

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften

Der Bundesrat hat in seiner 902. Sitzung am 2. November 2012 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Zum Gesetzentwurf allgemein

1. Der Bundesrat unterstützt grundsätzlich das Bestreben der Bundesregierung zur Einführung elektronischer Verfahren in der öffentlichen Verwaltung. Er stellt fest, dass bisher eingeführte elektronische Verfahren oftmals die Bedürfnisse der Nutzer nicht ausreichend berücksichtigen und zu wenig nutzerfreundlich gestaltet sind. Insbesondere beim Auftreten von Schwierigkeiten fehlt es häufig an einer unmittelbaren Unterstützung durch einen kompetenten Ansprechpartner.
2. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, dafür Sorge zu tragen, dass mit Blick auf Bürger- und Wirtschaftsfreundlichkeit vor Einführung elektronischer Verfahren im Einzelfall der tatsächliche Nutzen und die Kosten bzw. der Mehraufwand an anderer Stelle für die jeweilige Zielgruppe ermittelt werden. Nur, wenn die Umstellung auf elektronische Verfahren auch für die betroffenen Nutzer Vorteile bietet und nicht nur behördlicher Erfassungsaufwand verlagert wird, lässt sich wirkliche Akzeptanz erreichen.
3. Insbesondere für kleinste und kleine Unternehmen bedeutet der Umgang mit neuen Verfahren angesichts des für viele Bereiche nicht vorhandenen Spezialwissens oftmals eine ebenso große Herausforderung zeitlicher, organisatorischer und/oder finanzieller Art wie für einzelne Bürgerinnen oder Bürger.

Elektronische Dienste sollten daher für diese Unternehmen wie für Bürgerinnen und Bürger jeweils ein Angebot und nicht die einzige Zugangsmöglichkeit sein.

4. Der Bundesrat fordert, im weiteren Gesetzgebungsverfahren sicherzustellen, dass die Vorlage mit den gesetzgeberischen Bestrebungen zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs bei den Gerichten abgestimmt wird und die Regelungen einander sinnvoll ergänzen.

Begründung zu Ziffer 4:

Eine Harmonisierung der Regelungen im Bereich E-Justice und E-Government erscheint aus Gründen der Rechtssicherheit und zur Minimierung der organisatorischen und finanziellen Vollzugsaufwände zwingend erforderlich. Es ist insbesondere notwendig, dass die technischen Standards und organisatorischen Rahmenbedingungen für die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung einerseits und für den elektronischen Rechtsverkehr bei den Gerichten andererseits einheitlich definiert werden. Unterschiedliche Standards und Rahmenbedingungen würden zu nicht hinnehmbaren organisatorischen und finanziellen Aufwänden führen und sollten auch aus Gründen der Akzeptanz vermieden werden.

Nur durch flankierende Regelungen im Bereich des elektronischen Rechtsverkehrs bei den Gerichten kann das erklärte Ziel des vorliegenden Gesetzentwurfs, die elektronische Kommunikation mit Wirtschaft und Bürgern zu fördern, umfassend verwirklicht werden. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Gleichstellung von elektronischer und papiergebundener Kommunikation und eine Abstimmung der Gesetzesvorhaben im Hinblick auf die notwendige Novellierung des Beweisrechts (vgl. dazu Ziffer 18).

5. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die Auswirkungen des Gesetzgebungsvorhabens auf die Haushalte von Ländern und Kommunen unter folgenden Gesichtspunkten im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen und zu quantifizieren:
 - a) Das neue E-Government-Gesetz soll für die Länder- und Kommunalverwaltungen verpflichtend gelten, wenn diese Bundesrecht ausführen. Im Hinblick auf die konkreten Verpflichtungen bleibt aber unklar, welche technischen und finanziellen Folgen dies für die entsprechenden Behörden bei einer bundesweiten Betrachtung hätte. Die Bundesregierung wird daher gebeten, den aktuellen Umsetzungsstand in den von dem Entwurf erfassten Bereichen zu erheben und eine Kostenschätzung für die einzelnen Länder und die jeweilige kommunale Ebene bezüglich der vorgesehenen Verpflichtungen vorzunehmen.

- b) Die Einführung der im vorgeschlagenen E-Government-Gesetz vorgesehenen Maßnahmen beim Bund wird einen hohen Druck auf die Länder und die Kommunen ausüben, ähnliche Umsetzungsschritte in ihren Verwaltungen zu unternehmen. Eine solche faktische Wirkung des Gesetzgebungsvorhabens ist nach dem Willen der Bundesregierung auch beabsichtigt, da das Projekt "...über die föderalen Ebenen hinweg Wirkung entfalten..." soll (Seite 2 des Vorblattes). Insoweit ist die Bundesregierung gefordert, die faktischen Wirkungen des Vorhabens und deren finanzielle Auswirkungen auch im Detail darzustellen.
- c) Insbesondere durch dynamische Verweisungen sind die verwaltungsverfahrenrechtlichen Bestimmungen des Bundes und der Länder in weiten Teilen eng aneinander gekoppelt. Auch insoweit ist der Bund gefordert, faktische Auswirkungen und deren finanzielle Auswirkungen darzustellen. Dies gilt insbesondere auch für die kommunalen Aufwendungen.

Begründung:

Das Gesetzgebungsvorhaben soll nach dem Willen der Bundesregierung über alle föderalen Ebenen hinweg Wirkung entfalten. Neben den unmittelbaren Auswirkungen auf den Vollzug von Bundesrecht durch die Länder und Kommunen wird das Gesamtprojekt zusätzlich erhebliche faktische Auswirkungen auf die Verwaltungsverfahren der Länder und Kommunen haben.

Der Bund würde mit dem Gesetz Standards setzen, die einen erheblichen Erwartungsdruck auf die anderen Akteure erzeugen und die dann insbesondere von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen an die Länder und Kommunen herangetragen werden. Länder und Kommunen müssten im Hinblick auf die Kompetenzverteilung innerhalb des Bundesstaates bei einer faktischen Umsetzung voraussichtlich ungleich größere Belastungen für eine neue technische Ausstattung und Prozesse der Umorganisation tragen.

Um eine Bewertung des Gesetzentwurfs aus Ländersicht vornehmen zu können, müssen die faktischen Auswirkungen des Projektes berücksichtigt werden. Eine Darstellung der bundesweiten Auswirkungen auf Länder- und Kommunalebene kann nur von der Bundesregierung vorgenommen werden. Die Länder sind gerne bereit, den Bund bei den notwendigen Grundlagenarbeiten auf Länder- und Kommunalebene zu unterstützen.

- 6. Der Bundesrat bittet ferner, im weiteren Gesetzgebungsverfahren näher darzulegen, welche Kosten bei den Ländern und Kommunen durch die Vorgabe der Georeferenzierung entstehen werden. In diesem Zusammenhang soll auch dargestellt werden, ob und unter welchen Voraussetzungen kommunale Meldere-

gister vom Wortlaut der Vorschrift über die Georeferenzierung (§ 14 EGovG-E) erfasst werden.

Begründung:

In der Allgemeinen Begründung Abschnitt "E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung – Länder (inklusive Kommunen)" wird ausgeführt, dass die Kommunen insbesondere von der Vorgabe der Georeferenzierung betroffen sind. Es wird in diesem Zusammenhang beispielhaft dargestellt, dass bei den insbesondere relevanten kommunalen Melderegistern für eine manuelle Fehlerkorrektur bei ca. fünf Prozent der Adressen einmalige Personalkosten von ca. 554 000 Euro für die Überarbeitung aller Melderegister anzusetzen sind (82 Millionen Einwohner, durchschnittliche Arbeitszeit von 20 Sekunden pro Adresse und Lohnsatz von 24,30 Euro pro Stunde).

Der Hinweis auf die besondere Relevanz der kommunalen Melderegister im Zusammenhang mit der Georeferenzierung lässt sich mit der Einzelbegründung "Zu Artikel 1 Zu § 14 Zu Absatz 1" des Gesetzentwurfs nicht vereinbaren. Danach sind von der Vorschrift zur Georeferenzierung nur Register betroffen, die entweder neu aufgebaut oder überarbeitet werden, z. B. durch Umsetzung eines analogen Registers in ein digitales oder durch wesentliche Neustrukturierung und grundlegender Überarbeitung eines digitalen Registers.

Bei den kommunalen Melderegistern, die bereits seit vielen Jahren in elektronischer Form betrieben werden, ist dies nicht der Fall. Ein Neuaufbau, eine grundlegende Überarbeitung oder eine wesentliche Neustrukturierung der Melderegister ist weder geplant noch absehbar. Auch mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Fortentwicklung des Meldewesens (voraussichtlich am 1. November 2014) ist eine Überarbeitung der kommunalen Melderegister – auch auf absehbare Zeit – nicht verbunden. Das Gesetz zur Fortentwicklung des Meldewesens behält die Struktur der kommunalen Melderegister, wie sie im Melderechtsrahmengesetz und in den Landesmeldegesetzen jetzt vorgegeben ist, bei.

Eben weil eine Überarbeitung oder eine wesentliche Neustrukturierung der kommunalen Melderegister nach dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Fortentwicklung des Meldewesens nicht erfolgen wird und die kommunalen Melderegister keine Angaben zur Georeferenzierung enthalten, geht die Darstellung der Kosten am Beispiel einer Fehlerkorrektur in den Melderegistern fehl.

Weiterhin kann durch die in der Allgemeinen Begründung des Gesetzentwurfs verwendete Formulierung der Eindruck entstehen, dass nach dem Inkrafttreten von § 14 EGovG-E in den Melderegistern künftig die Georeferenzdaten zu einer Anschrift zu speichern, also die Melderegister zu ergänzen sind. Gerade dies schließt die Einzelbegründung "Zu Artikel 1 Zu § 14 Zu Absatz 1" jedoch aus, in dem klar gestellt wird, dass die Ergänzung der Georeferenzierung nicht den Hauptgrund und Hauptaufwand der Überarbeitung darstellen sollte.

Die im Gesetzentwurf der Bundesregierung in der Allgemeinen Begründung unter Abschnitt "E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung – Länder (inklusive

Kommunen)" dargestellte Erfüllungsaufwand für die Kommunen ist angesichts dessen nicht geeignet, die finanziellen Auswirkungen der Vorgabe der Georeferenzierung auf die Kommunen aufzuzeigen, wenn nach dem Wortlaut der Vorschrift zur Georeferenzierung (§ 14 EGovG-E) eine Erfassung der Melderegister nicht ersichtlich ist.

7. Zu Artikel 1 (§ 1 Absatz 5 EGovG)

Artikel 7 (Änderung der Abgabenordnung)

- a) In Artikel 1 § 1 ist Absatz 5 wie folgt zu ändern:
 - aa) In Nummer 1 sind die Wörter ", die Steuer- und Zollfahndung (§ 208 der Abgabenordnung)" zu streichen.
 - bb) In Nummer 3 ist der Punkt durch ein Komma zu ersetzen.
 - cc) Nach Nummer 3 ist folgende Nummer anzufügen:

"4. die Verwaltungstätigkeit nach der Abgabenordnung."
- b) Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die Regelungen des Artikels 7 gestrichen werden können.

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Es ist nicht ausreichend, lediglich die Steuer- und Zollfahndung (§ 208 AO) aus dem Anwendungsbereich des vorgesehenen Gesetzes auszunehmen. Vielmehr ist diese Ausnahme für die gesamte Verwaltungstätigkeit nach der Abgabenordnung vorzusehen.

Zu Buchstabe b:

Die beabsichtigte Ergänzung des § 87a AO wird für entbehrlich gehalten, da keine Notwendigkeit für die Regelung besteht.

Durch die Ergänzung der Absätze 3 und 4 des § 87a AO und die Folgeänderungen in den §§ 30, 119 und 357 AO soll die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung erleichtert werden, indem neben der qualifizierten elektronischen Signatur auch andere sichere Verfahren zur Ersetzung der Schriftform zugelassen werden.

§ 87a Absatz 6 und § 150 Absatz 7 AO in der Fassung des Steuervereinfachungsgesetzes 2011 enthalten bereits eine Regelung, nach der neben der qualifizierten elektronischen Signatur durch Rechtsverordnung ein anderes sicheres Verfahren zugelassen werden kann. Aufgrund dieser Ermächtigung sind in der Steuerdaten-Übermittlungsverordnung (StDÜV) die Anforderungen an die elektronische Übermittlung von für das Besteuerungsverfahren erforderlichen Daten spezifiziert. Die Datenübermittlung kann derzeit bereits vollelektronisch über das etablierte Verfahren ELSTER erfolgen. Einer Ergänzung des § 87a Absatz 3 und 4 AO bedarf es daher nicht.

8. Zu Artikel 1 (§ 2 Absatz 1 EGovG) und zum Gesetzentwurf insgesamt

- a) In Artikel 1 § 2 Absatz 1 sind die Wörter "ist verpflichtet, auch" durch das Wort "kann" zu ersetzen und das Wort "zu" ist zu streichen.
- b) Dementsprechend bittet der Bundesrat, 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.

Begründung:

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung dient der verwaltungstechnischen Umsetzung der mit dem Personalausweis- und dem De-Mail-Gesetz ermöglichten Behördenverfahren. Da aber nicht die Gesamtheit der Bürger die neuen elektronischen Behördenverfahren in Anspruch nehmen wird, müssen die Behörden insbesondere auch auf kommunaler Ebene weiterhin die Möglichkeit eines schriftlichen Behördenverkehrs aufrechterhalten, was in sehr vielen Fällen zu finanziell aufwändigen Doppelstrukturen führt. Dies kann derzeit, insbesondere auch mit Blick auf die fortbestehende Krisensituation der öffentlichen Finanzen und die für die Länder ab 2020 wirkende Schuldenbremse nicht zielführend sein. Sinnvoller ist es vielmehr, den einzelnen Behörden der Länder und Kommunen die Einführung eines elektronischen Behördenverfahrens grundsätzlich zu ermöglichen. Dadurch kann zum einen das Subsidiaritätsprinzip Geltung erlangen und dadurch gleichzeitig vor Ort die Nutzung von Effizienzpotenzialen ausgeschöpft werden.

9. Zu Artikel 1 (§ 2 Absatz 1 EGovG)

In Artikel 1 § 2 Absatz 1 sind nach dem Wort "versehen" die Wörter "oder verschlüsselt" einzufügen.

Begründung:

Datenschutzrechtliche Vorschriften verlangen, dass bei der elektronischen Übertragung von Dokumenten mit personenbezogenen Daten diese insbesondere nicht unbefugt gelesen und kopiert werden können (z. B. § 9 Satz 1 BDSG i. V. m. Nummer 3 der Anlage zu § 9 Absatz 1 BDSG). Bei einer Übertragung von Daten über das Internet kann dies nur gewährleistet werden, wenn personenbezogene oder sonst vertrauliche Daten auf dem Transportweg verschlüsselt werden. Eine fehlende Möglichkeit zur Verschlüsselung stellt insoweit aus datenschutzrechtlicher Sicht ein wesentliches Hindernis für den Einsatz der elektronischen Verwaltung dar.

10. Zu Artikel 1 (§ 12 EGovG)

- a) Der Gesetzentwurf der Bundesregierung deckt in § 12 EGovG-E die Öffnung der Datenbestände der Öffentlichen Hand auf Bundesebene sowie – bei der Ausführung von Bundesrecht – auf Landesebene ab. Das Politikziel Transparenz und Open Government Data wird auf Landesebene wie auf Bundesebene durch zahlreiche Aktivitäten und Maßnahmen vorangetrieben. Die Öffnung der Datenbestände ist ein markanter Beitrag zur Stärkung unseres Gemeinwesens, für Partizipation und Kooperation.
- b) Vor diesem Hintergrund wird die Bundesregierung gebeten, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, wie § 12 Absatz 1 EGovG-E um eine Aufforderung zur Datenbereitstellung ergänzt werden kann, mit der die Öffnung von Datenbeständen als Leitbild stärker herausgestellt wird.
- c) Darüber hinaus sollte neben der Maschinenlesbarkeit auf die Verwendung offener Standards und Schnittstellen verwiesen werden. Dies entspricht auch den Aktivitäten auf europäischer Ebene, im Rahmen der Digitalen Agenda für Europa eine Harmonisierung von Bereitstellungsformaten zu erreichen.

Begründung:

Mit Open Government und Open Government Data vollzieht sich auf der (technischen) Basis von E-Government ein Wandel im Verwaltungshandeln von der öffentlichen Verwaltung hin zur offenen Verwaltung. Dieser Wandel führt geradezu zu einem Paradigmenwechsel im allgemeinen Agieren einer Verwaltung: Was bisher nicht ausdrücklich offen war, blieb geschlossen und konnte nur im Einzelfall auf Grundlage der Informationsfreiheitsgesetze angefragt werden – nun soll alles offen sein, was nicht ausdrücklich verschlossen ist (insbesondere aus Gründen des Datenschutzes, aus Sicherheitsaspekten oder zum Schutz von Betriebsgeheimnissen).

Dieser Wandel braucht über Fachgesetze (Umweltinformationsgesetz, Verbraucherinformationsgesetz, Geodatenzugangsgesetz u. a.) hinaus eine allgemeine Grundlage über die Verwaltungsbereiche hinweg, um Rechtssicherheit und Verbindlichkeit zu schaffen.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Formulierung des § 12 EGovG-E enthält bzw. ermöglicht zwar Regelungen zu den Modalitäten der Veröffentlichung von Daten. Das vorgesehene E-Government-Gesetz bietet allerdings darüber hinaus den Rahmen, einen Appell zu der Bereitstellung von Daten und Dokumenten einzubringen und so den Leitbildcharakter der Veröffentlichung behördlicher Daten zu unterstreichen. Diese Chance sollte genutzt und durch eine entsprechende Formulierung ergänzt werden.

Die Verwendung offener Datenformate, Standards und Schnittstellen sollte neben das Erfordernis der Maschinenlesbarkeit treten, um allen Interessierten einen Zugang unabhängig von proprietären Datenformaten zu gewährleisten.

Dabei ist im Gesetz nicht ein konkreter technischer Standard zu beschreiben, um nicht von der schnellen Entwicklung der Informationstechnologie überholt zu werden. Dies entspricht auch den Bemühungen auf europäischer Ebene, im Rahmen der Digitalen Agenda für Europa sowie der Novellierung der PSI-Richtlinie eine Harmonisierung von Angebotsformaten zu erreichen.

11. Zu Artikel 1 (§ 12 Absatz 5 - neu - EGovG)

In Artikel 1 ist § 12 folgender Absatz anzufügen:

"(5) Die Regelungen des § 12 gelten nicht, wenn Rechte Dritter, insbesondere der Länder, entgegenstehen."

Begründung:

Zur Wahrnehmung seiner Aufgaben nutzt der Bund z. B. im Rahmen von Verwaltungsvereinbarungen mit den Ländern auch Daten der Behörden der Länder. Ein Beispiel für eine solche Datennutzung ist die Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bundesministerium des Innern und den Ländern über die kontinuierliche Übermittlung amtlicher digitaler Geobasisdaten zur Nutzung im Bundesbereich vom 9. Februar 2009, gemäß der der Bund amtliche digitale

Geobasisdaten der Länder zur nichtkommerziellen Nutzung bei der Wahrnehmung seiner öffentlichen nationalen und internationalen Aufgaben nutzen darf. Somit können die in § 12 EGovG-E formulierten Anforderungen an das Bereitstellen auch für originäre Daten der Länder Wirkung entfalten und der in § 12 Absatz 2 EGovG-E vorgesehenen Rechtsverordnung unterstehen. Dadurch besteht jedoch die Gefahr eines Konflikts zwischen nutzungsrechtlichen Regelungen des Bundes und nutzungsrechtlichen Regelungen der Länder über die Behandlung gegebenenfalls identischer Daten, sofern die entsprechenden Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern keine Regelung hierzu enthalten.

Die mit der hier vorgeschlagenen Einschränkung des § 12 Absatz 2 EGovG-E stellt sicher, dass die vorgesehene Rechtsverordnung nicht in einen solchen Konflikt mit Nutzungsbestimmungen der Länder geraten kann. Berührt ist insbesondere das wirtschaftliche Interesse der Länder an der eigenverantwortlichen Entscheidung über ihre Einnahmen und Ausgaben. Eine freie Verfügbarkeit öffentlicher Daten (Open Data) wird derzeit intensiv diskutiert. Dabei muss klar sein, dass eine pauschale Umsetzung von Open Data nicht kontrollierbare Auswirkungen auf die Länderhaushalte nach sich ziehen könnte. Die Länder haben ihre öffentliche Verwaltung eigenverantwortlich zu finanzieren und somit auch die Entscheidung eigenverantwortlich zu treffen, ob und – wenn ja – welche Daten sie im Rahmen von Open Data zu welchen Konditionen der Öffentlichkeit anbieten.

§ 12 Absatz 2 Satz 4 EGovG-E stellt zwar klar, dass keine Regelungen zu Geldleistungen getroffen werden können, so dass die Entscheidung hierüber den Ländern in eigener Zuständigkeit verbliebe. Dies hat aber nicht zur Folge, dass durch die Regelung der Nutzungsbestimmungen in einer Rechtsverordnung nach Absatz 2 keine Auswirkungen auf die Länderhaushalte eintreten. Wie sich aus der Begründung ergibt, können insbesondere der Umfang der Nutzung und die Nutzungsbedingungen geregelt werden. Gerade die Nutzungstiefe öffentlicher Daten (z. B. Veränderung der Daten in Folgeprodukten), die Nutzungsbreite (z. B. Veröffentlichung im Internet) kann in den Ländern in gebührenrechtlichen Vorschriften festgelegt und damit eng an Gebühreneinnahmen gekoppelt sein. Soweit von der Rechtsverordnung originäre Daten der Länder umfasst wären, stellt auch die bloße Vorgabe von Nutzungsbestimmungen einen Eingriff in die Zuständigkeit der Länder dar.

12. Zu Artikel 1 (§ 3 Absatz 2 EGovG)

In Artikel 1 § 3 Absatz 2 sind nach den Wörtern "beizubringende Unterlagen" die Wörter ", soweit diese Angaben vorher bestimmbar sind," einzufügen.

Begründung:

§ 3 Absatz 2 EGovG-E bestimmt, dass jede Behörde über öffentlich zugängliche Netze über ihre nach außen wirkende öffentlich-rechtliche Tätigkeit unter anderem damit verbundene Gebühren und beizubringende Unterlagen informieren soll. In der Begründung zu § 3 Absatz 2 EGovG-E wird ausgeführt, dass eine Landesbehörde, die in Ausführung von Bundesrecht für den Vollzug eines Verfahrens zuständig ist (hier z. B. Vollzug LuftVG, LuftSiG in Bundesauftragsverwaltung), diese Pflicht trifft. Für eine Reihe von luftrechtlichen Verfahren ist aber weder die Gebührenhöhe, noch sind die beizubringenden Unterlagen vorher bestimmbar, sondern abhängig von der Lage des Einzelfalls. Der Änderungsantrag dient der Klarstellung, insbesondere gegenüber Dritten.

13. Zu Artikel 1 (§ 14 Absatz 3 - neu - EGovG)

In Artikel 1 ist § 14 folgender Absatz anzufügen:

"(3) Die Absätze 1 und 2 gelten nicht für die Register im Personenstands-, Melde-, Pass- und Personalausweiswesen."

Begründung:

Die Regelung schließt die bereits bestehenden Register aus den aufgeführten kommunalen Aufgabenbereichen, unabhängig von einer künftigen Überarbeitung oder wesentlichen Neustrukturierung der Register, ausdrücklich von der Verpflichtung zur Georeferenzierung aus.

Eine verpflichtende Georeferenzierung ist insbesondere für Pass-, Personalausweis- und Personenstandsregister nicht sinnvoll, da diese weder verwaltungsintern noch für Dritte als Auskunftregister fungieren und die mit der Georeferenzierung verfolgten Ziele in diesen Fällen weder für andere Behörden noch Dritte einschlägig sind. Auch für die Gemeinden selbst ist zumindest in diesen abgegrenzten Aufgabenbereichen (Pass-, Personalausweis- und Personenstandswesen) kein Bedarf für oder ein erhöhter Nutzen aus der verpflichtenden Georeferenzierung erkennbar. Der damit einhergehende Aufwand ist nicht gerechtfertigt.

Eine ausschließlich auf die Errichtung oder Überarbeitung von Registern gerichtete Verpflichtung, ohne dass ein konkreter Bedarf oder Nutzen für eine Georeferenzierung vorliegt, ist nicht gerechtfertigt.

Ein praktischer Nutzen aus der Georeferenzierung könnte allenfalls im Bereich des Meldewesens, insbesondere für die Nutzer (Behörden und Private) der Meldedaten, erwartet werden. Dieser wäre jedoch zunächst konkret zu ermitteln und dem mit der Anpassung verbundenen Aufwand bei den Kommunen gegenüber zu stellen. Inwieweit zudem die in der Allgemeinen Begründung des Gesetzentwurfs zu Abschnitt E.3 dargestellten Personalkosten in Höhe von 554 000 EUR (20 Sekunden Arbeitsaufwand je Datensatz) realistisch sind, kann nicht abschließend beurteilt werden. Er ist jedenfalls aus Erfahrungen im

Zusammenhang mit automatisierten Datenkonsolidierungen der Melderegister nicht ausreichend belegt und damit fachlich nicht belastbar.

Die Festlegung einer Verpflichtung zur Georeferenzierung in den Melderegistern wäre im Übrigen auch nur durch Änderung der Vorschriften in den Datenkatalogen des Melderechtsrahmengesetzes (MRRG) und der Landesmeldegesetze vollzugstauglich, weil ansonsten keine bereichsspezifischen Rechtsgrundlagen für die Datenübermittlungen an die Daten anfragenden Behörden bestehen. Dafür enthält das Gesetz keine Bestimmungen. Die Regelungen laufen deshalb ins Leere.

14. Zu Artikel 1 (§ 15 Absatz 2 Satz 6 - neu - EGovG)

In Artikel 1 § 15 ist Absatz 2 folgender Satz anzufügen:

"Erfolgt die elektronische Ausgabe zusätzlich zur papiergebundenen Form, kann abweichend von Satz 4 die Dauer der Veröffentlichung in der elektronischen Ausgabe begrenzt werden, wenn dies zum Schutz des Persönlichkeitsrechts Betroffener erforderlich ist."

Begründung:

Insbesondere die Gemeinden veröffentlichen in ihren Mitteilungs- und Verkündungsblättern auch personenbezogene Daten. Aus datenschutzrechtlichen Gründen ist zu fordern, dass die Dauer der Veröffentlichung dieser Mitteilungsblätter im Internet begrenzt wird. Dies wäre nach Satz 4 allerdings nicht mehr möglich, da eine dauerhafte Zugänglichkeit auch bei paralleler Veröffentlichung in herkömmlicher Papierform verlangt wird. Mit der vorgeschlagenen Ergänzung soll die Begrenzung der Veröffentlichungsdauer in solchen Fällen vorgesehen werden, wenn dies zum Schutz des Persönlichkeitsrechts der Betroffenen erforderlich ist.

15. Zu Artikel 2 (Änderung des De-Mail-Gesetzes)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, wie Artikel 2 zu ändern ist, um eine konkludente Zugangseröffnung für den "Rückkanal" mittels De-Mail im Einzelfall zu verankern.

Begründung:

Selbst wenn eine natürliche oder juristische Person sich per De-Mail an eine öffentliche Stelle wendet, kann z. B. ein Bescheid nicht rechtswirksam per De-Mail zugestellt werden, wenn diese natürliche oder juristische Person nicht zuvor den Zugang für den Schriftverkehr im Verwaltungsverfahren durch entsprechende Eintragung im Verzeichnisdienst für alle Behörden eröffnet hat.

Die öffentliche Stelle müsste also zunächst eine ausdrückliche Zugangseröffnung einholen. Dieses Vorgehen wird aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger lebensfremd und daher unverständlich sein. Es bedarf insoweit einer Klarstellung, dass die öffentliche Stelle – begrenzt auf diese Angelegenheit – aufgrund einer konkludenten Zugangseröffnung der natürlichen oder juristischen Person in diesem Fall unmittelbar rechtswirksam antworten kann, ohne zuvor eine ausdrückliche Zugangseröffnung einholen zu müssen.

16. Zu Artikel 3 Nummer 2 (§ 3a Absatz 2 Satz 4 Nummer 3 VwVfG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob es bei der in § 3a Absatz 2 Satz 4 Nummer 3 VwVfG-E geregelten Ersetzung der Schriftform durch Versendung einer De-Mail-Nachricht nach § 5 Absatz 5 des De-Mail-Gesetzes erforderlich ist, eine ergänzende Regelung aufzunehmen, wonach die Behörde verpflichtet ist, die Empfängerin oder den Empfänger der De-Mail-Nachricht darauf hinzuweisen, dass das von der Behörde übersandte elektronische Dokument nicht aus dem Zusammenhang mit der De-Mail-Nachricht, mit der es versandt wurde, herausgelöst werden darf, weil ansonsten die Signierfunktion verloren geht.

Begründung:

Die die Schriftform ersetzenden elektronischen Varianten dürfen nicht die Gefahr von Risiken bergen, die von den Bürgerinnen und Bürgern nicht ohne weiteres erkennbar sind. Eine solche Gefahr besteht darin, dass in Unkenntnis der technischen Hintergründe das per De-Mail empfangene Dokument gesondert gespeichert und die dazugehörige De-Mail gelöscht oder zumindest nicht im Zusammenhang abgespeichert wird und die Signierfunktion damit verloren geht. Nur der mit einer qualifizierten elektronischen Signatur signierte und dem vorgeschriebenen Attributzertifikat versehene Verwaltungsakt weist auch die erlassende Behörde aus. Er kann im Rechtsverkehr problemlos und über längere Zeit gegenüber Dritten verwendet werden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt und auch in naher Zukunft kann aber nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass allen Bürgerinnen und Bürgern, die den Zugang im Sinne von § 3a Absatz 1 VwVfG für den Schriftverkehr im Verwaltungsverfahren über ihre De-Mail-Adresse eröffnen, die technischen Hintergründe bekannt sind. Das De-Mail-Gesetz vom 28. April 2011 (BGBl. I S. 666) ist erst voriges Jahr am 3. Mai 2011 in Kraft getreten. Seine Anwendung und die Sicherheit im Umgang mit der neuen elektronischen Kommunikationsform der De-Mail dürften sich bei den Bürgerinnen und Bürgern noch nicht so durchgesetzt haben, dass sich der Staat allein auf die Eigenverantwortlichkeit der Bürgerinnen und Bürger berufen kann. Vielmehr trifft ihn eine Schutzpflicht, wenn die Verwaltung § 3a Absatz 2 Satz 4 Nummer 3 VwVfG-E anwendet, so dass insoweit von einer entsprechenden Aufklärungspflicht der Verwaltung auszugehen ist, die Bürgerinnen und Bürgern auf die Risiken der De-Mail aufzuklären. Auch in

der Gesetzesbegründung zum De-Mail-Gesetz wird von einer Schutzpflicht des Staates gesprochen und davon, dass der Nutzer das schwächste Glied in der Sicherheitskette der De-Mail-Dienste ist (vgl. BR-Drucksache 645/10 vom 15. Oktober 2010, S. 24, 48), was sich auch auf die Kenntnis der oben genannten Risiken beziehen dürfte.

17. Zu Artikel 3 Nummer 2 (§ 3a Absatz 2 Satz 5 VwVfG)

In Artikel 3 Nummer 2 § 3a Absatz 2 Satz 5 ist das Wort "muss" durch das Wort "kann" und das Wort "erfolgen." durch die Wörter "erfolgen oder über weitere sichere Verfahren, die die Authentizität und die Integrität des übermittelten elektronischen Dokuments sicherstellen." zu ersetzen.

Begründung:

Artikel 3 des vorliegenden Gesetzentwurfs sieht, neben der bereits im Signaturgesetz geregelten Nutzung der qualifizierten elektronischen Signatur, zwei weitere technische Maßnahmen als Ersatz der Schriftform vor:

- De-Mail,
- Identifikation mittels des neuen Personalausweises (Anschluss eines Lesegeräts an den PC).

Die qualifizierte elektronische Signatur konnte sich aufgrund ihrer Komplexität und der damit verbundenen Kosten nicht durchsetzen. Die Erweiterung der elektronischen Maßnahmen zum Ersatz der Schriftform wird daher begrüßt.

Die ausschließlich konkrete Nennung der zwei Technologien De-Mail und neuer Personalausweis zur Identifikation und Authentifikation bei der elektronischen Übermittlung von Nachrichten und Dokumenten ist problematisch, da zukünftige technologische Entwicklungen, die das gleiche oder ein verbessertes Sicherheitsniveau bieten, grundsätzlich ausgeschlossen werden. Alle genannten Technologien sind darüber hinaus ausschließlich nationale Lösungen. Vor dem Hintergrund der Schnelligkeit der Sicherheitstechnologien sowie der großen Anzahl von EU-Initiativen zum Themenfeld der elektronischen Zusammenarbeit im Binnenmarkt (Interoperabilität) ist neben den genannten Technologien eine weitergehende Formulierung in § 3a Absatz 2 Satz 5 VwVfG-E aufzunehmen.

Die Aufnahme der weitergehenden Formulierung soll dabei

- die künftige Anpassung an Technologien mit gleichem oder verbessertem Sicherheitsniveau sowie
- die Nutzung von künftig EU-weiten/internationalen Standards ermöglichen.

18. Zu Artikel 3 Nummer 2 (§ 3a Absatz 2 VwVfG)

Der Bundesrat weist ausdrücklich darauf hin, dass das gleichzeitige Inkrafttreten der flankierenden Änderungen des § 371a ZPO einerseits und der Neuregelung in § 3a Absatz 2 VwVfG-E andererseits unbedingt sichergestellt werden muss.

Begründung:

In der Begründung des Gesetzentwurfs wird ausgeführt, dass die Neuregelung in § 3a Absatz 2 Satz 4 Nummer 2 und 3 VwVfG-E gleichzeitig mit flankierenden Änderungen des § 371a ZPO in Kraft treten sollen, die im Entwurf eines Gesetzes zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs bei den Gerichten vorgesehen sind. Die gleichzeitige Inkraftsetzung beweisrechtlicher Begleitregelungen ist erforderlich, um Rechtssicherheit zu gewährleisten. Die in § 3a Absatz 2 Satz 4 Nummer 2 und 3 VwVfG-E vorgesehene Schriftformersatzung erfordert eine beweisrechtliche Gleichstellung der in dieser Form mit De-Mail versandten Dokumente mit elektronischen Dokumenten, die vom Erklärenden selbst mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen wurden.

19. Zu Artikel 4 (§ 36a Absatz 2 SGB I),

Artikel 7 Nummer 2 Buchstabe b (§ 87a Absatz 3 und 4 AO)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die Regelungen zum Schriftformersatz um eine sowohl im nationalen als auch im grenzüberschreitenden Kontext offene Option erweitert werden sollten.

Begründung:

Im Gesetzentwurf werden die Möglichkeiten der Ersetzung der Schriftform im elektronischen Verfahren abschließend festgelegt. Dies vermag im Hinblick auf die dynamische Entwicklung in diesem Bereich nicht zu befriedigen. Auf die Entstehung neuer, insbesondere auch europaweiter Verfahren vermag der Gesetzentwurf bislang nicht zu reagieren. Um insoweit offen zu sein und zukünftige Gesetzesänderungen zu vermeiden, könnte die abschließende Aufzählung erweitert werden. Zur näheren Bestimmung sollte dann eine Verordnungsermächtigung geschaffen werden. Wie in dem auf die Initiative der Länder Hessen, Baden-Württemberg, Berlin, Niedersachsen und Bayern, Schleswig-Holstein zurückgehenden Gesetzentwurf des Bundesrates zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs in der Justiz (BR-Drucksache 503/12 (Beschluss)) vom 12. Oktober 2012 könnten auch im vorliegenden Gesetzentwurf andere sichere Verfahren, die die Authentizität und die Integrität des übermittelten elektronischen Dokuments sicherstellen, zugelassen werden.

20. Zu Artikel 3 Nummer 3 (§ 27a VwVfG)

Der Bundesrat begrüßt die angestrebte Bekanntmachung von Antragsunterlagen auch im elektronischen Verfahren, macht aber darauf aufmerksam, dass der damit verbundene Verwaltungsaufwand nur vertretbar ist, wenn diese Vorgabe auf bereits elektronisch eingereichte Antragsunterlagen begrenzt wird und nicht eine behördliche Redigitalisierung der Unterlagen verursacht wird.

21. Zu Artikel 3 Nummer 3 (§ 27a Absatz 1 Satz 3 und 4 VwVfG)

In Artikel 3 Nummer 3 § 27a ist Absatz 1 wie folgt zu ändern:

- a) In Satz 3 sind nach dem Wort "sollen" das Wort "auch" einzufügen und die Wörter "nur mit Zustimmung des Berechtigten" zu streichen.
- b) Satz 4 ist zu streichen.

Begründung:

Mit der bisher im Gesetzentwurf enthaltenen Bestimmung des § 27a VwVfG-E soll erreicht werden, dass in Fällen, in denen durch Rechtsvorschrift eine öffentliche oder ortsübliche Bekanntmachung angeordnet ist, deren Inhalt zusätzlich im Internet veröffentlicht wird. Ziel ist es, den Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu erleichtern. Die Öffentlichkeitsbeteiligung soll gestärkt werden.

Bei zur Einsicht auszulegenden Unterlagen soll dies allerdings nur mit Zustimmung des Berechtigten möglich sein (§ 27a Absatz 1 Satz 3 VwVfG-E). Wird diese Zustimmung nicht erteilt, muss der Inhalt der Unterlagen, soweit es ohne Preisgabe von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen geschehen kann, so ausführlich dargestellt sein, dass es Dritten möglich ist, zu beurteilen, ob und in welchem Umfang sie von den Auswirkungen des bekanntgemachten Vorhabens betroffen werden können (§ 27a Absatz 1 Satz 4 VwVfG-E).

Dieser Regelungsvorschlag ist abzulehnen. Er erweist sich einerseits in Bezug auf den Zustimmungsvorbehalt als zu eng, andererseits als unpraktikabel, weil im Falle einer verweigerten Zustimmung angesichts der dann kompensatorisch vorgesehenen behördlichen Verpflichtung zur "ausführlichen Darstellung" im Verwaltungsvollzug große Schwierigkeiten und Unsicherheiten bei der Beurteilung der Frage vorprogrammiert wären, was erforderlich ist, um Dritten die Beurteilung einer eventuellen Betroffenheit zu ermöglichen. Im Übrigen kann es bei multipolaren Rechtsverhältnissen problematisch sein, zu ermitteln, wer als "Berechtigter" die Zustimmung erteilen muss.

Vor diesem Hintergrund wird stattdessen vorgeschlagen, auch in Bezug auf Unterlagen lediglich eine tatbestandlich nicht weiter eingegrenzte Soll-Regelung zur zusätzlichen Veröffentlichung im Internet vorzusehen. Damit kann, ebenso wie in den Fällen des § 27a Absatz 1 Satz 1 VwVfG-E, im Einzelfall sichergestellt werden, dass ausnahmsweise eine Veröffentlichung im In-

ternet ganz oder teilweise unterbleiben kann, wenn schutzwürdige Interessen überwiegen, die sich etwa aus schutzbedürftigen Geschäftsgeheimnissen ergeben können. Diese Regelung, die durch besondere Bestimmungen in den Fachgesetzen ergänzt wird, ist geeignet, sowohl die schutzwürdigen Interessen der Betroffenen als auch das Informationsinteresse der Öffentlichkeit zu wahren.

Eine Abwägung der widerstreitenden Belange im Einzelfall ist gewährleistet.

22. Zu Artikel 9 Nummer 2 Buchstabe a (§ 10 Absatz 1 PAuswG),
Nummer 3 Buchstabe b (§ 11 Absatz 4 PAuswG)

Der Bundesrat weist darauf hin, dass dem Ziel des Gesetzentwurfs, möglichst viele Schriftformerfordernisse abzubauen, mit den im Personalausweisgesetz vorgesehenen Änderungen nicht konsequent Rechnung getragen wird, und bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren entsprechende Korrekturen vorzunehmen, um die Personalausweisbehörden zu entlasten.

Begründung:

Mit § 10 Absatz 1 und § 11 Absatz 4 PAuswG-E sollen Schriftformerfordernisse gestrichen werden, wonach die antragstellende Person bislang die Entscheidung über die Nutzung der Online-Ausweisfunktion und die Bestätigung des Erhalts von Informationen schriftlich zu bestätigen hat. In der Einzelbegründung heißt es hierzu, dass mit der Streichung "das Antragsverfahren beschleunigt und die Medienbruchfreiheit gefördert" und die Erklärung im Fachverfahren dokumentiert werde.

Leider würden mit dieser Gesetzesänderung im Personalausweiswesen weitere Schriftformerfordernisse bestehen bleiben, für die gleichfalls keine Erforderlichkeit ersichtlich ist. Dies ist zum einen die schriftliche Erklärung der antragstellenden Person, ob die Fingerabdrücke im Chip des neuen Personalausweises gespeichert werden sollen (§ 9 Absatz 3 Satz 4 PAuswG). Zum anderen ist dies die Erklärung der antragstellenden Person über den Erhalt des "PIN-Briefs" (vgl. § 13 PAuswG), die gemäß § 17 Absatz 7 Satz 1 PAuswV ebenfalls schriftlich zu erfolgen hat.

Zwar handelt es sich bei der zuletzt genannten Rechtsvorschrift um eine Verordnung, sie sollte aber aus Sicht des Bundesrates möglichst zusammen mit dem Personalausweisgesetz geändert werden, da in der Praxis die schriftlichen Erklärungen über die Nutzung der Online-Ausweisfunktion und über den Erhalt des PIN-Briefs zusammen auf einem Formular abgegeben werden (vgl. "Verbindliches Handbuch für Personalausweisbehörden", Seite 47). Die Unterzeichnung dieses Formulars wird aber nur dann entbehrlich, wenn beide Schriftformerfordernisse entfallen. Damit insoweit einheitlich verfahren werden kann, sollten das Personalausweisgesetz und die Personalausweisverordnung zeitgleich geändert werden.

Weiterhin ist die bislang erforderliche schriftliche Erklärung über den Erhalt

des Informationsmaterials, die mit Streichung des § 11 Absatz 4 PAuswG entfallen soll, ebenfalls zusammen mit der schriftlichen Erklärung zur Aufnahme von Fingerabdrücken auf einem Formular abzugeben (vgl. Verbindliches Handbuch für Personalausweisbehörden, Seite 39). Auch hier gilt, dass auf das Formular bzw. dessen Unterzeichnung nur verzichtet werden kann, wenn beide Schriftformerfordernisse entfallen.

Neben den Schriftformerfordernissen, die das Personalausweisgesetz bisher an die antragstellende bzw. erklärende Person gestellt hat, bestehen auch Anforderungen an die Personalausweisbehörde, bestimmte Informationen "schriftlich" zu erteilen bzw. zu übergeben. Wenngleich hiermit nicht ein förmliches Schriftformerfordernis besteht, sondern der antragstellenden Person regelmäßig Druckmaterialien übergeben werden, sollte klargestellt werden, dass bei entsprechender Zugangseröffnung der antragstellenden Person bzw. des Ausweisinhabers (z. B. über De-Mail) auch eine elektronische Übermittlung der entsprechenden Informationen seitens der Personalausweisbehörde optional möglich sein sollte. Der Gesetzentwurf trägt diesem Umstand mit § 10 Absatz 1 PAuswG-E Rechnung, soweit das Informationsmaterial über den elektronischen Identitätsnachweis gemäß § 11 Absatz 2 PAuswG betroffen ist. Hier soll künftig auch die Möglichkeit bestehen, dieses der antragstellenden Person per De-Mail zu übersenden.

Diese Möglichkeit zur Nutzung von De-Mail wird für andere schriftlich zu erteilende Informationen allerdings nicht konsequent genutzt. Sie könnte ebenso zur Anwendung kommen bei der schriftlich zu erteilenden Information, dass die Aufnahme der Fingerabdrücke freiwillig ist und "der betreffenden Person bei der Nichtaufnahme der Fingerabdrücke keine rechtlichen oder tatsächlichen Nachteile entstehen dürfen mit der Ausnahme, dass Verfahren zur Identitätsprüfung mit Fingerabdruckvergleich nicht genutzt werden können" (§ 9 Absatz 3 Satz 6 PAuswG) sowie hinsichtlich der schriftlich zu erteilenden Information über "Maßnahmen, die erforderlich sind, um die Sicherheit der Nutzung des elektronischen Identitätsnachweises zu gewährleisten" (§ 11 Absatz 3 PAuswG).

Eine Versendung der Informationen zur Aufnahme der Fingerabdrücke per De-Mail würde allerdings einen weiteren Verfahrensschritt bedeuten, der nach der bereits hierzu erfolgten Erklärung der antragstellenden Person zur Aufnahme der Fingerabdrücke nicht sinnvoll erscheint. Alternativ wäre deshalb in Erwägung zu ziehen, diese Informationspflicht insoweit zu streichen, als dass sie schriftlich zu erfolgen hat. Die Information könnte mündlich erfolgen und die entsprechende Entscheidung der antragstellenden Person im Fachverfahren dokumentiert werden.

Zu der Informationspflicht bezüglich der Maßnahmen zur sicheren Nutzung des elektronischen Identitätsnachweises ist anzumerken, dass diese ohnehin mit der neu aufgelegten Informationsbroschüre des Bundesministeriums des Innern abgedeckt wird, indem dort die "Informationen zum sicheren Umgang mit der Online-Ausweisfunktion" enthalten sind (vgl. Seite 13). Hier ist ebenfalls inkonsequent, dass § 11 Absatz 3 PAuswG geändert werden soll, damit die Informationsbroschüre per De-Mail versendet werden kann, diese Möglichkeit aber nicht in § 11 Absatz 2 PAuswG vorgesehen werden soll, obwohl die dort

angesprochenen Informationen in der Informationsbroschüre enthalten sind. Hier erscheint es sinnvoll, in § 11 PAuswG die beiden Absätze 2 und 3 zusammenzufassen.

23. Zu Artikel 9 Nummer 6 (§ 21 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2a - neu - PAuswG)

Artikel 9 Nummer 6 ist wie folgt zu fassen:

'6. In § 21 Absatz 2 Satz 1 wird nach Nummer 2 folgende Nummer eingefügt:

- "2a. eine Übermittlung an bestimmte Dritte zur Erfüllung eines Geschäftszwecks erforderlich ist, der nicht in der geschäftsmäßigen Übermittlung der Daten besteht und keine Anhaltspunkte für eine geschäftsmäßige oder unberechtigte Übermittlung der Daten vorliegen,".

Begründung:

Von einer Änderung des § 21 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 PAuswG ist abzusehen, weil sonst nicht mehr eindeutig die Fälle erfasst werden, in denen der Diensteanbieter, der eine Berechtigung nach Absatz 1 beantragt, eine Auskunftsteil oder ein Identitätsprovider ist oder einen Adresspool betreibt. Die Vorschrift schließt "Adresspools, Auskunftsteilen und mögliche Identitätsprovider, die verifizierte Daten aus dem Personalausweis einem beliebigen Kreis von Dritten zur Verfügung stellen, von der Nutzung des elektronischen Identitätsnachweises" aus (vgl. BT-Drucksache 16/10489, Seite 43, und Begründung zu Artikel 9 Nummer 6). Maßgeblich für die Berechtigung nach § 21 Absatz 1 Satz 1 PAuswG ist, welchen Geschäftszweck der antragstellende Diensteanbieter selbst verfolgt. Da das Tatbestandsmerkmal der "geschäftsmäßigen Übermittlung von Daten" das gleiche wie in § 29 BDSG ist (vgl. BT-Drucksache 16/10489 a. a. O.), erfasst § 21 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 PAuswG unmittelbar die Diensteanbieter, die mit Adressen und Auskünften zu Personen handeln.

Sofern bei einem Diensteanbieter nicht § 21 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 PAuswG eingreift und er eine Berechtigung im Sinne von Absatz 1 Satz 1 erhalten hat, soll er laut Begründung des Gesetzentwurfs die Möglichkeit erhalten, die Daten aus dem Personalausweis zur vollständigen Erbringung des Dienstes an einen bestimmten Dritten weiter zu übermitteln (Beispiel: Kfz-Zulassung durch ein Autohaus). Die Zulässigkeit einer solchen Datenübermittlung an einen bestimmten Dritten und der gleichzeitige Schutz der Daten aus dem Personalausweis gegen eine Weitergabe der Daten an Adresspools, Auskunftsteilen und mögliche Identitätsprovider ist durch einen eigenständigen Ausschlussgrund in § 21 Absatz 2 Satz 1 PAuswG zum Ausdruck zu bringen und als neue Nummer 2a einzufügen. Dieser Ausschlussgrund greift den Wortlaut des § 21 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 PAuswG-E auf, wobei das Wort "ausschließlich" jeweils zu streichen ist. Auf diese Weise ist gewährleistet, dass

Adresshändler und Auskunftfeien Daten aus dem Personalausweis auch nicht mittelbar erhalten, in dem diese von berechtigten Diensteanbietern übermittelt werden. Die Übermittlung an andere bestimmte Dienstleister wäre damit eröffnet. Der Schutz gegen eine mittelbare Verwendung der Ausweisdaten würde durch das Wort "ausschließlich" aufgeweicht, weil Auskunftfeien häufig auch noch andere Dienste anbieten (z. B. Bewertung der Kreditwürdigkeit durch die SCHUFA). Diese Stellen könnten daher Empfänger der Daten sein, weil sie nicht ausschließlich geschäftsmäßig Daten übermitteln. Außerdem verkaufen auch Versandhändler und Telekommunikationsunternehmen häufig Adressdaten weiter, so dass die Daten aus dem elektronischen Personalausweis auch auf diesem Weg zu Auskunftfeien und in den Adresshandel gelangen könnten. Wenn das PAuswG eindeutig eine Verwendung der Daten aus dem Personalausweis für diese Zwecke ausschließt, dient das auch der Rechtssicherheit.

24. Zu Artikel 20a - neu - (§ 1 Absatz 1 Satz 1, § 2 Satz 1 der 3. SprengV)

Nach Artikel 20 ist folgender Artikel einzufügen:

'Artikel 20a

Änderung der Dritten Verordnung zum Sprengstoffgesetz

In § 1 Absatz 1 Satz 1 und § 2 Satz 1 der Dritten Verordnung zum Sprengstoffgesetz vom 23. Juni 1978 (BGBl. I S. 783), werden jeweils nach dem Wort "Ausfertigung" die Wörter "oder elektronisch" eingefügt.'

Folgeänderung:

In der Inhaltsübersicht sind nach den Wörtern "Artikel 20 Änderung der Ersten Verordnung zum Sprengstoffgesetz" die Wörter

"Artikel 20a Änderung der Dritten Verordnung zum Sprengstoffgesetz" einzufügen.

Begründung:

Mit Artikel 20 wird lediglich die Erste Verordnung zum Sprengstoffgesetz geändert. Allerdings eignen sich auch die Anzeigeverfahren nach §§ 1 und 2 der Dritten Verordnung zum Sprengstoffgesetz für die Zulassung elektronischer Dokumente. Daher soll nunmehr ein neuer Artikel 20a eingefügt werden, der die Dritte Verordnung zum Sprengstoffgesetz entsprechend ändert.

25. Zu Artikel 25 (§ 28 Absatz 2 Satz 3 WaStrG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob das in § 28 Absatz 2 Satz 3 WaStrG enthaltene Begründungserfordernis für schriftlich erlassene Verfügungen auch für elektronisch erlassene Verfügungen gelten soll.

Begründung:

Nach § 28 Absatz 2 Satz 1 WaStrG-E sollen strompolizeiliche Verfügungen auch elektronisch erlassen werden können. Eine Ergänzung von § 28 Absatz 2 Satz 3 WaStrG, nach dem das Begründungserfordernis nur für schriftliche Verfügungen gilt, ist demgegenüber nicht vorgesehen. Als spezialgesetzliche Regelung schließt diese Vorschrift die Anwendung von § 39 Absatz 1 Satz 1 VwVfG aus, nach dem auch elektronische Verwaltungsakte mit einer Begründung zu versehen sind.

Die Ergänzung des § 28 Absatz 2 Satz 1 WaStrG dient nach der Gesetzesbegründung der Vereinheitlichung, da für eine strom- und schiffahrtspolizeiliche Genehmigung schon heute die Formvorschrift des § 37 VwVfG gelte. Dabei wird davon ausgegangen, dass aufgrund des Beweiswerts in Bezug auf die Zustellung des Verwaltungsaktes damit zu rechnen sei, dass die elektronische Form nur in Ausnahmefällen Anwendung finde bzw. im Nachgang in schriftlicher Form bestätigt werde. § 37 Absatz 2 Satz 3 VwVfG sieht die schriftliche Bestätigung eines elektronischen Verwaltungsaktes jedoch nur für den Fall vor, dass hieran ein berechtigtes Interesse besteht und der Betroffene dies unverzüglich verlangt. Dass unter diesen Voraussetzungen ein elektronischer Verwaltungsakt im Nachgang in schriftlicher Form grundsätzlich bestätigt wird, ist nicht zwingend. Damit wäre es rechtlich zulässig, elektronische strompolizeiliche Verfügungen ohne Begründung zu erlassen und sie auch nicht im Zusammenhang mit der schriftlichen Bestätigung zu begründen. Das Begründungserfordernis erfüllt eine Befriedungs- und Akzeptanzfunktion, eine Rechtsschutzfunktion, eine Klarstellungs- und Beweisfunktion sowie eine Kontrollfunktion. Sein Anwendungsbereich erstreckt sich daher grundsätzlich – wie die Regelung in § 39 Absatz 1 Satz 1 VwVfG zeigt – auch auf elektronische Verwaltungsakte. Es wird daher gebeten zu prüfen, ob nicht das in § 28 Absatz 2 Satz 3 WaStrG für schriftliche Verfügungen normierte Begründungserfordernis auf elektronische Verfügungen auszuweiten ist.

26. Zu Artikel 26 (§ 32d Absatz 1 Satz 2 LuftVG)

In Artikel 26 § 32d Absatz 1 Satz 2 ist die Angabe "und 3" zu streichen.

Begründung:

Es handelt sich um eine redaktionelle Klarstellung. Der in § 32d Absatz 1

Satz 2 LuftVG-E enthaltene Verweis auf § 15 Absatz 3 EGovG-E geht ins Leere.

27. Zu Artikel 26 (§ 32d Absatz 2 LuftVG)

In Artikel 26 § 32d ist Absatz 2 zu streichen.

Begründung:

In Rechtsakten der Europäischen Union ausschließlich in englischer Sprache in Kraft gesetzte technische Zulassungsspezifikationen und Nachweise sowie technische Anweisungen und Beschlüsse des Rates der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation, auf die in einem Rechtsakt der Europäischen Union Bezug genommen wird, würden andernfalls ohne bundeseinheitliche amtliche deutsche Übersetzung gelten. Für die Adressaten derselben und insbesondere, um Verstöße gegen diese technischen Bestimmungen und Spezifikationen verfolgen und ahnden zu können, muss Klarheit hinsichtlich des Regelungsinhaltes bestehen. Im Sinne einer einheitlichen Verwaltungspraxis müssen Interpretationsspielräume im Rahmen der als Bundesauftragsverwaltung wahrzunehmenden Aufgaben ausgeschlossen werden. Dem Übersetzungsbedarf werden die einzelnen Länder im Hinblick auf den Umfang und die zukünftig erforderlichen Aktualisierungen der Bestimmungen nicht gerecht werden können. Des Weiteren ist der in dem Verwaltungsverfahrensgesetz enthaltene Grundsatz zu berücksichtigen, wonach die Amtssprache deutsch ist. Eine amtliche Übersetzung und Verkündung durch den Bund wird mithin für erforderlich gehalten.

28. Zu Artikel 26 (§ 32d LuftVG),

Artikel 1 (§ 15 EGovG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob bei gleichzeitiger Publikation in elektronischer und papiergebundener Form gemäß § 32d Absatz 1 LuftVG-E auch beide Formen als authentisch festgelegt werden können.

Begründung:

Nach § 32d Absatz 1 Satz 1 LuftVG-E kann eine bestimmte Pflicht zur Publikation in den Nachrichten für Luftfahrer (NfL) oder im Luftfahrthandbuch der Bundesrepublik Deutschland (AIP) zusätzlich oder ausschließlich durch eine elektronische Ausgabe erfüllt werden, wenn diese über öffentlich zugängliche Netze angeboten wird. Für den Fall, dass zusätzlich zur papiergebundenen auch eine elektronische Ausgabe existiert, hätte die herausgebende Stelle gemäß § 32d Absatz 1 Satz 2 LuftVG-E i. V. m. § 15 Absatz 2 Satz 5 EGovG-E eine Entscheidung darüber zu treffen, welche Form als die authentische anzusehen

ist. Es ist fraglich, ob sich damit die bisherige nutzerfreundliche Praxis der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH zur amtlichen Veröffentlichung von NfL und AIP sowohl in papiergebundener als auch in elektronischer Form aufrechterhalten ließe. Der Wortlaut ("welche") scheint eher auf eine Alternativentscheidung hinzudeuten und somit diese Möglichkeit künftig auszuschließen. Andererseits soll nach der Gesetzesbegründung künftig selbst dann auf die Papierform zurückgegriffen werden können, wenn allein die elektronische Form als authentisch festgelegt worden ist. Es sollte daher klargestellt werden, dass bei gleichzeitiger Publikation in elektronischer und papiergebundener Form gegebenenfalls auch beide Formen als authentisch festgelegt werden können.

29. Zu Artikel 29 Absatz 2 Nummer 1 (Evaluierung)

Der Bundesrat hält das in Artikel 29 Absatz 2 Nummer 1 beschriebene Vorgehen zur weiteren Reduzierung der Schriftformerfordernisse für zu restriktiv. Es lässt gänzlich offen, mit welcher Intensität die Verzichtbarkeit der Schriftformerfordernisse geprüft werden soll. Erforderlich ist vielmehr die Überprüfung aller Schriftformerfordernisse des gesamten Normenbestandes analog dem Normenscreening der EU-Dienstleistungsrichtlinie. Dazu sind die Prüfkriterien im Gesetz selbst zu verankern.

Begründung:

Um eine signifikante Reduktion der knapp 4 000 Schriftformerfordernisse in angemessener Zeit zu erreichen, bedarf es eines erhöhten Argumentationszwanges, um ein Schriftformerfordernis beizubehalten. Der in Artikel 29 Absatz 2 Nummer 1 beschriebene Bericht droht zu einer weitgehend wirkungslosen Pflichtübung zu werden.

30. Zu Artikel 30 Absatz 1 (Inkrafttreten)

In Artikel 30 Absatz 1 sind die Wörter "nach der Verkündung" durch die Wörter "am 31. Dezember 2014" zu ersetzen.

Begründung:

Der Gesetzentwurf wird grundsätzlich begrüßt. Während der Bund selbst sich für die erforderlichen Prozesse, wie Einführung einer eAkte oder Schaffung elektronischer Zugangswege, ein großzügiges Zeitfenster von bis zu 18 Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes modelliert, sind ähnliche Übergangsfristen für die Länder nicht vorgesehen. Mit Blick auf notwendige Ausgaben, die erst in künftige Haushaltsaufstellungsverfahren eingebracht werden können, kommt ein Inkrafttreten erst Ende 2014 in Betracht.

Zum Gesetzentwurf insgesamt

31. a) Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, wie der Begriff der "Archivierung" einheitlich im Sinne der Archivgesetze des Bundes und der Länder benutzt wird. Wird er in einem IT-Kontext verwandt, ist er durch den Begriff der "Aufbewahrung" zu ersetzen.
- b) Der Bundesrat geht davon aus, dass bei den vom Gesetzentwurf umfassten elektronischen Aufzeichnungen, die Bestandteil staatlicher Akten sind und nach Ablauf der Aufbewahrungsfristen an ein öffentliches Archiv übergeben werden, die Signaturen aufgelöst werden.

Begründung:

Die Terminologie sollte im Zusammenspiel mit den jeweiligen Fachgesetzen einheitlich verwandt werden.

Die Signaturen sind nach Übergabe an ein öffentliches Archiv aufzulösen, weil die Verwahrung der elektronischen Aufzeichnungen in einem öffentlichen Archiv die Vertrauenswürdigkeit garantiert und den öffentlichen Glauben bewahrt.

32. Der Bundesrat bittet, klarzustellen, dass – anders als in der Einzelbegründung zu Artikel 2 Nummer 3 ausgeführt – die jeweiligen Zugänge zu bestimmten Verwaltungsverfahren nur alternativ ("oder") und nicht kumulativ ("und") gemeint sind.

Begründung:

Um Auslegungsprobleme aus den Inkongruenzen zwischen Gesetzestext und Begründung zu vermeiden, sollte im weiteren Gesetzgebungsverfahren klargestellt werden, dass – wie im Gesetzestext vorgesehen – die jeweiligen Zugänge zu bestimmten Verwaltungsverfahren nur alternativ ("oder") und nicht kumulativ ("und") gemeint sind.

Im Gesetzestext heißt es "oder § 87a Absatz 1 Satz 1 der Abgabenordnung", in der Einzelbegründung zu Artikel 2 Nummer 3 dagegen an mehreren Stellen "und".