



**Stellungnahme
des Deutschen Richterbundes
zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern
für ein Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur
Änderung weiterer Vorschriften
(Stand: 5. März 2012)**

Der Deutsche Richterbund (DRB) bedankt sich für die Übersendung des Gesetzentwurfs und nimmt hierzu wie folgt Stellung:

1. Der DRB unterstützt die Intention des Gesetzentwurfs, Bund, Ländern und Kommunen durch die Beseitigung bundesrechtlicher Hürden zu ermöglichen, einfachere, nutzerfreundlichere und effizientere elektronische Verwaltungsdienste anzubieten. Die elektronische Kommunikation hat in den letzten Jahren eine rasante Entwicklung genommen und ist inzwischen in weiten Teilen der Gesellschaft üblich geworden. Sowohl in der Geschäfts- und Berufswelt als auch im Privatleben gehören die Nutzung des Internets und die elektronische Kommunikation mittlerweile zum Alltag und ersetzen – jedenfalls was die Übermittlung von Daten und Informationen anbetrifft – zunehmend die Verwendung des Mediums Papier. Die Begründung des Gesetzentwurfs verweist daher zu Recht auf entsprechende Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger sowie der Wirtschaftsunternehmen an eine moderne Verwaltung. Insbesondere die Möglichkeit, Anträge bei der Verwaltung online zu stellen, dürfte eine erhebliche Erleichterung darstellen.
2. Zu Recht wird in der Begründung des Gesetzentwurfs auch ausgeführt, dass die durch elektronische Verwaltungsdienste gestiegene Ortsunabhängigkeit die Telearbeit erleichtert, mobiles Arbeiten unterstützt und damit auch der Vereinbarkeit von Familie und Beruf dient. Auch die Möglichkeiten

für eine flexible Gestaltung der Arbeitsumgebung werden dadurch gefördert. Das hierin liegende Potential sollte konsequent genutzt werden.

3. Die Besonderheiten der Justiz als dritter Staatsgewalt sind bei der weiteren Planung, der Errichtung und dem Betrieb der informationstechnischen Infrastruktur in Bund und Ländern zu berücksichtigen. § 1 Abs. 3 E-GovG-E grenzt hierzu die Bereiche E-Government und E-Justice voneinander ab. Dies soll, so die Begründung, nach denselben Kriterien erfolgen, wie im VwVfG. Der Anwendungsbereich des E-GovG-E ist aber weiter als derjenige des VwVfG, denn er umfasst etwa auch die Sozial- und Finanzverwaltung. Abgrenzungsprobleme zwischen E-Government und E-Justice ergeben sich nach den derzeitigen Regelungen des Entwurfs aber in Bezug auf die Tätigkeiten der Staatsanwaltschaften sowie der Polizei- und Ordnungsbehörden auf dem Gebiet der Strafverfolgung und der Ahndung von Ordnungswidrigkeiten und in Bezug auf die Rechtshilfe sowie das Richterdienstrecht. Diese Bereiche sind nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG aus dem Anwendungsbereich des VwVfG herausgenommen. Diese Regelung sollte auch in das E-GovG übernommen werden.
4. § 7 Abs. 2 E-GovG-E sieht vor, dass papiergebundene Original-Unterlagen drei Wochen nach Übertragung in die elektronische Akte vernichtet werden können. Hiervon ausgenommen sollen u. a. sein „Urkunden im Sinne des § 274 Nr. 1 StGB, an denen die Verfahrensbeteiligten ein Beweisführungsrecht haben“ (§ 7 Abs. 3 Nr. 3 E-GovG-E). Unklar ist hierbei zunächst, ob es sich bei dem Zusatz „an denen die Verfahrensbeteiligten ein Beweisführungsrecht haben“ um eine Einschränkung gegenüber dem objektiven Tatbestand der Urkundenunterdrückung nach § 274 Nr. 1 StGB handeln soll. Denn der Straftatbestand der Urkundenunterdrückung schützt gerade das Recht, mit (echten) Urkunden Beweis zu erbringen (*BGHSt 29, 192*); eine Urkunde im Sinne des § 274 Nr. 1 StGB liegt daher u. a. nur dann vor, wenn der fragliche Gegenstand zum Beweis bestimmt und geeignet ist. Eine Vernichtung von Urkunden, an denen zwar nicht die Beteiligten eines Verwaltungsverfahrens, aber Dritte ein Beweisführungsrecht haben, dürfte nicht sachgerecht sein (und kann überdies den Straftatbestand der Urkundenunterdrückung erfüllen). Sollte es sich nur um einen klarstellenden Zusatz handeln, der den Anwendungsbereich gegenüber § 274 Nr. 1 StGB nicht einschränken soll, sollte er weggelassen werden. In der Praxis dürften erhebliche Schwierigkeiten entstehen, zu vernichtende Originale von den von der Vernichtung ausgeschlossenen abzugrenzen. Zumindest in der Begründung sollte dargelegt werden, an welche Originale – die nicht zur Beweisführung dienen sollen – bei der Regelung gedacht ist und wie die Entscheidung hierüber verlässlich und rechtssicher getroffen werden soll. Eine gerichtliche Überprüfung, ob die Voraussetzungen der Vernichtung nach § 7 Abs. 3 Nr. 3 E-GovG-E vorliegen, wird innerhalb der knappen Frist von drei Wochen in aller Regel nicht möglich sein. Ein späteres Strafverfahren wegen Urkundenunterdrückung dürfte demgegenüber nicht der richtige Ort sein, um entsprechende Fragen zu klären.

Eine Vernichtung von Original-Unterlagen wird ohnehin nur in Betracht kommen, wenn sie nicht mehr zur Beweisführung benötigt werden, d. h., wenn der Beweis in gleicher Weise mit dem eingescannten Dokument geführt werden kann. Hierzu werden entsprechende gesetzliche Regelungen notwendig sein (z. B. über „ersetzendes Scannen“). Von besonderer Bedeutung wird in diesem Zusammenhang die Sicherstellung des Übereinstimmens der Daten in der elektronischen Akte mit dem papiergebundenen Original (§ 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 E-GovG-E) und die rechtssichere Feststellung der Urheberschaft sein. Eine Aufbewahrungsfrist von nur drei Wochen kann nur dann hingenommen werden, wenn den vor Vernichtung der papiergebundenen Originale hergestellten elektronischen Dokumenten der gleiche Beweiswert wie den papiergebundenen Originalen zukommt. Durch Verweis auf den Straftatbestand der Urkundenunterdrückung nach § 274 Nr. 1 StGB lässt sich dieses Ergebnis jedenfalls nicht erreichen.

5. Der Gesetzentwurf hat im Wesentlichen die Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürger im Blick. Daneben sollte bei den weiteren Planungen indes auch die Kommunikation zwischen Verwaltung und Justiz berücksichtigt werden. Dies betrifft insbesondere die Übersendung von Verwaltungsakten an Gerichte und Staatsanwaltschaften zu dort geführten Verfahren (vgl. etwa § 143, § 273 Abs. 2 Nr. 2 und § 432 ZPO; § 119 SGG; § 99 VwGO; § 86 FGO; § 96 StPO). Derzeit erfolgt die Übersendung von bei Behörden oder Sozialversicherungsträgern bereits jetzt geführten elektronischen Verwaltungsakten häufig in Form von Papiausdrucken. Unabhängig von dem hierdurch verursachten erheblichen finanziellen und zeitlichen Aufwand werden hierdurch die Möglichkeiten eines effizienten und effektiven Arbeitens mit der Verwaltungsakte – im Vergleich zur herkömmlichen Papier-Verwaltungsakte – deutlich verschlechtert. Im Zuge der flächendeckenden Einführung der elektronischen Verwaltungsakten sollten daher effektive Möglichkeiten geschaffen, den Gerichten und Staatsanwaltschaften Zugang zu elektronisch geführten Verwaltungsakten zu verschaffen und dies entsprechend gesetzlich geregelt werden. Zu denken ist hier aus unserer Sicht insbesondere an die Möglichkeit, elektronische Verwaltungsakten mittels eines Zugangscode online einzusehen (wie dies etwa im Rahmen des elektronischen Rechtsverkehrs nach § 130e Abs. 3 Satz 2 ZPO in der Fassung der E-Justice Bundesratsinitiative – Stand: 8.1.2012 – auch für die Einsicht in Gerichtsakten durch Rechtsanwälte vorgesehen ist). Daneben käme auch die Übersendung der Verwaltungsakte auf mobilen Datenträgern in Betracht, soweit dies ein effizientes Arbeiten mit der elektronischen Akte erlaubt.
6. Nach den Regelungen in Artikel 5 Nr. 1, Artikel 13 und Artikel 14 des Gesetzentwurfs soll die Erhebung (und Rücknahme) eines Widerspruchs oder Einspruchs auch „elektronisch“ möglich sein. Laut Begründung soll hierfür eine (einfache) E-Mail genügen. Dem Wortlaut der gesetzlichen Regelung lässt sich dies indes nicht eindeutig entnehmen, da die „elektronische Form“ in § 36a Abs. 2 Satz 2 SGB I-E, § 3a Abs. 2 Satz 2 VwGO-E und § 87a Abs. 3 Satz 2

AO-E hiervon abweichend definiert wird (nämlich als qualifiziert elektronisch signiertes Dokument und ersatzweise als durch De-Mail versandtes Dokument oder als online-Antragstellung unter Nutzung des Identitätsnachweises nach § 18 des Personalausweisgesetzes). Es sollte daher zumindest eine Klarstellung im Gesetz erfolgen.

Durch diese Regelung wird das ansonsten im Gesetzentwurf verfolgte Prinzip durchbrochen, dass die Schriftform nur durch solche Verfahren ersetzt werden soll, die Authentizität und Integrität der Nachricht sicherstellen, wie z. B. die QES, die De-Mail oder der Identitätsnachweis nach § 18 des Personalausweisgesetzes. Ein stichhaltiger Grund für diese Abweichung wird in der Begründung nicht angeführt. Jedenfalls geht der Verweis auf das Urteil des BVerwG vom 18.12.1992 – 7 C 16/92 (*BVerwGE 91, 334*) fehl: Denn dort wird die Einhaltung der *Schriftform* trotz Fehlens einer eigenhändigen Unterschrift in denjenigen Fällen angenommen, in denen sich „aus dem Schriftsatz allein oder in Verbindung mit beigefügten Unterlagen die Urheberschaft und der Wille, das Schreiben in den Rechtsverkehr zu bringen, hinreichend sicher ergeben, ohne dass darüber Beweis erhoben werden müsste“. Dies ist bei einer (einfachen) E-Mail aber gerade nicht der Fall, da diese Integrität und Authentizität der Mitteilung nicht sicher gewährleistet.

Wir bitten auch zu bedenken, dass dadurch (abgesehen von einigen z. B. in den Artikeln 16 ff. geregelten Spezialfällen) ausschließlich die Erhebung (und Rücknahme) eines Widerspruchs durch (einfache) E-Mail möglich sein wird, während diese Form für einen zugrundeliegenden Antrag selbst (soweit er dem Schriftformerfordernis unterliegt) und auch eine eventuelle spätere Klageerhebung nicht ausreichend wäre. Diese Differenzierung erscheint schwer praktikabel und dürfte das Risiko nicht formgerechter Anträge oder Klagen erhöhen. Ob und ggf. wie im Gegenzug eine wesentliche Verwaltungsvereinfachung erreicht werden kann, ergibt sich jedenfalls nicht aus der Begründung.

gez. Dr. Bernhard Joachim Scholz, Mitglied des DRB-Präsidiums