelungen nur, sofern diesen die Aufgaben nach dem *EGovG* durch Landesrecht übertragen werden.
- ➡ Der Gesetzentwurf bedarf der Zustimmung des Bundesrates.

II. Regelungen zur Ersetzung der Schriftform (Art. 2 bis 4, 7)

Ein wesentliches Hindernis für E-Government-Angebote der öffentlichen Verwaltung besteht darin, dass die Entwicklung einfacher und nutzerfreundlicher Verwaltungsdienstleitungen durch die zahlreichen (allein auf Seiten des Bundes ca. 3.500) Schriftformerfordernisse im Verwaltungsrecht gehemmt werden.

Bislang ist als elektronisches Äquivalent der Schriftform allein die qualifizierte elektronische Signatur (qeS) zugelassen. Diese hat leider nicht die erhoffte flächendeckende Verbreitung gefunden.

Mit dem Gesetzentwurf sollen daher neben der qeS zwei weitere einfacher handhabbare und zugleich hinreichend sichere Technologien zur elektronischen Ersetzung der Schriftform zugelassen werden:

1. Das erste Verfahren umfasst elektronische Web-Anwendungen der Verwaltung durch Bereitstellung elektronischer Formulare in Verbindung mit einer sicheren elektronischen Identifizierung. Hierbei wird von der Behörde eine Anwendung bereitgestellt, die durch Einbindung der elektronischen Identifikationsfunktion (eID) des neuen Personalausweises (nPA) bzw. des elektronischen Aufenthaltstitels (eAT) Schriftformfunktionen erfüllen kann.
2. Das zweite dieser Verfahren ist De-Mail mit der Versandoption „absenderbestätigt“, welche eine „sichere Anmeldung“ nach dem De-Mail-Gesetz voraussetzt. Der Sender der Nachricht ist dabei durch ein sicheres Anmeldeverfahren identifiziert, die Nachricht einschließlich aller Metadaten durch eine vom De-Mail-Provider aufgebraute qeS (des De-Mail-Providers) gegen Veränderungen geschützt. Bei dem so versandten elektronischen Dokument bleibt diese Form der Signierung erhalten, solange das der De-Mail-Nachricht beigefügte Dokument mit der jeweiligen De-Mail-Nachricht verbunden bleibt.

Der Schriftformersatz durch De-Mail wird flankiert durch eine Regelung zur Beweiswert-erhöhung der De-Mail (vergleichbar der Rechtslage zur qualifizierten elektronischen Signatur), die durch eine Änderung der Zivilprozessordnung in dem von BMJ am 6. Juni 2012 vorgestellten Diskussionsentwurf eines „Gesetzes zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs bei den Gerichten“ erreicht werden soll.

Außerdem soll in einem nächsten Schritt - drei Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes - eine Überprüfung des gesamten Normenbestandes dahingehend erfolgen, welche der zahlreichen öffentlich-rechtlichen Schriftformerfordernisse entbehrlich sind und folglich abgeschafft werden können. Hierzu wurde in Artikel 29 eine Berichtspflicht an den Deutschen Bundestag aufgenommen.

III. Wesentliche Regelungen des Stammgesetzes (Motornormen):

- **Erleichterung des elektronischen Zugangs zur Verwaltung (Art. 1 § 2)**

Durch das *EGovG* wird jede Behörde verpflichtet, neben den üblichen Zugängen zur Verwaltung (Posteingang, Telefon, persönliche Vorsprache) auch einen Zugang für die Übermittlung elektronischer Dokumente (auch soweit sie mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen sind) zu eröffnen (vgl. § 3a Absatz 1 VwVfG). Neben einfacher E-Mail können diese auch fachspezifischen Angebote sein, wie das „ELSTER-Verfahren“ im Finanzrecht oder das Elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach (EGVP). Die elektronischen Informations-, Kommunikations- und Transaktionsangebote der Verwaltung treten als zusätzlicher Service neben die etablierten Zugänge.

Die Bundesbehörden werden darüber hinaus verpflichtet, einen Zugang per De-Mail anzubieten. Außerdem müssen sie in Verwaltungsverfahren, in denen die Behörde die Identität einer Person festzustellen hat, einen elektronischen Identitätsnachweis mittels nPA oder eAT ermöglichen und die dazu notwendige Infrastruktur bereitstellen. Dieser Regelungsvorschlag soll für eine Verbreitung elektronischer Zugänge sorgen. Er ist geeignet, Verwaltungsverfahren effektiver und bürgerfreundlicher zu gestalten, weil insbesondere eine Pflicht zum Aufsuchen der Behörde entfallen kann. Bürger müssen sich nicht mit einer Vielzahl von Verfahren befassen, sondern können sicher sein, dass eine Bundesbehörde zumindest per De-Mail erreichbar ist.

- **Information zu Behörden und über ihre Verfahren im Internet (Art. 1 § 3)**

Behörden sollen im Internet über ihre Tätigkeit (inkl. Gebühren, nötige Unterlagen, zuständige Ansprechstelle) und ihre Erreichbarkeit informieren sowie ggfs. Formulare bereitstellen.

Das Informationsangebot umfasst mindestens die Anschrift, Geschäftszeiten sowie postalische, telefonische und elektronische Erreichbarkeiten der Behörde.

Intention dieser Regelung ist es, den Bürgerinnen und Bürgern gleichlautende und korrekte Informationen über Verfahren, Nachweise, Ansprechpartner und Kosten zu geben.

- **Elektronische Bezahlmöglichkeiten (Art. 1 § 4)**

Behörden müssen künftig mindestens eines der üblichen elektronischen Zahlungsverfahren (Überweisung, Lastschrift, EC-Karte, Kreditkarte oder elektronische Bezahlssysteme) zum Begleichen von Gebühren oder sonstige Forderungen anbieten.

Damit wird sichergestellt, dass alle geeigneten Verwaltungsangelegenheiten abschließend über das Internet elektronisch erledigt werden können, ohne dass ein Zahlungspflichtiger eigens zum Zwecke der Bezahlung die Behörde persönlich aufsuchen müsste.

- **Nachweise (Art. 1 § 5)**

Ein wesentliches Hindernis für die Etablierung medienbruchfreier elektronischer Verfahrensabwicklung stellt das Erfordernis der Vorlage von Nachweisen und Bescheiden im (Papier-)Original dar. Medienbrüche entstehen, weil Daten aus Formularen mitunter manuell in entsprechende Fachanwendungen eingepflegt werden müssen oder ggf. ein Scannen der Originale für die elektronische Aktenführung notwendig ist.

Während die Praxis innerhalb der Verwaltung bereits heute oftmals die Vorlage von Kopien genügen lässt, soll dies künftig zur Regel werden.

Außer in Fällen, in denen die Vorlage eines Originals nicht durch Rechtsvorschrift angeordnet ist oder die Behörde in Ausübung ihres Verfahrensermessens für bestimmte Verfahren oder im Einzelfall die Vorlage eines Originals verlangt, etwa bei einem besonderen Täuschungsrisiko, kann ein Nachweis grundsätzlich auch dann elektronisch (z.B. durch ein eingescanntes Dokument) erbracht werden, wenn das Original ein Papierdokument ist. Die Regelung trägt damit entscheidend zu durchgängig elektronischen Verfahren bei.

Zudem soll Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen erspart werden, Daten, die bereits bei einer Behörde vorliegen, nochmals gegenüber einer anderen Behörde anzugeben. Daher sieht die Regelung vor, dass eine Behörde Nachweise direkt bei der ausstellenden Behörde elektronisch einholen können soll, sofern der Betroffene einwilligt. Der Antragssteller hat dabei die Wahl, die Behörde zum Einholen der Nachweise zu ermächtigen oder einen Nachweis selbst zu übermitteln. Dies erspart z.B. den Weg zum Amt oder jedenfalls zum Briefkasten, wenn die Behörde einen Bescheid einer anderen Behörde benötigt und ein vom Antragsteller eingescanntes Dokument nicht die notwendige Gewähr für die Richtigkeit bietet.

- **Elektronische Aktenführung und Ersetzendes Scannen (Art. 1 §§ 6, 7)**

Mit dem EGovG wird ein Signal für die elektronische Akte (E-Akte) gesetzt. Die Behörden des Bundes sollen die Akten möglichst elektronisch führen, um das schnellere Auffinden bearbeitungsrelevanter Informationen sowie den ortsunabhängigen, kontinuierlichen Zugriff hierauf zu gewährleisten, Medienbrüche zu vermeiden und Transparenz zu verbessern.

Für die Umstellung und die damit verbundene Bewältigung komplexer technisch-organisatorischer Aufgaben bedarf es einer Übergangszeit, die der Haushaltslage Rechnung trägt und Umsetzungsschwierigkeiten abfedert.

Der Grundsatz ordnungsgemäßer Aktenführung gilt uneingeschränkt auch für die E-Akte, wobei insbesondere den Anforderungen an Aktenmäßigkeit, Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit, Wahrheitsmäßigkeit, Authentizität und Integrität, Vertraulichkeit, ggf. Lösbarkeit, Verkehrsfähigkeit, Verfügbarkeit und Lesbarkeit der Daten eine besondere Bedeutung zukommt.

Die elektronische Aktenführung bedingt, dass Papieroriginale in der Regel gescannt und anschließend vernichtet werden. Das ersetzende Scannen ist in vielen Bereichen bereits Praxis, es bestehen aber Rechtsunsicherheiten.

Mit dem *EGovG* erfolgt eine gesetzliche Klarstellung für die Zulässigkeit und die Grenzen des ersetzenden Scannens. Ein Original soll vernichtet oder zurückgegeben werden, wenn die weitere Aufbewahrung weder aus rechtlichen Gründen noch zur Qualitätssicherung des Scan-Produkts erforderlich ist.

- **Elektronische Akteneinsicht (Art. 1 § 8)**

In Fällen eines bestehenden Akteneinsichtsrechts, können Behörden des Bundes, soweit sie elektronische Akten führen, diese auch durch Wiedergabe auf einem Bildschirm, die Übermittlung elektronischer Dokumente oder den elektronischen Zugriff auf den Akteneinhalt gewähren.

- **Optimierung von Verwaltungsabläufen; Information zum Verfahrensstand (Art. 1 § 9)**

Vor Einführung neuer informationstechnischer Systeme sind Verwaltungsabläufe in Bundesbehörden grundsätzlich zu dokumentieren, zu analysieren und zu optimieren. Ziel der Prozessoptimierung ist die Aufdeckung von Schwachstellen in den bestehenden Abläufen und das Erkennen von Optimierungspotenzialen.

Die digitale Effizienzrendite kann nur realisiert werden, wenn elektronische Verfahren sich nicht darauf beschränken, die Papierwelt abzubilden.

Zudem ist im Sinne von größtmöglicher Transparenz für den Antragsteller eine automatisierte Information zum Verfahrensstand vorgesehen (Tracking).

- **Umsetzung von Standardisierungsbeschlüssen des IT-Planungsrates (Art. 1 § 10)**

Anknüpfend an die bestehende Rechtslage zur Bund-Länder-übergreifenden IT-Standardisierung, wonach der IT-Planungsrat fachunabhängige und fachübergreifende IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards für Bund und Länder verbindlich beschließen kann, wird geregelt, dass der Rat der IT-Beauftragten der Bundesregierung (IT-Rat) die Beschlüsse innerhalb der Bundesverwaltung umsetzt.

- **Gemeinsame Verfahren (Art. 1 § 11)**

Gemeinsame Verfahren sind automatisierte Verfahren, die mehreren öffentlichen Stellen im Sinne des Bundesdatenschutzgesetzes die Verarbeitung personenbezogener Daten in oder aus einem Datenbestand ermöglichen. Das *EGovG* schafft hier eine gesetzliche Verpflichtung, nach welcher wesentliche Punkte vor der Errichtung von gemeinsamen Verfahren zu bestimmen sind.

Die Regelung beruht auf einem Vorschlag seitens der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder.

- **Open Data (Art. 1 § 12)**

Das öffentlich verfügbare Bereitstellen von Datenbeständen der öffentlichen Hand (z.B. Statistiken oder Geodaten), in der Regel in Form von Rohdaten, die seitens der Verwal-

tung ohnehin erhoben oder verfügbar sind, insbesondere zur Weiterverwendung und Weiterverbreitung - open data - wird auch im *EGovG* berücksichtigt.

Danach sind Daten, die Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung gestellt werden, in maschinenlesbarer Form bereitzustellen und sollen einfach zugänglich sein. Bestimmungen über die kommerzielle und nichtkommerzielle Nutzung der Daten sollen durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates geregelt werden.

Damit wird die Umsetzung des Schwerpunktthemas Open Government der Nationalen E-Government-Strategie begleitet.

- **Elektronische Formulare (Art. 1 § 13)**

Mit dem *EGovG* wird klargestellt, dass durch ein in einem Formular enthaltenes Unterschriftsfeld allein nicht die Schriftform angeordnet wird; diese muss immer selbst in einer Rechtsvorschrift angeordnet sein. Insoweit wird die gegenteilige verbreitete Rechtspraxis richtiggestellt.

- **Georeferenzierung (Art. 1 § 14)**

Bei Neuaufbau oder Überarbeitung eines Registers, welches Angaben mit Bezug zu Grundstücken enthält, wird künftig eine Georeferenzierung zu dem jeweiligen Flurstück oder Gebäude aufgenommen. Dadurch ist eine direkte räumliche und vor allem technisch einfache Zuordnung und Verknüpfung verschiedener Informationen möglich, und Auswertungen werden deutlich vereinfacht.

- **Amtliche Mitteilungs- und Verkündungsblätter (Art. 1 § 15)**

Die Bestimmung stellt klar, dass bei amtlichen Mitteilungs- und Verkündungsblättern eine zulässige Publikationsform neben der Papierausgabe auch die ausschließlich über das Internet angebotene elektronische Ausgabe sein kann; sie regelt die Anforderungen an diese elektronischen Publikationen.

IV. Abschaffung von Formvorschriften

Nachstehend werden beispielhaft Anwendungsfälle einer im Gesetzentwurf bereits aufgenommenen Verbesserung und Erweiterung von E-Government-Angeboten benannt:

- Forcierung der Nutzung der elektronischen Datenübermittlung im Bereich der Statistik durch Änderung des Bundesstatistikgesetzes (Artikel 13)
- zeit- und kostensparende elektronische Übermittlung von Ausbildungsverträgen durch Änderung der Handwerksordnung und des Berufsbildungsgesetzes (Artikel 19 und 21)
- Ermöglichung der elektronischen Auskunftserteilung aus dem Verkehrszentralregister durch Änderung des Straßenverkehrsgesetzes (Artikel 23)
- Möglichkeit der elektronischen Publikation im Luftverkehrsbereich (Artikel 26)