

# Stellungnahme



## Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Normenscreening der Bundesregierung (Projekt „Digitale Erklärungen“)

14.09.2015

Der Deutsche Gewerkschaftsbund bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen des Normenscreenings der Bundesregierung Stellung zu der Frage beziehen zu können, ob die verschiedenen Schriftformerfordernisse im Bundesverwaltungsrecht entbehrlich sind und – falls ja – ob neben der schriftlichen eine formlose oder eine qualifizierte elektronische Kommunikation stattfinden soll.

Grundsätzlich ist anzumerken, dass für eine anwenderfreundliche Ausgestaltung von Verwaltungsvorgängen die Anpassung lediglich derjenigen Vorschriften in Frage kommen kann, die das Verhältnis zwischen den Bürgerinnen und Bürgern auf der einen sowie der Verwaltung auf der anderen Seite regeln. Insofern sind alle Normen, die Erklärungen in Rechtsverhältnissen zwischen Personen des Privatrechts betreffen, von dem Normenscreening auszunehmen.

Die Zielsetzung einer bürgerinnen- und bürgerfreundlichen Verwaltung wird vom DGB begrüßt. Dabei sind neben den im Normenscreening behandelten Fragen auch die Gestaltung der bürger/innen- und verwaltungsseitigen Prozesse, der Datensicherheit und des Datenschutzes sowie der Ressourcen zu berücksichtigen. Um die Bürgerfreundlichkeit nachhaltig zu sichern, sind aus gewerkschaftlicher Sicht bei der Ausgestaltung der Kommunikation zwischen Bürger/innen und Verwaltung die unter 3. bis 10. dargelegten Anforderungen zu erfüllen.

Deutscher Gewerkschaftsbund  
Bundesvorstand

**Abt. Öffentlicher Dienst und  
Beamtenpolitik**

**Abt. Recht**

Telefon: 030 24060-254  
Telefax: 030 24060-266

Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin

[www.dgb.de](http://www.dgb.de)

## 1 Stellungnahmeverfahren

Wir halten es grundsätzlich für begrüßenswert, dass Stellungnahmen auch mittels elektronischer Plattformen abgegeben und zwischen den beteiligten Verbänden transparent gemacht werden können.

### 1.1 Aufwand

Die zu diesem Zweck bereitgestellte Datenbank (<https://normenscreening.bmi.bund.de>) zur Beantwortung einer Fragenkaskade zu jeder der rund 3280 einbezogenen Normen verlangt den teilnehmenden Verbänden indes erheblichen Aufwand ab, da eine gleichzeitige Bearbeitung von Normen mit einer gleichen oder ähnlichen Funktion und Abwägung nicht möglich



ist. Gleichzeitig sind grundsätzliche Erwägungen oder Anforderungen an die zukünftige Ausgestaltung nur in den Freitextfeldern zu jeder einzelnen Norm möglich, was einen bedeutenden Aufwand für die Abgabe und Auswertung der Stellungnahmen nach sich zieht.

Selbst bei einer ambitionierten Eingabegeschwindigkeit von fünf Minuten pro Norm und einer Beschränkung auf die Normen der Priorität 1 und 2 käme man auf einen Zeitaufwand von 56 Std. für die Eingabe der Stellungnahme in der Datenbank – über den von uns bereits investierten Zeitaufwand für die materielle Prüfung und politische Bewertung hinaus.

## 1.2 DGB-seitiges Vorgehen

Wir erlauben uns daher, unsere grundlegenden Erwägungen weiterhin in einer klassischen Stellungnahme abzugeben. Gleichzeitig haben wir die Bewertung ausgewählter Normen in der Datenbank anhand dieser Erwägungen vollzogen. Wir werden gesondert mitteilen, für welche anderen Normen diese Einträge in der Datenbank in gleicher Weise gelten.

## 1.3 Weiterentwicklung

Für zukünftige Stellungnahmeverfahren dieser Art regen wir an, geeignete Schnittstellen anzubieten. Der Notwendigkeit, verbandsintern den Stellungnahmeentwurf vorab (elektronisch) kollaborativ zu entwickeln und zu diskutieren wird der angebotene pdf-Export zu jeder einzelnen Norm bei Weitem nicht gerecht.

# 2 Fragestellungen

In Art. 30 Abs. 2 Ziff. 1 EGovG hat der Gesetzgeber der Bundesregierung aufgegeben, ihm einen Bericht vorzulegen, „in welchen verwaltungsrechtlichen Rechtsvorschriften des Bundes die Anordnung der Schriftform verzichtbar ist.“ Nach mündlicher Auskunft des Bundesinnenministeriums (BMI) bedeutet der Wegfall des Schriftformerfordernisses nicht, dass die Schriftform durch die elektronische Form ersetzt wird, sondern dass neben der schriftlichen auch die elektronische Kommunikation ermöglicht werden soll. Diese Auskunft deckt sich nicht mit mancher Angabe in der Datenbank (siehe 2.2).

Der Sache nach geht es im vorliegenden Stellungnahmeverfahren um die Veränderung oder Absenkung der geltenden Standards in der elektronischen Kommunikation zwischen öffentlicher Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern. Normen, die das Verhältnis zwischen Privaten regeln, sind nicht Gegenstand dieses Vorhaben. Derzeit sind aber zahlreiche Vorschriften, die das Schriftformerfordernis in privatrechtlichen Rechtsverhältnissen außerhalb des öffentlichen Dienstes, insbesondere im Arbeitsverhältnis und im Ausbildungsverhältnis regeln, dem Normenscreening unterzogen. Diese Normen sind aus dem Verfahren gänzlich herauszunehmen (siehe 2.4).

## 2.1 Bereits als „Schriftform“ anerkannte elektronische Verfahren

Die „Schriftform“ lässt bereits nach geltendem Recht grundsätzlich auch verschiedene elektronische Übermittlungsformen zu (§ 3a VwVfG):

- qualifizierte elektronische Signatur,
- De-Mail mit der Versandoption „absenderbestätigt“,



- Online-Formulare der Verwaltung in Verbindung mit dem elektronischen Identitätsnachweis des neuen Personalausweises.

Bereits diese Verfahren waren etwa anlässlich der Einführung des E-Government-Gesetzes Gegenstand von gewerkschaftlichen Verbesserungsvorschlägen.

## 2.2 Alternativformulierungen „schriftlich oder elektronisch“

Die vom BMI zuoberst zur Diskussion gestellte Formulierungsalternative zu bisherigen Schriftformerfordernissen lautet „schriftlich oder elektronisch“. Diese wird vom BMI wie folgt ausgelegt: *„Die Wahl zwischen den unter der klassischen Schriftform subsumierten Verfahrensweisen oder eines elektronischen Verfahrens obliegt aufgrund der Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens (vgl. § 10 VwVfG) dem Ermessen der jeweiligen Behörde.“* Diese Formulierung deckt sich nicht mit der o.g. mündlichen Auskunft des BMI, sondern lässt Raum dafür, dass eine Behörde bei der Entgegennahme oder Abgabe von Erklärungen unabhängig von der Entscheidung der Bürgerin oder des Bürgers die elektronische Form fordert bzw. ohne Zustimmung der Bürgerin oder des Bürgers nutzt (siehe dazu unten 3.).

## 2.3 Qualifizierte elektronische Alternativen

Alternativ zu der Formulierung „schriftlich oder elektronisch“ stellt das BMI im vorliegenden Stellungnahmeverfahren je nach bisheriger Funktion des Schriftformerfordernisses die folgenden möglichen qualifizierten Verfahren (neben Freitexteingaben) zur Auswahl.

Zur Sicherung der Identifizierungsfunktion:

- Einfaches Benutzerkonto mit Zugangspasswort;
- Erklärung über die Folgen einer Identitätstäuschung gemäß § 269 StGB;
- Identitätsbestätigung über Internetlink (der an eine aus einem anderem Verfahren bekannte E-Mail-Adresse gesandt wird);
- Benutzerkonto mit Pin/Tan Verfahren;
- Software wie Schlüsselkarten, spezielle USB-Sticks;
- Besondere Authentifizierungsverfahren (wie z.B. ELSTER oder Authega);
- Identifizierung mit neuem Personalausweis;
- De-Mail mit sicherer Anmeldung.

Zur Sicherung der Warnfunktion:

- Separate Erklärung über erhöhte Rechtsverbindlichkeit;
- Klicken eines beschrifteten Buttons.

Zur Sicherung der dauerhaften Vorhaltung einer Erklärung:

- Verfahren, bei der Bürger/innen und Verwaltung dauerhaft eine inhaltsgleiche elektronische Version des Dokuments besitzen.

---

<sup>1</sup> zitiert nach <https://normenscreening.bmi.bund.de/nosca-webapp/fag>, zuletzt abgerufen am 25.08.2015.



Zur Sicherung der Beweisfunktion werden keine spezifizierten Anforderungen zur Stellungnahme unterbreitet.

## 2.4 Rechtsverhältnisse zwischen Privaten

Entgegen der offiziellen Ankündigungen<sup>2</sup> werden in der Datenbank auch Normen überprüft, die nicht die Kommunikation mit der Verwaltung betreffen, sondern die Schriftformerfordernisse bei der Geltendmachung von Rechten oder bei der Ausgestaltung von zivilrechtlichen Rechtsverhältnissen regeln. Angesichts der erklärten Zielsetzung des Vorhabens, die Bürgerfreundlichkeit der Verwaltungsabläufe zu verbessern, ist die Aufnahme dieser Vorschriften in die Datenbank systematisch unangebracht. Dies betrifft insbesondere Regelungen des Gesetzes zum Elterngeld und zur Elternzeit (BEEG), des Berufsbildungsgesetzes (BBiG), des Familieneinpflanzzeitgesetzes (FPfZG) und des Mutterschutzgesetzes (MuSchG).

Unabhängig von den grundsätzlichen systematischen Bedenken gegen die Berücksichtigung dieser Vorschriften im Rahmen dieses Vorhabens, wendet sich der DGB scharf dagegen, die betreffenden Schriftformerfordernisse zur Disposition zu stellen. Sie sind von hoher Streitanzfälligkeit und erfüllen wichtige Beweis-, Perpetuierungs-, Warn- und Identifizierungsfunktionen. Diese Bereiche zu Experimentierfeldern für elektronische Schriftformäquivalente zu erklären, halten wir für nicht verantwortbar.

## 3 Datensicherheit und Datenschutz

Sollten die bisherigen Verfahren DE-Mail und eID-Funktion durch technisch einfachere Verschlüsselungsverfahren ersetzt bzw. ergänzt werden, ist bei der Übermittlung personenbezogener Informationen sicher zu stellen, dass diese nicht für unbefugte Personen sichtbar und nutzbar werden. Dies gilt neben vielen anderen Bereichen beispielsweise für die sensiblen Daten im Bereich des Sozialrechts oder des öffentlichen Dienstrechts.

Wir halten an der Forderung fest, dass die öffentliche Verwaltung in der elektronischen Kommunikation mit den BürgerInnen eine Ende-zu-Ende-Verschlüsselung zu gewährleisten hat.

Etwas bei einer einfachen E-Mail sind die o.g. Voraussetzungen nicht erfüllt.

Parallel dazu müssen Bürgerinnen und Bürger angesichts der bestehenden Defizite bei öffentlicher Datensicherheit und dem Datenschutz auf die papiergebundene Kommunikation zurück zu greifen (siehe 4.1).

---

<sup>2</sup> Vgl. etwa „Kommunikation mit der Verwaltung“ unter [http://www.verwaltung-innovativ.de/DE/E\\_Government/Digitale\\_Erklarungen/digitale\\_erklarungen\\_node.html](http://www.verwaltung-innovativ.de/DE/E_Government/Digitale_Erklarungen/digitale_erklarungen_node.html), zuletzt abgerufen am 02.09.2015, oder „Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürger“ unter <https://normenscreening.bmi.bund.de/nosca-webapp/startseite>, zuletzt abgerufen am 02.09.2015.



## 4 Wahlfreiheit zwischen Schriftform und elektronischer Form

Der DGB fordert eine gesetzliche Klarstellung, dass Bürgerinnen und Bürger in jedem Verwaltungsverfahren die Wahlfreiheit haben, Erklärungen an die Behörde schriftlich oder elektronisch abgeben und Erklärungen von der Behörde schriftlich oder elektronisch empfangen zu können. Außerdem ist durch individuelle Verfahrensrechte und eine bedarfsgerechte Ausstattung der Behörden dafür Sorge zu tragen, dass elektronisch mitgeteilte Anliegen nicht bevorzugt bearbeitet und beantwortet werden.

### 4.1 Geltende Freiwilligkeit der elektronischen Kommunikation

Zwar ist in § 3a VwVfG das Prinzip der Freiwilligkeit der elektronischen Kommunikation für die Bürgerin und den Bürger verankert. Diese Norm erklärt jedoch die Übermittlung elektronischer Dokumente für zulässig, soweit die Empfängerin oder der Empfänger hierfür einen Zugang eröffnet hat. Die Zugangseröffnung setzt objektiv die entsprechende technische Ausstattung und subjektiv einen in einem Widmungsakt manifestierten Eröffnungswillen voraus. Dieser Akt kann auch konkludent erfolgen.

Werden nun die Standards für elektronische Behördenkommunikation auf Kommunikationsformen abgesenkt, die Bürgerinnen und Bürgern bereits zugänglich sind und von diesen für andere als Behördenkontakte genutzt werden, ließe sich die Meinung vertreten, der Zugang sei als eröffnet anzusehen. Viele der in unseren Mitgliedsgewerkschaften organisierten Kolleginnen und Kollegen legen bei amtlichen Dokumenten oder der Behördenkommunikation insgesamt indes wegen der Beweis-, Perpetuierungs-, Warn- oder Identifizierungsfunktion weiterhin Wert auf die Papierform. Angesichts der bestehenden Defizite bei der Datensicherheit im öffentlichen Sektor begründet in vielen Fällen auch das Interesse an überwachungsfreier Übermittlung von sensiblen Daten das enorme Interesse an der Wahlmöglichkeit, papiergebunden mit der Verwaltung zu kommunizieren. Um diesen berechtigten und grundrechtsrelevanten Interessen gerecht zu werden, bedarf es einer klaren gesetzlichen Verankerung eines Wahlrechts.

### 4.2 Vermeidung der weiteren digitalen Spaltung der Gesellschaft

Eines solchen Wahlrechts bedarf es auch, da der Zugang zu elektronischen Kommunikationsmitteln sich zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen deutlich anhand von soziökonomischen Faktoren unterscheidet. Dies führt zu großen Unterschieden bei den Fähigkeiten und Möglichkeiten zum Einsatz von elektronischen Kommunikationsformen. Insbesondere die Personengruppe, die auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen ist, wird in der Regel nicht über die erforderliche technische Ausstattung verfügen. Eine weitere Schwierigkeit ist die unterschiedliche regionale Verfügbarkeit von guter Anbindung ans Internet.

### 4.3 Vermeidung mittelbarer Diskriminierung

Daher ist die elektronische Form nur als zusätzliches freiwilliges Angebot vorstellbar. Hierbei muss gewährleistet werden, dass es in der Folge nicht zu einer mittelbaren Diskriminierung, etwa durch längere Bearbeitungszeiten und eingeschränkte Öffnungszeiten für den persönlichen Verkehr kommt. Ebenfalls wird sicherzustellen sein, dass nicht durch unterschiedliche



Gebührenstrukturen die Bürgerinnen und Bürger benachteiligt werden, die nicht auf die elektronische Kommunikation zurückgreifen wollen.

#### 4.4 Widerruflichkeit der Wahl

Aus den genannten Gründen muss ferner die Möglichkeit bestehen, von der Nutzung der digitalen Kommunikation (für einzelne Verwaltungsverfahren oder generell) wieder Abstand nehmen zu können. Insbesondere wenn die Fähigkeit zur Nutzung der elektronischen Kommunikation verloren geht, muss dies möglich sein.

#### 4.5 Keine Befreiung von der Pflicht zu elektronischer Kommunikation

Keinesfalls ausreichend ist es, elektronische Kommunikation verpflichtend vorzuschreiben und nur im Ausnahmefall hiervon eine Befreiung zuzulassen. In diesem Zusammenhang kann auch bereits auf die Schwierigkeiten und rechtlichen Probleme bei der Regelung zur Verpflichtung zur Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen in elektronischer Form verwiesen werden (§ 18 UStG). Hier kann zwar nach § 150 Abs. 8 AO eine Befreiung von dieser Pflicht erfolgen, wenn die Erklärungsabgabe durch Datenfernübertragung wirtschaftlich oder persönlich unzumutbar ist, jedoch sind die Hürden hierbei rechtlich hoch (vgl. etwa FG Bremen, Urteil vom 26.06.2014, 2 K 12/14 (2)).

### 5 Bürger/innenfreundlich: „elektronisch und schriftlich“

Viele Menschen haben ein Interesse an einer schnellen Kommunikation mit der Verwaltung, sind hinsichtlich der dauerhaften Vorhaltung von Dokumenten und der Sicherung des Beweiswertes gleichzeitig aber skeptisch gegenüber elektronischer Behördenkommunikation in bestimmten Angelegenheiten.

#### 5.1 Paralleler Versand elektronischer und schriftlicher Mitteilungen

In solchen Fällen kann es angebracht sein, dass Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit erhalten, weiterhin einen papiergebundenen Bescheid übersandt zu bekommen und gleichzeitig eine elektronische Variante. Eine solche Lösung kann – sofern Datensicherheit und Datenschutz gewährleistet sind – zu einer schrittweisen Steigerung der Akzeptanz elektronischer Verfahren beitragen, da sie durch parallele Beibehaltung des vertrauten Papierformats Sicherheit hinsichtlich der o.g. Funktionen der Schriftform stiftet.

#### 5.2 Bestätigung elektronischen Verwaltungsaktes unzureichend

Eine solche Lösung geht über die in § 37 Abs. 2 S. 3 VwVfG genannte Bestätigung eines elektronischen Verwaltungsaktes hinaus und bedarf daher ebenfalls einer Rechtsgrundlage, die den Bürgerinnen und Bürgern die standardmäßige Durchführung dieses Verfahrens garantiert. Zwar wird die Voraussetzung eines „berechtigten Interesses“ an der schriftlichen Bestätigung eines elektronischen Verwaltungsaktes bereits dann bejaht, wenn die Bürgerin oder der Bürger einen Datenverlust bei Systemausfällen befürchtet.<sup>3</sup> Es ist jedoch deutlich zu

---

<sup>3</sup> Heckmann/Albrecht, in: Verwaltungsverfahrensgesetz und E-Government, 2. Auflage, Rn. 73 zu § 37 VwVfG.



aufwändig für die Bürgerin und den Bürger, bei jedem einzelnen Verwaltungsakt zeitnah eine schriftliche Bestätigung einzufordern.

### 5.3 Transparenz im Fall einer Vertretungsnotwendigkeit

Im Falle einer ausschließlichen elektronischen Kommunikation zwischen Verwaltung und BürgerInnen braucht es Vorkehrungen für eine Vertretung im Verhinderungsfall (etwa bei längerer Erkrankung). Bisher kann dies durch die Verschaffung des Zugangs zum Briefkasten individuell organisiert werden. Bei ausschließlich elektronischer Kommunikation wäre dies im Fall eines Betreuungserfordernisses oder eines längeren Krankenhausaufenthaltes nur aufwändig im Vorfeld lösbar.

Erforderlich wäre in diesem Zusammenhang auch eine Rekonstruktionsmöglichkeit der Kommunikation für die bevollmächtigte Person.

Zugleich birgt die Einrichtung von Stellvertretern oder Bevollmächtigten auch die Gefahr des Missbrauchs. Weitere Schwierigkeiten der ausschließlich elektronischen Kommunikation ergeben sich im Fall einer Nachlassverwaltung.

## 6 Prozessoptimierung durch maschinenlesbare Schnittstellen

Der DGB fordert, für jedes von Schriftformerfordernissen zu befreiende Verwaltungsverfahren in der elektronischen Kommunikation neben Kommunikationsverfahren wie der DE-Mail auch die Bereitstellung maschinenlesbarer Schnittstellen (API) vorzuschreiben, mit denen die bisher in einem (schriftlichen oder elektronischen) Text unstrukturiert enthaltenen Daten strukturiert übertragen werden können. Dies gilt auch für nicht-qualifizierte elektronische Kommunikation, so dass das angestrebte Ermessen der Behörde bei der Auswahl des Kommunikationsverfahrens (siehe 2.) insoweit einer Einschränkung bedarf.

Aus Praktikabilitätsgründen erscheint es sinnvoll, derartige Verpflichtungen stufenweise je nach der Zahl der Verwaltungsvorgänge pro Jahr einzuführen.

Aus den unter 4. genannten Gründen muss es aus Sicht des DGB aber auch bei komplexen Sachverhalten weiterhin möglich bleiben, der Verwaltung gegenüber ein Anliegen „unstrukturiert“ vorzubringen und der Beratung und Sachverhaltsermittlung durch die Behörde anzuvertrauen.

### 6.1 Bestehende Systembrüche bei Bürger/innen

Auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger entstehen vermeidbare Systembrüche, wenn die DE-Mail oder geschlossene Systeme, z.B. Portale ohne maschinenlesbare Schnittstellen oder zumindest Im-/Exportmöglichkeit von - soweit möglich - strukturierten Datenformaten, verwendet werden. Ein Beispiel dafür ist das vorliegende Stellungnahmeverfahren: Die zu bewertenden Normen wurden verbändeseitig in einem (vom BMI) semistrukturierten Format effizient weiterverarbeitet und diskutiert, es fehlt jedoch die Möglichkeit, die Einschätzungen und Voten automatisiert in die Datenbank einzuspeisen. Umgekehrt ist der Export der in die Datenbank eingegebenen Voten nur in pdf-Form und nicht einmal in einem teilweise strukturierten Format ausgestaltet (siehe 1.).



Die Systembrüche auf Bürger/innenseite bewirken auch, dass die Perpetuierungs- und Beweisfunktion durch fehlende Schnittstellen beeinträchtigt wird. Läge beispielsweise ein „einfacher“ elektronischer Verwaltungsakt nur in einem geschlossenen Portal vor, kann die Bürgerin oder der Bürger ihn nicht auf ein eigenes Speichermedium übertragen und damit in seinen eigenen Machtbereich überführen.

Fraglich ist in solchen Fällen auch, wie die Beweisfunktion gegenüber Dritten ausgestaltet werden soll. Ein Ausdruck eines solchen elektronischen Verwaltungsaktes bedarf nach geltender Fassung des § 37 VwVfG (dessen Änderung mit dem vorliegenden Vorhaben nicht beabsichtigt ist) jedenfalls einer Beglaubigung, um Beweiskraft zu entfalten.<sup>4</sup> Die Lösung kann auch nicht darin liegen, dem oder der Dritten (völligen) Einblick in das geschlossene Portal zu gewähren.

## 6.2 Bestehende Systembrüche bei Verwaltungen

Auf Verwaltungsseite werden durch Verfahren wie DE-Mail die Digitalisierungspotenziale ebenfalls kaum ausgeschöpft. Es bedarf oftmals weiterhin eines gesonderten Arbeitsschrittes, um in einer DE-Mail enthaltene unstrukturierte Daten elektronisch weiterverarbeiten zu können.

## 7 Barrierefreiheit

Die Regelung des § 16 EGovG sieht lediglich vor, dass die barrierefreie Ausgestaltung der elektronischen Kommunikation und der Verwendung elektronischer Dokumente nach § 4 des Behindertengleichstellungsgesetzes in angemessener Form gewährleistet werden soll. Wir erneuern unsere Forderung, im Rahmen des aus dem Normenscreening folgenden Gesetzgebungsverfahrens die Möglichkeit zur Abweichung zu beseitigen. Für jegliche Form der elektronischen Kommunikation müssen aus Gewerkschaftssicht die Vorgaben der Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (BITV 2.0) in ihrer jeweiligen Fassung gelten.

## 8 Offene Standards

Werden Kommunikationsvorgänge zwischen Bürger/innen und Behörden elektronisch abgewickelt, müssen aus gewerkschaftlicher Sicht offene Standards angewandt werden. Bei Datenformaten oder öffentlich bereitgestellten Computer- oder Smartphoneanwendungen dürfen keine Anbieter bevorzugt werden. Offene Standards verhindern eine Abhängigkeit von einzelnen Herstellern von Betriebssystemen und Anwendungen. Die Interoperabilität wird befördert.

Die öffentliche Hand muss aus Gewerkschaftssicht außerdem gewährleisten, dass den Bürgerinnen und Bürgern kostenlose, nichtkommerzielle und datenschutzgerechte Anwendungen zur Nutzung der elektronischen Schnittstellen der Verwaltungen zugänglich werden. Die Bürgerinnen und Bürger dürfen nicht darauf verwiesen werden, sich am Markt kostenpflichtig

---

<sup>4</sup> Heckmann/Albrecht, in: *Verwaltungsverfahrensgesetz und E-Government*, 2. Auflage, Rn. 59 zu § 37 VwVfG.



oder unter „Bezahlung mit ihren Daten“ mit effizienten Softwarelösungen versorgen zu können.

## 9 Konkretisierung für die Normprüfung

Aus den genannten Erwägungen ergeben sich folgende gewerkschaftliche Maßstäbe für die Beurteilung der gescreenten Normen.

### 9.1 Identifikation der Absenderin/des Absenders

#### 9.1.1 Einfache E-Mail ungeeignet

Bei der vorgeschlagenen Kommunikation mittels einfacher E-Mail (siehe 2.2.) ist die eindeutige Identifizierung des Absenders nicht gewährleistet. Für die Kommunikation der Verwaltung gegenüber der Bürgerin oder dem Bürger, aus der sich Rechtsfolgen ergeben, ist die einfache E-Mail daher ungeeignet.

Es bedarf einer Ausweitung des § 37 Abs. 3 S. 1 VwVfG. Dieser besagt, dass ein einfacher/nicht-qualifizierter elektronischer Verwaltungsakt die erlassende Behörde erkennen lassen muss sowie die Namenswiedergabe des Behördenleiters, seine Vertreter oder Beauftragten. Identifizierungsbedarf hinsichtlich der Absenderin/des Absenders gibt es indes bei sämtlicher Behördenkommunikation – seien es auch bloße Auskünfte gegenüber BürgerInnen oder Kommunikation innerhalb des öffentlichen Dienstes.

Es mehren sich beispielsweise innerhalb des öffentlichen Dienstes Fälle, in denen Beschäftigten per E-Mail neue Aufgaben oder Einsatzorte mitgeteilt werden, ohne dass die Urheberin/der Urheber der Anweisung klar genannt und damit seine Anordnungsbefugnis (in der ggf. gebotenen Eile) überprüfbar ist.

#### 9.1.2 Einheitliche Verwendung von qualifizierten Verfahren

Hinsichtlich qualifizierter elektronischer Verfahren sollte die Auswahl (siehe 2.3) nicht einzeln für jedes Verwaltungsverfahren erfolgen, sondern zumindest in der Art, dass gegenüber ein und derselben Behörde nur ein einheitliches Identifizierungsverfahren praktiziert wird. Der Standard dieses Verfahrens muss sich an dem Verwaltungsverfahren mit den höchsten Anforderungen ausrichten. Dies sorgt auch dafür, dass Personen mit geringen digitalen Kompetenzen nicht bei jedem Verwaltungsverfahren sich in einem neuen Format zurechtfinden müssen.

#### 9.1.3 Einfache qualifizierte Verfahren ungeeignet

Die vorgeschlagenen Varianten eines einfachen Benutzerkontos mit Zugangspasswort, einer Erklärung über die Folgen einer Identitätstäuschung gemäß § 269 StGB oder einer Identitätsbestätigung über Internetlink erscheinen uns vor diesem Hintergrund nicht zielführend.

### 9.2 Warnfunktion

#### 9.2.1 Privatpersonen

Nach Ansicht des DGB kann die Warnfunktion gegenüber Bürgerinnen und Bürgern, die als Privatpersonen elektronisch mit Behörden kommunizieren, nicht hinreichend durch eine separate Erklärung (z.B. in einer E-Mail) oder – wie angedeutet – durch ein Pop-up Fenster im



Rahmen einer elektronischen Benutzeroberfläche erfüllt werden. Hierbei bestünde die Gefahr, dass die Benutzer diese Information nicht in derselben Intensität als Warnung empfinden, wie dies auf schriftlichen Wege der Fall ist. Im Internet ist die Aufmerksamkeit und Konzentrationsspanne bei vielen Nutzern gesenkt und es besteht die „sorglose“ Bereitschaft etwa AGBs mit einem Klick zu bestätigen, ohne diese in erforderlichem Maße zu studieren. Bei vielen Menschen dürfte die Hemmschwelle niedriger sein, eine elektronische Bestätigung zu veranlassen als eine eigenhändige Unterschrift über die tatsächliche Kenntnisnahme zu leisten.

Vor diesem Hintergrund erscheint zum jetzigen Zeitpunkt in Bereichen wie etwa dem Sozialrecht die Schriftform weiterhin erforderlich, wenn sie der Warnfunktion dient. So gibt es beispielsweise im Rahmen des Sozialleistungsbezugs Sanktionierungsmöglichkeiten, die an eine vorherige schriftliche Belehrung über die Folgen geknüpft sind (z.B. § 66 Abs. 3 SGB I). Alternativ könnten auch die Sanktionierungsmöglichkeiten als solche einem „Normenscreening“ unterzogen werden, so dass es keiner diesbezüglichen Warnung mehr bedürfte.

### **9.2.2 Öffentlicher Dienst**

Auch im öffentlichen Dienstrecht sind jene Schriftformerfordernisse beizubehalten, die eine Warnfunktion gegenüber dem/der einzelnen Beschäftigten entfalten sollen.

### **9.2.3 Separierte schriftliche Warnfunktion**

Eine Beibehaltung des Schriftformerfordernisses aus Gründen der Warnfunktion schließt nicht aus, dass die Eingabe und Übermittlung der Antragsdaten elektronisch erfolgt, jedoch noch durch eine Unterschrift auf einem gesonderten Schriftstück unter einer Belehrung über die konkreten Auswirkungen bestätigt werden muss. Hierdurch kann – bei Nutzung maschinenlesbarer Schnittstellen – zumindest ein Teil der digitalen Effizienzpotenziale realisiert werden.

### **9.2.4 Entbehrlichkeit von Schriftformerfordernis bei regelmäßiger beruflicher Nutzung**

Entbehrlich erscheint ein Schriftformerfordernis im Falle einer Warnfunktion derzeit allenfalls dann, wenn die Warnung beispielsweise im Wirtschaftsverwaltungsrecht gegenüber Personen erfolgen soll, die im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit regelmäßig (und nicht nur vereinzelt wie bei Solo-Selbständigen) derartige Erklärungen abgeben. Denn hier erscheinen entsprechende Schulungen zur Sensibilisierung ein praktikabler Weg.

## **9.3 Perpetuierungsfunktion und Beweisfunktion**

Hinsichtlich der Sicherung der dauerhaften Vorhaltung einer Erklärung folgt aus unseren unter 6., 7. und 8. dargelegten Positionen, dass sowohl sichergestellt sein muss, dass Bürger/innen und Verwaltung dauerhaft eine inhaltsgleiche elektronische Version des Dokuments besitzen als auch, dass dieses Dokument offenen Standards genügt und die in diesem Dokument enthaltenen Daten in größtmöglichem Umfang zwecks Maschinenlesbarkeit strukturiert sind.

Außerdem muss hinsichtlich der Perpetuierungs- und der Beweisfunktion das Recht bestehen, weiterhin neben einer elektronischen auch eine schriftliche Variante eines amtlichen Dokumentes zu erhalten (siehe 5.).



## 10 Prioritäten und Ressourcen

Sollten die Standards der zukünftigen elektronischen Kommunikation auf Grund weiter Formulierungen (siehe 2.) im Rahmen des sich anschließenden Gesetzgebungsverfahrens nicht hinreichend konkretisiert werden, sieht der DGB deutliche Gefahren für die Datensicherheit und Sicherstellung der o.g. bisherigen Schriftformfunktionen. Wir treten dafür ein, diese Funktionen weiterhin in gleichem Maße auch elektronisch zu gewährleisten. Dazu muss den technischen, organisatorischen und personalbezogenen Erfordernissen durch Bereitstellung der erforderlichen Umsetzungskosten Rechnung getragen werden. Der Umbau zu einer bürger/innenfreundlichen digitalen Verwaltung und die Realisierung zukünftiger Effizienzrenditen gelingen nur mit entsprechenden Anschubinvestitionen.

Werden die sich aus den Gesetzesänderungen ergebenden technischen, organisatorischen und personalbezogenen Anforderungen (u.a. hinsichtlich Gebrauchstauglichkeit, Schulungen, Anwender/innenbetreuung etc.) nicht von vornherein mit eingeplant, könnte dies im Nachgang zu einer starken Erhöhung der Kosten führen oder im Umkehrschluss könnten die Kosten als Argument für die Absenkung bestehender Standards bspw. im Bereich des Datenschutzes verwendet werden. Dies kann politisch nicht erwünscht sein. Aus diesem Grund muss die Aufklärung über die konkreten Umsetzungsanforderungen Teil der Entscheidungsgrundlage des kommenden Gesetzentwurfs sein.