

**Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRG**  
**Entwurf eines Gesetzes zum Abbau verzichtbarer Anordnungen der Schriftform im**  
**Verwaltungsrecht des Bundes (NKR-Nr. 3703)**

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des Regelungsvorhabens geprüft.

I Zusammenfassung

<b>Bürgerinnen und Bürger</b>	
jährlicher Erfüllungsaufwand (Zeit):	-12.000 Stunden
jährlicher Erfüllungsaufwand (Sachkosten)	-460.000 EUR
<b>Wirtschaft</b>	
jährlicher Erfüllungsaufwand:	-4.900.000 EUR
davon Bürokratiekosten:	-4.900.000 EUR
einmaliger Erfüllungsaufwand:	Marginale Auswirkungen
<b>Verwaltung</b>	
jährlicher Erfüllungsaufwand Bund:	-835.000 EUR
jährlicher Erfüllungsaufwand Länder/Kommunen:	-909.000 EUR
einmaliger Erfüllungsaufwand Bund/Länder:	Marginale Auswirkungen
<b>One in, one out - Regel</b>	Im Sinne der One in, one out - Regel der Bundesregierung stellen die Vorgaben für die Wirtschaft in diesem Regelungsvorhaben ein „OUT“ dar.
<b>Evaluierung</b>	Die Wirkungen des Abbaus verzichtbarer Anordnungen der Schriftform auf den Ausbau elektronischer Verwaltungsdienste sollen im Rahmen der bis zum 31. Juli 2018 durchzuführenden Evaluierung des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung überprüft werden.

Das Ressort hat die Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand nachvollziehbar dargestellt. Der Nationale Normenkontrollrat macht im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellungen der Gesetzesfolgen im vorliegenden Regelungsvorhaben geltend.

Er weist jedoch darauf hin, dass die beabsichtigten Entlastungswirkungen vollständig von der tatsächlichen Umsetzung der mit dem Regelungsvorhaben eingeräumten Möglichkeiten abhängen. Es besteht die Gefahr, dass die beabsichtigten Effekte bei einer zögerlichen Umsetzung ausbleiben. Erforderlich ist eine schnelle und breite Umsetzung durch die Verwaltungen in Bund-, Ländern und Kommunen. Diese ist aus Sicht des Normenkontrollrats entscheidend davon abhängig, dass bundesweit einheitliche Festlegungen zum Schutzniveau von Verwaltungsleistungen und entsprechend zulässigen Kommunikationstechnologien getroffen werden. Gleichzeitig sollten Bund und Länder die Etablierung der bereits als Schriftformäquivalente normierten Kommunikationstechnologien sowie weiterer, nutzerfreundlicher Alternativen, wie z.B. das Servicekonto, entschlossen vorantreiben, da dies langwierige Verhandlungen zum Schriftformabbau im Grunde unnötig machte, da diese Kommunikationstechnologien generell ein hohes Schutzniveau ermöglichen und für alle Verwaltungsverfahren geeignet wären.

Darüber hinaus bedarf es der zusätzlichen Überprüfung von papiergebundenen Nachweispflichten. Der alleinige Fokus auf die Schriftform reicht für vollständig medienbruchfreie Verwaltungsverfahren nicht aus. Es bedarf auch elektronischer Lösungen für Bescheide, Urkunden und andere Dokumente.

## II. Im Einzelnen

Gegenwärtig weist das Verwaltungsrecht des Bundes über 3.000 Rechtsvorschriften auf, in denen die Schriftform angeordnet wird. Dadurch entstehen bei der elektronischen Kommunikation mit der Verwaltung Medienbrüche, die zu unnötigen Aufwänden führen.

Mit dem Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749) wurde bereits die Möglichkeit geschaffen, bestehende Schriftformerfordernisse durch drei elektronische Schriftformäquivalente zu ersetzen. Dies sind die qualifizierte elektronische Signatur, der neue Personalausweis mit seiner eID-Funktion und DE-Mail mit der Versandoption "absenderbestätigt". Weitere Änderungen in den Fachgesetzen sind nicht erforderlich. Voraussetzung ist jedoch die tatsächliche Zugangseröffnung durch die jeweilige Verwaltung.

Die drei Schriftformäquivalente ermöglichen ein vergleichsweise hohes Schutzniveau, sind gleichzeitig an bestimmte technische Voraussetzungen geknüpft, die die Handhabung erschweren. Bisher hat keine der drei Technologien eine weite Verbreitung gefunden.

Um die Einführung vollständig elektronischer Verfahren zu erleichtern, sollen nun auch niederschwelligere Zugänge ermöglicht werden. Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Schriftform im Sinne einer unterzeichneten Erklärung nicht mehr in jedem Fall erforderlich ist. Das heißt, dass in vielen Fällen auch einfache elektronische Verfahren wie die Versendung eines elektronischen Dokuments mit E-Mail als elektronischer Ersatz ausreichend sind.

Basierend auf einer breit angelegten Überprüfung (s.g. Normenscreening) wurden Schriftformerfordernisse identifiziert, die mit diesem Artikelgesetz entweder ersatzlos gestrichen werden (56 Rechtsvorschriften) oder die durch möglichst einfache elektronische Verfahren ersetzt werden sollen (bei 420 Rechtsvorschriften wird die Formulierung „schriftlich oder elektronisch“ ergänzt). Weitere Rechtsvorschriften sind nicht Gegenstand dieses Gesetzes, da sie im Rahmen eines eigenständigen Änderungsverfahrens in dieser Legislaturperiode geändert werden.

Von den bestehenden 3.000 Schriftformerfordernissen werden somit ca. 21% gestrichen oder ergänzt. Die restlichen 79% wurden von den Fachressorts im Bund oder den am Normscreening beteiligten Landes- und Kommunalverwaltungen zunächst als nicht veränderbar eingestuft. Bei der überwiegenden Zahl der zu streichenden oder zu ergänzenden Schriftformerfordernisse handelt es sich um eher „einfache“ Fälle mit begrenzter Relevanz für Bürger und Unternehmen und um solche, die geschätzte jährliche Fallzahlen von weniger als 1.000 aufweisen. Das weitaus größere Vereinfachungspotenzial besteht bei solchen Verwaltungsverfahren, bei denen sich die zuständigen Bundesministerien und Vollzugsträger noch nicht zu einem Verzicht der Schriftform bzw. die Einführung der schon bestehenden Schriftformäquivalente verständigen konnten.

### **Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand**

Die vom Statistischen Bundesamt vorgenommene ex-ante-Schätzung der zu erwartenden Entlastungseffekte fällt daher verhältnismäßig gering aus. Geschätzt wird, dass die elektronische Verarbeitung über alle Adressatengruppen hinweg, 1 Minute Zeitaufwand und 1 EUR Portokosten einspart. Sie beruht weiterhin auf der Annahme, dass zur Erfüllung der in den Rechtsvorschriften enthaltenen Vorgaben grundsätzlich ein einfaches

elektronisches Verfahren zum Einsatz kommen kann. Aus Sicht des BMI reicht hierfür der einfache E-Mail-Kanal aus; weiteren technischen Vorrichtungen werden nicht benötigt. Zudem wird vermutet, dass künftig 80 % dieser Vorgänge elektronisch erfolgen.

Die auf Grundlage dieser Annahmen getroffene Schätzung der Entlastungseffekte ist aus Sicht des Normenkontrollrats plausibel. Im Sinne der One in, one out - Regel der Bundesregierung stellen die Vorgaben für die Wirtschaft in diesem Regelungsvorhaben ein „OUT“ dar.

	Bürger	Wirtschaft	Bund	Länder/Kommunen
Zeitaufwand	-12.000 h	-	-	-
Personalaufwand	-	-4.120.000 €	-280.000 €	-290.000 €
Sachaufwand	-460.000 €	-780.000 €	-555.000 €	-619.000 €
<b>Gesamt</b>	<b>-460.000 €</b>	<b>-4.900.000 €</b>	<b>-835.000 €</b>	<b>-909.000 €</b>

Allerdings gibt der Normenkontrollrat zu bedenken, dass eine Nutzerquote von 80% nur mittel- bis langfristig erzielt werden kann. Das vorliegende Regelungsvorhaben ist ein „Ermöglichungsgesetz“, dessen Wirkung sich erst dann entfaltet, wenn die Verwaltungen auch tatsächlich entsprechende elektronische Kommunikationswege anbieten. Erforderlich sind also die Zugangseröffnung seitens der Verwaltungen und ein entsprechendes Marketing. Solange die E-Mail als ausreichend angesehen wird, fallen für deren Nutzung zudem keine einmaligen oder weitere laufende Aufwände an.

### **Rechts- und Verwaltungsvereinfachung**

Für beide Voraussetzung der Aufwandsschätzung – die tatsächliche Zugangseröffnung und die Nutzung von E-Mail – macht das Gesetz keinerlei verbindliche Vorgaben. Es wird zwar erläutert, dass die Formulierung „schriftlich oder elektronisch“ besagt, dass der betreffende Verfahrensschritt nun auch grundsätzlich in der einfachsten elektronischen Variante - z.B. als einfache E-Mail - erfolgen könne. Das BMI weist jedoch gleichzeitig darauf hin, dass die jeweiligen Verwaltungen zu gewährleisten haben, dass auf personenbezogene Daten bei der elektronischen Übertragung, beim Transport oder bei ihrer Speicherung nicht unbefugt zugegriffen werden kann. Dies könne insbesondere durch Verschlüsselungsverfahren sichergestellt werden, die dem Stand der Technik entsprechen. Der Einsatz bestimmter elektronischer Verfahren wird nicht näher festgelegt. Die Vollzugsbehörden erhielten hierdurch „größtmögliche Verfahrensflexibilität“, da sie nach ihrem Ermessen und ohne gesetzliche Verpflichtung zur Nutzung eines bestimmten elektronischen Verfahrens beurteilen können, welche Form sie für den jeweiligen Verfahrensschritt für ausreichend oder erforderlich halten.

Um die Vollzugsbehörden dennoch bei der Einordnung ihrer Prozesse zu unterstützen und ihnen eine Empfehlung für den Einsatz elektronischer Verwaltungsdienste an die Hand zu geben, wird auch die „Handreichung zum Einsatz von Vertrauensmechanismen in der Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürgerinnen und Bürger bzw. der Wirtschaft“ des IT-Planungsrats verwiesen. Diese stellt Richtlinien zur Ermittlung des erforderlichen Schutz- bzw. Vertrauensniveaus einer Verwaltungsdienstleistung bereit und definiert, welche Technologie bei welchem Schutzniveau erforderlich ist. Die einfache E-Mail wird nur für Verfahren mit untergeordnetem Schutzniveau empfohlen. Schon bei einem normalen Schutzniveau sind sichere Kommunikationswege vorgesehen.

Inwiefern also die E-Mail als Kommunikationsweg tatsächlich ausreicht, muss jede Verwaltung selbst prüfen. Kommt sie zu dem Schluss, dass dies nicht ausreicht, muss sie dann prüfen, welche Alternativen (z.B. De-Mail, Nutzerkonto, etc.) in Betracht kommen und wie diese implementiert werden könnten.

Die Umsetzung dieses Regelungsvorhabens und damit auch das Erreichen der beabsichtigten Entlastungswirkung sind daher von weiteren, von den Verwaltungen individuell durchzuführenden Prüfschritten abhängig. Statt einer „größtmöglichen Verfahrensflexibilität“ wäre aus Sicht der Normenkontrollrats eine bundesweit einheitliche Schutzniveaubestimmung der Verwaltungsverfahren sinnvoll, genauso wie die Festlegung geeigneter Kommunikationstechnologien – im vorliegenden Fall eben der E-Mail.

Diese Aufgabe würde perspektivisch dadurch erleichtert, wenn die beabsichtigte Einführung von Servicekonten für Bürger und Unternehmen zügig erfolgen würde. Im Zusammenspiel mit dem neuen Personalausweis böte diese Technologie ein ausreichendes Sicherheitsniveau, um alle Schriftformerfordernisse unabhängig von ihrem Schutzniveau adäquat abzubilden. Zudem erscheint es ohnehin nicht sinnvoll, die elektronische Kommunikation auf unterschiedliche Kanäle zu verteilen. Attraktivität und Akzeptanz von elektronischen Verwaltungsleistungen steigen dann, wenn über möglichst einen Zugang alle relevanten Angebote erreichbar sind.

Diese Erwägungen sollten aus Sicht des Normenkontrollrats in einem verwaltungsebenen übergreifenden Prozess erfolgen und über den IT-Planungsrat und/oder eine generelle gesetzliche Festlegung Verbindlichkeit erlangen. Die Umsetzung der europäischen eIDAS-Verordnung macht diese ohnehin erforderlich. Beides sollte miteinander verbunden werden, um – im Sinne einer besseren Rechtsetzung – Rechtsklarheit zu schaffen und die Umsetzung zu erleichtern. Zudem bedarf es nach Auffassung des

Normenkontrollrats eines Begleitprogramms durch Bundesregierung und IT-Planungsrat, um die Umsetzung zu unterstützen.

Darüber hinaus reicht die Abschaffung von Schriftformerfordernissen allein nicht aus, um einen vollständig medienbruchfreien Verwaltungsvollzug zu ermöglichen. Notwendig ist auch eine Überprüfung der papiergebundene Nachweispflichten, die vom Normenscreening bisher nicht erfasst worden sind. Wie Bescheide, Urkunden und andere Dokumente elektronisch ausgestellt und genutzt werden können, steht bisher nicht im Fokus; technische und von Gerichten akzeptierte Lösungen fehlen. Aus der Sicht des Normenkontrollrats sind auch hierfür fach- und ebenübergreifende Lösungen notwendig. Diese könnten darin bestehen, dass Verwaltungen bestimmte Nachweise einfach untereinander austauschten, anstatt Bürger und Unternehmen als „Datenpackesel“ zu benutzen. Sinnvoll wäre auch ein einheitliches elektronisches Urkundenformat in Verbindung mit einem sicheren Dokumentensafe gekoppelt an ein Servicekonto – alles wichtige Basiskomponenten einer föderalen E-Government-Infrastruktur.

### **Gesamtbetrachtung**

Das Ressort hat die Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand nachvollziehbar dargestellt. Der Nationale Normenkontrollrat macht im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellungen der Gesetzesfolgen im vorliegenden Regelungsvorhaben geltend.

Er weist jedoch darauf hin, dass die beabsichtigten Entlastungswirkungen vollständig von der tatsächlichen Umsetzung der mit dem Regelungsvorhaben eingeräumten Möglichkeiten abhängen. Es besteht die Gefahr, dass die beabsichtigten Effekte bei einer zögerlichen Umsetzung ausbleiben. Erforderlich ist eine schnelle und breite Umsetzung durch die Verwaltungen in Bund-, Ländern und Kommunen. Diese ist aus Sicht des Normenkontrollrats entscheidend davon abhängig, dass bundesweit einheitliche Festlegungen zum Schutzniveau von Verwaltungsleistungen und entsprechend zulässigen Kommunikationstechnologien getroffen werden. Gleichzeitig sollten Bund und Länder die Etablierung der bereits als Schriftformäquivalente normierten Kommunikationstechnologien sowie weiterer, nutzerfreundlicher Alternativen, wie z.B. das Servicekonto, entschlossen vorantreiben, da dies langwierige Verhandlungen zum Schriftformabbau im Grunde unnötig machte, da diese Kommunikationstechnologien generell ein hohes Schutzniveau ermöglichen und für alle Verwaltungsverfahren geeignet wären.

Darüber hinaus bedarf es der zusätzlichen Überprüfung von papiergebundenen Nachweispflichten. Der alleinige Fokus auf die Schriftform reicht für vollständig medienbruchfreie Verwaltungsverfahren nicht aus. Es bedarf auch elektronischer Lösungen für Bescheide, Urkunden und andere Dokumente.

Dr. Ludewig  
Vorsitzender

Prof. Kuhlmann  
Berichterstatterin