



■ White Paper E-Justice

Entwicklungspotenziale zur Modernisierung
der Justiz

■ Impressum

Herausgeber:

BITKOM

Bundesverband Informationswirtschaft,
Telekommunikation und neue Medien e.V.

Albrechtstraße 10
10117 Berlin-Mitte

Telefon 030/27576-0
Telefax 030/27576-400

bitkom@bitkom.org
www.bitkom.org

Der Leitfaden konnte nur durch die praktischen Erfahrungen, die von Experten aus den Unternehmen eingebracht wurden, entstehen. Daher bedankt sich BITKOM an dieser Stelle besonders bei:

- Dirk Brauckhoff, IBM Deutschland GmbH
- Ulrich Engels, Microsoft Deutschland GmbH
- Peter Falk, Fujitsu Siemens Computers GmbH
- Jürgen Jurgilewitsch, Materna GmbH
- Martin Irtmann, IBM Deutschland GmbH
- Dr. Frank Mattke, Siemens AG
- Ulrich Merschmeyer, Fujitsu Siemens Computers GmbH
- Gert Metternich, T-Systems Enterprise Services GmbH
- Ruth Prskawetz, CSC Deutschland Solutions GmbH
- Heribert Stiegler, PDV-Systeme GmbH

Ansprechpartner:

Dr. Pablo Mentzini

Tel.: 030/27576-130

Fax: 030/27576-400

E-Mail: p.mentzini@bitkom.org

Inhalt

1	Einführung	5
2	Justizportal als Bindeglied zwischen unterschiedlichen Rechtssystemen	6
2.1	Vorbemerkung	6
2.2	Vision	6
2.3	Anforderungen an ein europäisches Justizportal	8
2.3.1	Sichere, übergreifende Nutzeranmeldung	8
2.3.2	Datensicherheit	8
2.3.3	Bereitstellung benutzerspezifischer Inhalte	8
2.3.4	Sprachliche Barrieren vermeiden	9
2.3.5	Nutzung eines zentralen Bezahl- und Abrechnungssystems	9
2.3.6	Erstellung, Verwaltung und Darstellung von Inhalten	9
2.3.7	Einbindung externer Systeme	9
2.3.8	Recherche in nationalen Auskunftssystemen	10
2.4	Handlungsempfehlungen.....	10
2.4.1	Organisatorische Handlungsempfehlungen	10
2.4.2	Technische Handlungsempfehlungen	10
2.4.3	Rechtliche Handlungsempfehlung.....	10
3	Grenzüberschreitende Kommunikation zwischen Justizverfahrensbeteiligten	11
3.1	Vorbemerkung	11
3.2	Vision, Konzept und Praxis einer grenzüberschreitenden Kommunikation.....	11
3.3	Anforderungen an die EU-Länder und deren Gesetzgebung.....	13
3.4	Handlungsempfehlungen.....	14
3.4.1	Politische Handlungsempfehlungen.....	14
3.4.2	Rechtliche Handlungsempfehlung	15
3.4.3	Fachliche Handlungsempfehlung.....	15
3.4.4	Technische Handlungsempfehlungen	15

4	Informationsaustausch zwischen nationalen Justizregistern	16
4.1	Vorbemerkung	16
4.2	Vision	16
4.3	Anforderungen und aktuelle Probleme beim Informationsaustausch zwischen nationalen Registern.....	16
4.3.1	Notwendigkeit des Zusammenspiels nationaler Register innerhalb der EU am Beispiel der Vernetzung der nationalen Strafregister	17
4.3.2	Notwendigkeit der Vernetzung europäischer Handels- und Geschäftsregister	18
4.3.3	Neue Anforderungen an den Umgang mit Grundbuchdaten	18
4.4	Handlungsempfehlungen.....	19
4.4.1	Politische Handlungsempfehlungen.....	20
4.4.2	Rechtliche Handlungsempfehlungen	20
4.4.3	Organisatorische Handlungsempfehlungen	20
4.4.4	Technische Handlungsempfehlungen	20
5	Verfahrensmodell einer Standardisierung auf europäischer Ebene	21
5.1	Vorbemerkung	21
5.2	Vision	21
5.3	Anforderungen	22
5.4	Handlungsempfehlungen.....	22
5.4.1	Politische Handlungsempfehlungen.....	22
5.4.2	Rechtliche Handlungsempfehlung.....	23
5.4.3	Technische Handlungsempfehlungen	23
5.4.4	Organisatorische Handlungsempfehlungen	24
6	Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie	25
6.1	Einheitlicher Ansprechpartner für Dienstleister	25
6.2	Binnenmarkt-Informationssystem, IMI	25
6.3	Elektronische Verwaltungsverfahren / IT-Umsetzung.....	26
6.4	Auswirkungen der EU-DLR auf die Justiz	26

1 Einführung

Die Modernisierung der Justiz ist ein Prozess, der stets aufs Neue vorangetrieben wird. Fortschritte basieren gegenwärtig vor allem auf Prozessoptimierungen und der Nutzung elektronischer Medien. Auch auf europäischer Ebene gilt es, durch den Einsatz moderner Informationstechnologien für die Beteiligten grenzüberschreitende Verfahren im Justizbereich zu vereinfachen. Geeignete rechtliche und politische Regelungen sowie einheitliche Standards auf verschiedenen Ebenen bilden die Voraussetzung für eine EU-weite Zusammenarbeit auf diesem Gebiet.

Für das Gelingen dieses Vorhabens ist eine gemeinsame europäische E-Justice-Strategie ebenso wie ein EU-Masterplan unabdingbar. Diese zentralen Vorgaben aus Brüssel werden nach der Rechtsordnung der Gemeinschaftsverträge durch die Mitgliedstaaten autonom umgesetzt. In diesem Zusammenhang verfügt gerade Deutschland als Bundesstaat über wertvolle Erfahrungen bei der Umsetzung einheitlicher Richtlinien und Regelungen.

Maßnahmen auf dem Wege zu einer gemeinsamen E-Justice-Strategie sind ein einheitliches europäisches Justizportal, die grenzüberschreitende Kommunikation, der Informationsaustausch zwischen den nationalen Justizregistern sowie einheitliche Verfahrensmodelle und Standardisierung:

Ein einheitliches europäisches Justizportal bildet den zentralen Einstiegspunkt für Verwaltung, Bürger und Wirtschaft zu justizrelevanten Themen und verbindet die eigenständigen Rechtssysteme der EU-Mitgliedsstaaten und der EU-Organe miteinander.

Die Kommunikation zwischen den eigenständigen Rechtssystemen der EU-Mitgliedsstaaten, den EU-Organen und den Bürgern aller Mitgliedsstaaten muss über Grenzen hinweg rechtssicher und rechtsverbindlich erfolgen. Das betrifft Prozesse und Informationen gleichermaßen.

Die Informationen der Wirtschaftsregister aller Mitgliedsstaaten müssen einsehbar sein. Ziel ist ein länderübergreifendes Auskunftssystem. Dazu ist die Möglichkeit einzuräumen, Registerinformationen zwischen den verantwortlichen Behörden der Mitgliedsstaaten auszutauschen.

Erst ein schneller, sicherer und medienbruchfreier Austausch von Informationen und Daten ermöglicht eine erfolgreiche Zusammenarbeit im Justizumfeld. Der Weg dorthin führt über Standardisierung und einheitliche Verfahrensmodelle. Dabei sind politische Entscheidungen, Gesetzgebungsverfahren, die Gestaltung von Prozessen und IT-Standards zu berücksichtigen. Sollen mehrere Justizverfahren interoperabel gestaltet werden, sind zunächst die Prozess- und Informationsmodelle zu harmonisieren.

Alle Beteiligten sind aufgefordert, den Prozess der Modernisierung der europäischen Justiz voranzutreiben. Aus diesem Grund hat BITKOM dieses Thesenpapier als Diskussionsgrundlage für den weiteren Dialog mit der europäischen Justiz erarbeitet.

2 Justizportal als Bindeglied zwischen unterschiedlichen Rechtssystemen

2.1 Vorbemerkung

Sowohl auf EU-Ebene als auch bei den einzelnen Mitgliedsstaaten existiert eine Vielzahl von Justizportalen. Legt man die Wertigkeit von IT-Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung und Justiz zugrunde (Information - Kommunikation - Interaktion – Transaktion), beschränken sich die Inhalte bisher im Wesentlichen auf die Informationsvermittlung; mangels Mehrsprachigkeit trotz der zunehmenden Rechtsbeziehungen zwischen EU-Bürgern und Unternehmen innerhalb der EU zudem meist nur auf den nationalen Kontext beschränkt. Die Portale bleiben somit weithin „Insellösungen“ die zusammenschanglos nebeneinander bestehen.

Da zahlreiche Angebote unterschiedlicher Anbieter genutzt werden, nehmen Integration und Aggregation verteilter Inhalte gegenwärtig einen untergeordneten Stellenwert ein. Eine nutzerspezifische Verwaltung und die Kollaboration, z.B. mit gemeinsamer Nutzung von Fachinformationen und –verfahren, sind lediglich im Zusammenhang mit speziellen Themen und Aufgaben, etwa bei der Kriminalitäts- und Terrorismusbekämpfung, möglich.

2.2 Vision

Das europäische Justizportal bildet den zentralen Einstiegspunkt für Verwaltung, Bürger und Wirtschaft zu justizrelevanten Themen und stellt das Bindeglied zu den eigenständigen Rechtssystemen der EU-Mitgliedsstaaten und den EU-Organen dar.

Der Wille zur Schaffung eines Freiraumes innerhalb der Grenzen der EU-Mitgliedsstaaten wurde im November 2004 im Rahmen des Haager Programms festgeschrieben. Das erfordert eine EU-weite einheitliche Umsetzung der geltenden Politik u.a. im Zusammenhang mit den Grundrechten, der Unionsbürgerschaft, den Bereichen Asyl und Einwanderung, der Visa-Politik und mit der Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Polizei-, Justiz- und Zollbehörden. Hierbei gilt es, die bestehenden autarken Rechtssysteme und Bedürfnisse im europäischen Gesamtkontext entsprechend zu berücksichtigen und ggf. anzupassen oder zu harmonisieren.

Ein europäisches Justizportal wird diesen Prozess der Harmonisierung unterstützen, indem es über eigene Inhalte hinaus einen zentralen Einstiegspunkt für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung anbietet. Durch eine Integration und Aggregation verteilter Inhalte der einzelnen Landes- und Justizsysteme in einem Portal wird die unmittelbare Nutzung zielgruppenorientierter Informationen, Dienste und Prozesse ermöglicht. Darüber hinaus haben räumlich getrennte Arbeitsgruppen und Gremien die Möglichkeit, zeitnah und

effizient zusammenzuarbeiten und Informationen auszutauschen. Eine nutzerspezifische Rollen-, Rechte- und Zugriffsverwaltung ohne Sprachbarrieren kann länderübergreifende Arbeitsgruppen und Gremien unterstützen und erlaubt schließlich eine Kollaboration von Justizorganen im Kontext der oben beschriebenen Aufgaben und Herausforderungen.

Die Vorteile eines integrativen Gesamtansatzes auf der Basis eines Justizportals sollen nachfolgend anhand dreier Szenarien verdeutlicht werden: EU-Bürger, Besucher oder Zuwanderer haben einen sprachbarrierefreien Zugriff auf benötigte Informationen, während z.B. Wirtschaftsunternehmen zentral verfügbare und antragsbasierte Auskunftsdienste in Anspruch nehmen können. Für justizinterne Aufgaben - basierend auf einer IT-gestützten sicheren Identifikation mit entsprechender Prozess-Authentisierung - können relevante Informationen an Fachverfahren übergeben und Prozesse oder Verfahren länderübergreifend und medienbruchfrei bearbeitet werden.

	Informationsportal - frei verfügbar -	Auskunftssysteme - nach Authentifizierung -	Kopplung von Fachverfahren (Prozessintegration) - nach strenger Authentifizierung -
Bürger	■ Gesetzesrecherche		■ Akteneinsicht
Unternehmen	■ Gesetzesrecherche ■ Gegenüberstellung von Gesetzesthemen	■ Gewerberegisteraus- kunft	
Justiznahe Unternehmen	■ Gesetzesrecherche	■ Auskunftsdienste	■ Elektr. Rechtsverkehr
Behörden	■ Gesetzesrecherche		■ Elektr. Rechtsverkehr ■ Grundbuchtransaktion

Abbildung 1: Beispiele für den Nutzen eines Portals

Aus der Vision und den skizzierten Nutzungsbedürfnissen lassen sich Anforderungen an ein europäisches Justizportal ableiten.

2.3 Anforderungen an ein europäisches Justizportal

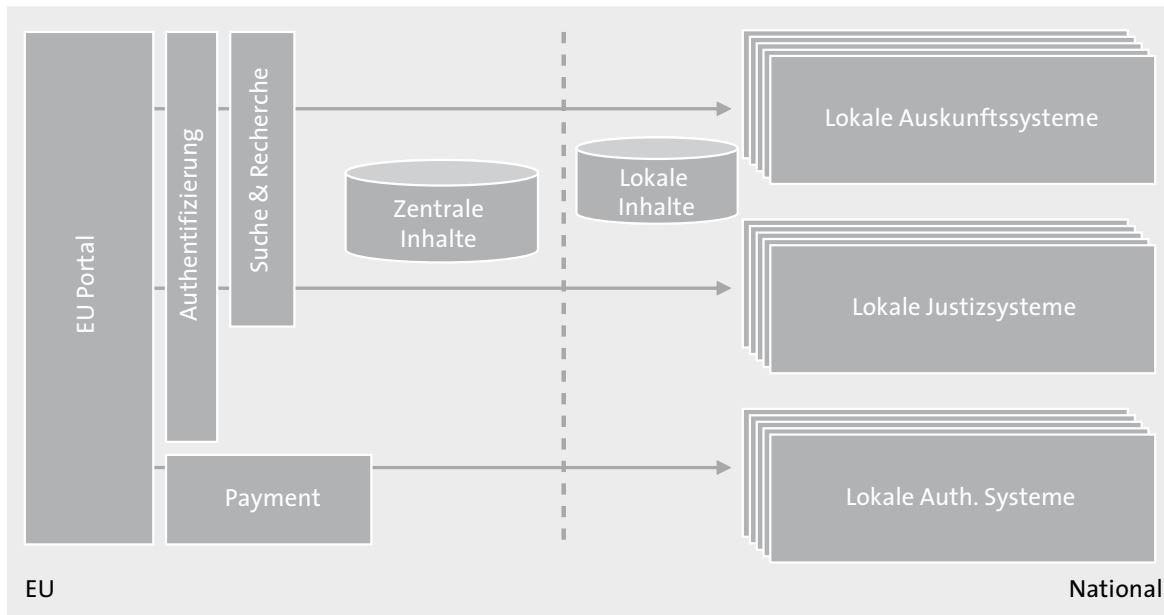


Abbildung 2: Anforderungen an ein europäisches Justizportal

Folgende Anforderungen sind an ein europäisches Justizportal zu stellen:

2.3.1 Sichere, übergreifende Nutzeranmeldung

Das internationale Justizportal soll einem Nutzer den Komfort bieten, alle direkt oder über Verweise bereitgestellten Angebote, für die eine Berechtigung besteht, mit einer einheitlichen Authentifizierung zugänglich zu machen.

2.3.2 Datensicherheit

Es muss sichergestellt werden, dass über das internationale Justizportal übermittelte vertrauliche Daten weder mitgelesen noch verfälscht werden können und Gewissheit über die Herkunft der Daten besteht. Dazu soll die Kommunikation über ein System von allgemein akzeptierten Zertifikaten verschlüsselt und elektronisch signiert werden.

2.3.3 Bereitstellung benutzerspezifischer Inhalte

Um die Ansprache der Nutzergruppen und deren Zugang zu relevanten Informationen abzusichern, ist es ratsam, die Portalseiten zu personalisieren. So wird erreicht, dass die Nutzer gezielt Zugang zu Informationen erhalten, die ihren spezifischen Interessen entsprechen (z.B. Notare zu Immobilien- und Grundstücksrechten). Die Personalisierung dient im Wesentlichen der Benutzerakzeptanz und reduziert die Informationsflut auf die jeweils relevanten Inhalte.

2.3.4 Sprachliche Barrieren vermeiden

Auf alle Bereiche des Portals erstrecken sich die Anforderungen nach Mehrsprachigkeit (Multilingualität). Ein mehrsprachiger Thesaurus erleichtert das sprachübergreifende Finden von Inhalten. Er berücksichtigt dabei auch semantische Zusammenhänge. Es ist abzusehen, dass in Zukunft im Rahmen der Portalfunktionalität automatisierte Übersetzungen von Inhalten geleistet werden können.

2.3.5 Nutzung eines zentralen Bezahl- und Abrechnungssystems

Für kostenpflichtige Dienste und Informationen ist eine zentrale Zahlungsfunktion erforderlich. Hierbei sollten die zielgruppenspezifischen Zahlungsmethoden berücksichtigt und auf bereits bewährte Methoden zurückgegriffen werden. Die Abrechnungskomponente erlaubt die Aufteilung der erhobenen Gebühren auf die in Anspruch genommenen Dienstleister innerhalb der Mitgliedsstaaten.

2.3.6 Erstellung, Verwaltung und Darstellung von Inhalten

Um die portaleigenen Inhalte zur Verfügung stellen zu können, wird ein zentrales Redaktions- und Content-Management-System benötigt. Das Redaktionssystem muss die länderübergreifende, mehrstufige und mehrsprachige Erstellung und Veröffentlichung von Inhalten ermöglichen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass verschiedene Rollen und Rechteinhaber beteiligt werden müssen, wie z.B. Behörden, Kanzleien und Übersetzungsbüros. Um in diesen Inhalten navigieren und den sprachlichen und kulturellen Besonderheiten gerecht werden zu können, werden die drei Zugriffswege Volltextsuche, Thesaurus sowie Navigation über eine Baumstruktur angeboten. Eine multilinguale und -kulturelle Erweiterung nach dem Lebenslagenprinzip wird diese Suchmöglichkeiten ergänzen.

2.3.7 Einbindung externer Systeme

Es ist davon auszugehen, dass aufgrund der Vielzahl der am Justizportal beteiligten Länder heterogene Systeme vorzufinden sind. Das Portal dient dabei als Zugang zu den Geschäftsprozessen und Verfahren der Mitgliedsstaaten, um diese anzustoßen oder über den Prozessstatus zu informieren. Die dazu benötigte Integrationstechnologie dient im Wesentlichen als Plattform, um die an diesem Prozess beteiligten dezentralen Dienste und Fachverfahren zu integrieren. Auch werden im Portal die portalinternen Abläufe als Prozesse (Steuerungslogik) abgebildet. Die Zusammenführung unterschiedlicher Informationsquellen (Content Syndication) wird ebenfalls unterstützt.

2.3.8 Recherche in nationalen Auskunftssystemen

Die bereits verfügbaren und im Aufbau befindlichen nationalen Recherchesysteme (z.B. nationale Register) sollen von einem übergeordneten Recherchesystem in ein europäisches Justizportal eingebunden werden, damit sie im europäischen Maßstab genutzt werden können. Das Prinzip der Metasuche erlaubt, mit einer Suchanfrage ähnliche Informationsquellen aus den unterschiedlichen Ländern zu nutzen. Die Vorteile liegen vor allem in der zentralen, einheitlichen Bedienung eines solchen Systems und in der zeitnahen Erstellung einer länderübergreifenden Rechercheauswertung.

2.4 Handlungsempfehlungen

Zur Umsetzung eines europaweiten Portals müssen über die im Kapitel 2.3 definierten Anforderungen hinaus folgende Voraussetzungen geschaffen werden:

2.4.1 Organisatorische Handlungsempfehlungen

- Die Benutzergruppen und die länderspezifischen Rechte sind unter juristischen Gesichtspunkten, ggf. durch eine Harmonisierung der Zugriffsrechte, festzulegen.
- Ein mehrsprachiger Thesaurus ist zu definieren, um die fachliche Vergleichbarkeit juristischer Inhalte abzusichern.

2.4.2 Technische Handlungsempfehlungen

- Es sind europaweit gültige Standards für Zertifikate und Zertifikatsklassen zu definieren und einzuführen. Das betrifft sowohl die Zertifikate für die Authentifizierung als auch solche für die Verschlüsselung und für elektronische Signaturen.
- Bei der Integration von Fachverfahren und Auskunftssystemen ist eine enge Verzahnung des Berechtigungssystems des Justizportals mit den bestehenden Sicherheitssystemen der prozessbeteiligten Systeme zu berücksichtigen. Ein europaweites Sicherheitskonzept ist dabei anzustreben.

2.4.3 Rechtliche Handlungsempfehlung

- Es müssen die organisatorischen und rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden, um eine zentrale Gebührenordnung innerhalb der Mitgliedsstaaten und eine entsprechende Verteilung der eingenommenen Gebühren an die Dienstleister der einzelnen Länder zu gewährleisten.

3 Grenzüberschreitende Kommunikation zwischen Justizverfahrensbeteiligten

3.1 Vorbemerkung

Kommunikation zwischen den eigenständigen Rechtssystemen der EU-Mitgliedsstaaten, den Organen der EU und den Bürgern der Europäischen Gemeinschaft muss Rechtssicherheit und Rechtsverbindlichkeit gewährleisten. Jegliche Kommunikation über Rechtsräume hinweg unterliegt diesen Paradigmen. Die Prozesse, und damit die transportierten Informationen, müssen den rechtlichen Anforderungen des „publizierenden“ und „konsumierenden“ Landes entsprechen. Nur dann erfüllen sie die strengen Kriterien von Rechtssicherheit und Rechtsverbindlichkeit und erbringen einen entsprechenden Nutzen.

Eine diesen Anforderungen unterliegende Kommunikation muss eine adäquate Infrastruktur aufweisen, die Sicherheit hinsichtlich der Authentizität, Übertragung, Informationsintegrität, Authentifizierung und Identifikation bietet. Entsprechende Kommunikationsstandards für die Einheitlichkeit, Sicherheit, Durchgängigkeit, Vertraulichkeit und Zugänglichkeit sind unabdingbar und aus entsprechenden Industriestandards abzuleiten. Diese Kommunikationsstandards müssen europäischen und landesrechtlichen Anforderungen genügen. Eine asynchrone Prozessbearbeitung zur Wahrung der Unabhängigkeit der Beteiligten muss unterstützt und End-to-end-Kommunikation ermöglicht werden. Darüber hinaus sind verschiedene Identifikationsmöglichkeiten anzubieten.

Prof. Heckmann, Universität Passau, hat den Begriff des virtuellen Verwaltungsraums geprägt. Dieser Terminus gewinnt für den Rechtsverkehr im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Kommunikation an Bedeutung.

3.2 Vision, Konzept und Praxis einer grenzüberschreitenden Kommunikation

Eine effiziente Verwaltung und mehr Qualität bei geringeren Kosten - das ist der Ansatz von E-Government. Die elektronische Abwicklung von Verwaltungsprozessen führt zu mehr Bürgerfreundlichkeit, beschleunigt Verwaltungsprozesse und senkt die Kosten. Im Rahmen der länderspezifischen Verwaltungsmodernisierung und E-Government-Aktivitäten erwarten öffentliche Verwaltungen Beratungen und IT-Lösungen zu ganzheitlich integrierten und optimierten E-Government-Prozessen.

Eine ganzheitlich angelegte Strategie, die über die Digitalisierung vorhandener Services hinausgeht, sowie eine flexible und zukunftsfähige Lösungsarchitektur sind die Grundpfeiler wirtschaftlichen E-Governments.

Eine sichere und medienbruchfreie Kommunikation und Kollaboration auf Basis medienbruchfreier End-to-end-Prozesse, sowohl im gesamteuropäischen als auch im länderspezifischen Kontext der Justiz,

stehen dabei im Fokus. Es geht nicht allein um den Austausch von Dokumenten auf der Grundlage bestehender Standardformate wie HTML oder PDF; vielmehr besteht die Vision darin, verfahrensbezogene Daten nahtlos und eventuell sogar automatisiert in die bestehenden Fachverfahren und Prozesse zu integrieren und dabei der Herausforderung der Mehrsprachigkeit zu begegnen.

Architektur

Unter Berücksichtigung der genannten Randbedingungen ist ein Hub&Spoke-Architekturansatz, basierend auf erprobten Queuing- und Messaging-Technologien, für einen E-Justice-Hub denkbar. Der Begriff Hub and Spoke (Nabe und Speiche) verdeutlicht, dass die Verbindung zwischen zwei Endknoten nicht direkt, sondern über einen Zentralknoten, den Hub (englisch: Nabe), geführt wird. Die Verbindungen der Endknoten zum Zentralknoten bezeichnet man hierbei als Spokes.¹ Im E-Justice-Hub verbinden über Europa verteilte Hubs, die Verfahren der EU-Länder (Knoten), miteinander und bündeln die Informationsströme. Über dieses Netz von Knoten können alle Informationen sicher und verlässlich transportiert werden.

Die Hub&Spoke-Architektur bewahrt die Eigenständigkeit der europäischen Staaten. Die jeweiligen Landessysteme können über neutrale Schnittstellen Informationen aus dem Gesamtsystem der Europäischen Union abrufen bzw. Informationen austauschen. Die Informationen unterliegen in allen beteiligten Ländern den gleichen standardisierten Sicherheitsrahmenbedingungen und Datenformaten in der jeweiligen Ausprägung.

Eine solche Architektur trägt also der Unabhängigkeit der Beteiligten Rechnung, ermöglicht neutrale, standardisierte Schnittstellen und den kontrollierten Zugriff auf Daten. Weiterhin berücksichtigt sie den Status der Vertraulichkeit von Daten und sichert die Datenbereitstellung über entsprechende Methoden zur Hochverfügbarkeit der Systeme.

¹ http://de.wikipedia.org/wiki/Hub_and_Spoke

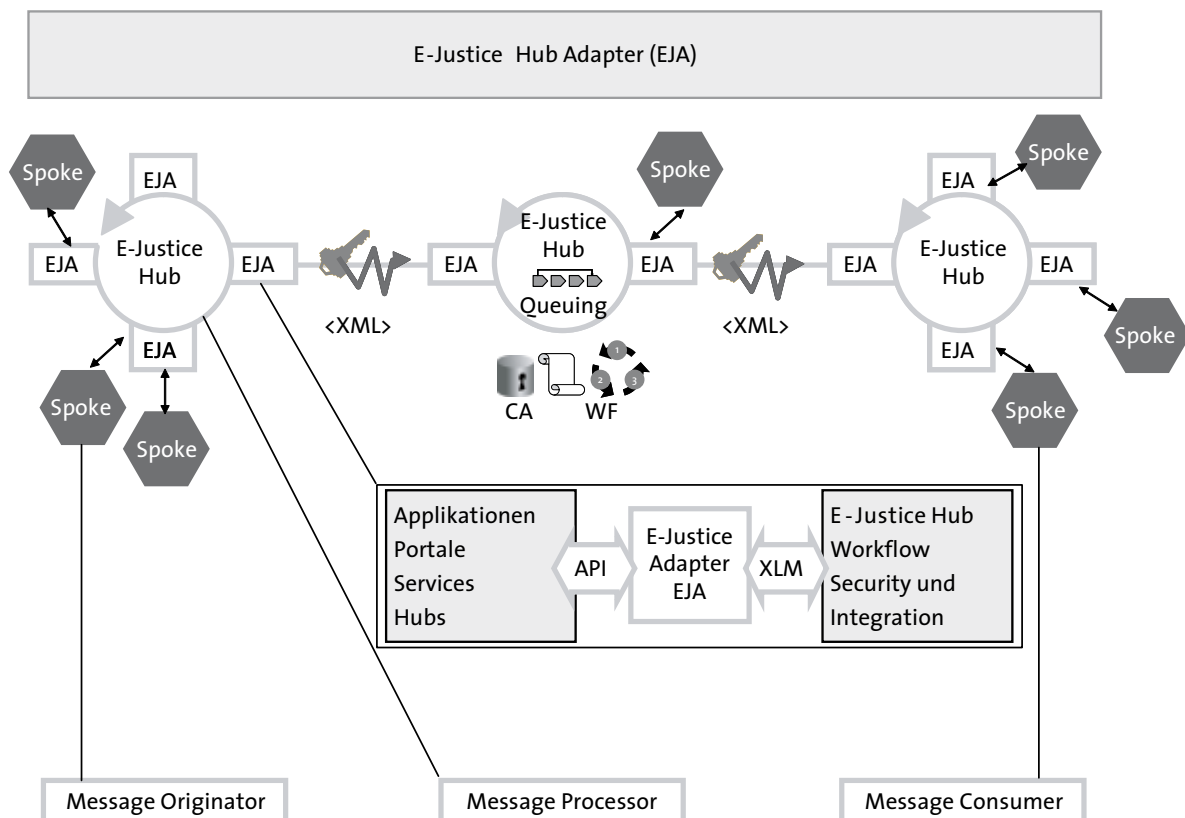


Abbildung 3: E-Justice-Hub-Adapter

Folgende Hub&Spoke-Komponenten werden für diesen Ansatz benötigt:

- zugelassene Trustcenter in EU und den Ländern (vertrauenswürdig),
- ein regelbasierter Hub je EU-Land, asynchrone Kommunikation, Hub&Spoke-Technologie,
- Standardisierte Austauschformate (etwa basierend auf XML als Beschreibungssprache),
- Zugang für jedes EU-Land über zugelassene ID-Card mit digitaler Signatur.

3.3 Anforderungen an die EU-Länder und deren Gesetzgebung

Die Gesetzgebung ist gefordert, die entsprechenden Rahmenbedingungen zu schaffen. Über Verwaltungsverfahrensvorschriften ist abzusichern, dass Sicherheitsmerkmale länderübergreifend übertragbar sind. Die Vertrauenswürdigkeit zwischen den in den Ländern zugelassenen Verfahren zur Identifikation und Authentifizierung muss über entsprechende Abkommen hergestellt werden. Eine zentrale Stelle auf Bundesebene hat die abgesicherte, hochverfügbare Infrastruktur bereitzustellen und die Schnittstellen zu den jeweiligen regionalen Strukturen zu garantieren.

In Deutschland definiert das Bundesamt für Sicherheit (BSI)² länderübergreifend die Grundlagen für die Kommunikations- und Sicherheitsstandards. Auf europäischer Ebene wäre zu klären, ob und in welchem Umfang die Europäische Sicherheitsagentur (ENISA) diese Aufgabe übernehmen kann.³

Die gemeinschaftsweite Realisierung von Signaturkomponenten auf Basis der Signaturverordnung und die Zertifizierung von Identifikationsmöglichkeiten sind grundlegend für einen allgemein zugänglichen Dienst. Dazu sollte ein EU-weit gültiger Datensatz entwickelt und definiert werden. Er muss die für den elektronischen Austausch notwendigen Datenfelder beinhalten und über standardisierte Schnittstellen in die nationalen Fachverfahren und Prozesse integrierbar sein.

Für die Realisierung dieses anspruchsvollen Programms reicht es nicht aus, die nationalen, also dezentralen, Systeme durch eine zentrale Lösung zu ersetzen; vielmehr muss eine infrastrukturelle Vernetzung erfolgen und eine prozessuale Interoperabilität hergestellt werden.

3.4 Handlungsempfehlungen

Zur Gewährleistung einer rechtssicheren und rechtsverbindlichen grenzüberschreitenden Kommunikation zwischen den eigenständigen Rechtssystemen der EU-Mitgliedsstaaten, den Organen der EU und den Bürgern der Europäischen Gemeinschaft werden folgende Empfehlungen gegeben:

Grundsätzlich wird empfohlen, die vorhandenen Systeme unter Beibehaltung der nationalen Identitäten zu vernetzen.

3.4.1 Politische Handlungsempfehlungen

- Von den politischen Entscheidungsträgern ist die Bereitschaft zur Unterstützung und aktiven Mitarbeit zu geben.
- Auf nationaler und internationaler Ebene sind die notwendigen Rahmenbedingungen zu definieren und zu verabschieden.
- Die europäische Zusammenarbeit der Justizgremien ist bei aktiver Mitarbeit der Industrie fortzuführen (z.B. über eine BITKOM Arbeitsgruppe).

2 Weiterführende Informationen zum BSI unter <http://www.bsi.de/>

3 Weiterführende Informationen zu ENISA unter <http://www.enisa.europa.eu/>; nähere Informationen zum rechtlichen Rahmen, der Verordnung (EG) Nr. 460/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 zur Errichtung der Europäischen Agentur für Netz- und Informationssicherheit unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004R0460:DE:HTML>

3.4.2 Rechtliche Handlungsempfehlung

- Ein Kommunikations- und Interaktionsstandard ist unter Berücksichtigung von Authentizität, Integrität und Identifikation zu definieren und zu verabschieden.

3.4.3 Fachliche Handlungsempfehlung

- Die Prozesse und Fachverfahren sind bzgl. der definierten rechtlichen Anforderungen zur Herstellung der Rechtssicherheit und –verbindlichkeit anzupassen.

3.4.4 Technische Handlungsempfehlungen

- Ein „end-to-end“-fähiger Justiz-Kommunikationsstandard ist technisch zu definieren.
- Verfahrens- und prozessbezogene Daten und Informationen sind zu integrieren.
- Eine kontextbezogene Mehrsprachigkeit ist zu realisieren.
- Eine rechtssichere Kommunikations-Infrastruktur ist aufzubauen bzw. zu erweitern.

4 Informationsaustausch zwischen nationalen Justizregistern

4.1 Vorbemerkung

Die Register in den Mitgliedsstaaten der EU enthalten das Wissen der Justiz über natürliche und juristische Personen und stellen damit einen hohen materiellen und immateriellen Wert dar. Aus diesem Grund besteht in einem europäischen Binnenmarkt die Notwendigkeit, dieses Wissen nicht nur national, sondern auch europaweit für unterschiedliche Benutzergruppen einheitlich zugänglich zu machen.

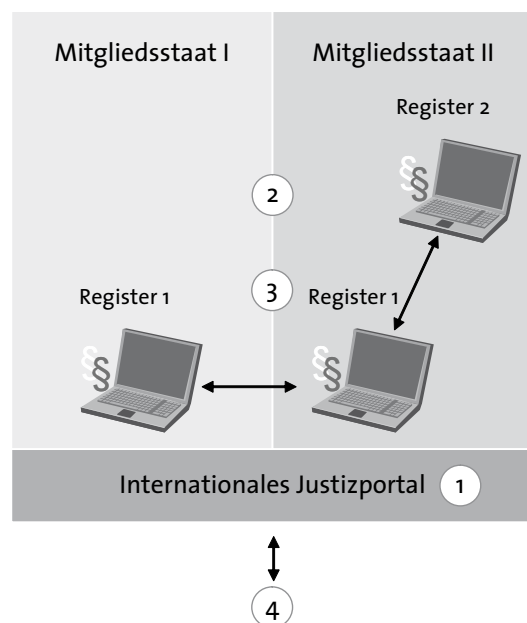
Darüber hinaus ist es elementar, dass die Mitgliedsstaaten ihr Wissen miteinander teilen und notwendige Informationen untereinander austauschen.

4.2 Vision

Die Vision besteht darin, dass im zusammengewachsenen Europa der Informationsaustausch im Bereich der Justiz eine grundsätzlich neue Qualität erlangt:

Über ein länderübergreifendes Auskunftssystem kann jedermann Informationen relevanter Register aller EU-Mitgliedsstaaten einsehen. Außerdem können Registerinformationen zwischen den verantwortlichen Behörden der Mitgliedsstaaten ausgetauscht werden. Veränderungen von Registerinformationen mit juristischen Konsequenzen in einem Land ziehen dann notwendig auch Veränderungen von Registerinformationen mit juristischen Konsequenzen in einem anderen Land nach sich. Die Bereitstellung von Informationen erfolgt zielgruppenorientiert.

Abbildung 4: Nutzung des länderübergreifenden Auskunftssystems



4.3 Anforderungen und aktuelle Probleme beim Informationsaustausch zwischen nationalen Registern

Anhand der folgenden Fallbeispiele zum Strafregister, Handelsregister und Grundbuch sollen aktuelle Probleme beim Informationsaustausch zwischen nationalen Registern aufgezeigt und neue Anforderungen formuliert werden.

4.3.1 Notwendigkeit des Zusammenspiels nationaler Register innerhalb der EU am Beispiel der Vernetzung der nationalen Strafregister

Europa hat sich in den letzten fünfzig Jahren zu einem Binnenmarkt mit durchlässigen Grenzen entwickelt. Eine wesentliche Voraussetzung für die wirkungsvolle grenzüberschreitende Bekämpfung der Kriminalität ist ein schneller und effizienter Austausch von Informationen zwischen den Ländern. Das schließt auch die Informationen der nationalen Strafregister der EU-Staaten ein. Aus diesem Grund haben die Länder Frankreich, Deutschland, Spanien, Belgien und Tschechien im Rahmen eines Pilotierungsprojektes die Vernetzung ihrer nationalen Strafregister durchgeführt. Im Rahmen der Pilotierungsphase wurde zum einen eine sichere elektronische Kommunikation zwischen den nationalen Strafregistern eingerichtet; zum anderen konnte mittels einer Teilstandardisierung der Registerinhalte mit automatisierter Übersetzung die Verständlichkeit dieser Informationen verbessert werden. Mitte 2006 wurde nach der erfolgreichen Pilotierung der Echtbetrieb der nationalen Strafregistervernetzung aufgenommen. Seitdem hat sich Luxemburg dieser Vernetzung angeschlossen. Weitere Staaten haben ihr Interesse bekundet.

Durch die Strafregistervernetzung kann ein Auskunftersuchen in den beteiligten Ländern des Registerverbundes vom Zeitpunkt der Antragstellung bis zur Vorlage der Auskunft innerhalb von wenigen Stunden abgewickelt werden. Die Zeiten, in denen zur Abwicklung dieses Vorgangs ein förmliches Rechtshilfeersuchen in Papierform in der Sprache des ersuchten Landes verfasst werden musste und die Zeitdauer für die Vorgangsabwicklung sich im Tage- bzw. Wochenbereich bewegte, sind für die Staaten, die an der Strafregistervernetzung teilnehmen, vorbei. Auch die Aktualität der Registerinhalte wurde in Bezug auf die Verurteilung von ausländischen Personen in den an der Registervernetzung beteiligten Mitgliedsstaaten erheblich verbessert. War es früher üblich, im Rahmen des Strafnachrichtenaustausches die Informationen der Register quartalsweise zu aktualisieren, so kann das heute aufgrund der elektronischen Vernetzung der Strafregister tagesaktuell erfolgen.

Da in den einzelnen Mitgliedsstaaten bereits funktionierende IT-Systeme entwickelt wurden, die die länderspezifische Rechtsprechung optimal abbilden, ist eine Vernetzung der in den EU-Staaten dezentral geführten Systeme einer zentralen Lösung auf EU-Ebene vorzuziehen. Auch die Anbindung weiterer Mitgliedsstaaten, die über ein nationales EDV-gestütztes Strafregisterverfahren verfügen, ist gegeben und sollte forciert werden. Dabei ist die Entwicklung eines Standards für den Austausch von Informationen und einheitliche Datenbeschreibungsstandards für die Justiz auf EU-Ebene unumgänglich. Um die Registervernetzung effizient voranzubringen, sollte eine IT-Arbeitsgruppe, der entscheidungsbefugte Vertreter der einzelnen Mitgliedstaaten angehören, etabliert werden. Ein solches Gremium könnte für bereits vernetzte Staaten koordinierende und für interessierte Mitgliedstaaten beratende und unterstützende Aufgaben wahrnehmen.

Die Vernetzung der Strafregister zeigt, dass aus Überlegungen, die zunächst für bilaterale Beziehungen entwickelt wurden, eine funktionstüchtige und schlagkräftige Lösung entstehen kann. Somit ist die Vernetzung der Strafregister als Vorreiter für die Vernetzung weiterer Justizregister auf EU-Ebene anzusehen. Die positiven und negativen Erfahrungen können bei der Planung künftiger Vorhaben auf EU-Ebene berücksichtigt werden. Die schrittweise Vernetzung weiterer Justizregister kann und sollte angegangen werden!

4.3.2 Notwendigkeit der Vernetzung europäischer Handels- und Geschäftsregister

Eine britische Ltd hat als Tochtergesellschaft eine deutsche GmbH. Die Ltd geht in Konkurs. Dieser Schritt wird im britischen Register verzeichnet. Da dieses Register nicht mit dem deutschen Register kommuniziert, in dem die Tochter-GmbH eingetragen ist, kann die GmbH weiter operieren, obwohl sie möglicherweise in Anschlusskonkurs hätte gehen müssen.

Die Verantwortung für die Handelsregister liegt nicht beim Bundesministerium der Justiz, sondern bei den Justizbehörden der 16 Bundesländer. Die Justizbehörden sind in zwei Verbänden organisiert, die folgende Arbeitsgrundlagen umgesetzt haben:

- das Fachverfahren zum elektronischen Handelsregister,
- die elektronische Registerakte,
- den vollständigen elektronischen Rechtsverkehr mit Professionals (Notare etc.) über das elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach (EGVP),
- den elektronischen Zugang für alle via www.handelsregister.de.

Hierbei fanden Standards Verwendung, auf die sich zuvor die beteiligten Justizbehörden geeinigt hatten, wie z.B. das XML-basierte Dateibeschreibungsformat XREGISTER als Teilmenge von XJUSTIZ zum Austausch von Registerdatensätzen.

Neben den technischen Anforderungen galt es, eine Reihe von juristischen und organisatorischen Herausforderungen zu meistern, die durch terminliche Vorgaben der europäischen Gesetzgebung wie z.B. SLIM IV noch verstärkt wurden. In einer europäischen Dimension werden weitere Herausforderungen linguistischer und semantischer Natur zu bewältigen sein.

Diese Aufgaben wurden durch Unternehmen der deutschen IT-Industrie gelöst, die sich ebenfalls in Arbeitsgemeinschaften zusammengefunden hatten.

4.3.3 Neue Anforderungen an den Umgang mit Grundbuchdaten

In den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten gibt es spezifische Lösungen zur Führung von Grundbesitz, auch sind die rechtlichen Vorgaben sehr unterschiedlich. So ist in Deutschland der Zugriff auf Grundbuchdaten nur durch Nachweis eines berechtigten Interesses möglich, während z.B. in Österreich das Grundbuchregister öffentlich ist.

Mit dem Zusammenwachsen von Europa, der Möglichkeit der Bürger und der Unternehmen, europaweit zu agieren und auch durch die neuen Geschäftsmöglichkeiten, die das Internet bietet, ergeben sich Anforderungen an die nationalen Grundbuchverfahren, welche in Zukunft zum Nutzen der Bürger, Behörden und Unternehmen zu realisieren sind.

Die folgenden Beispiele sollen den neuen Bedarf aufzeigen:

Beispiel 1

Herr Mustermann möchte in Deutschland ein Grundstück mit Einfamilienhaus erwerben. Dazu benötigt er ein Darlehen. Die günstigsten Konditionen findet er im Internet bei einer Bank in Österreich. Die Bank möchte vorab das Grundbuch online prüfen, um die Beleihungsgrenze festzulegen und anschließend den Vorgang der Eintragung der Grundschuld verfolgen zu können (Antragsliste und Anschauen der Grundschuld nach Eintragung in Abteilung III). Nach der heutigen Rechtslage und Systemunterstützung ergeben sich in Deutschland folgende Probleme: Die Bank müsste eine Zulassung zum Abrufverfahren in dem betreffenden Bundesland beantragen - was rechtlich für eine ausländische Bank schwierig werden könnte - und dazu eine einmalige Anmeldegebühr und Monatsgebühren sowie die anfallenden Nutzungsgebühren entrichten. Alternative Gebührenmodelle für Ad-hoc-Nutzer sind erst in der Diskussion.

Beispiel 2

Herr Gentile - italienischer Staatsbürger - lebt und arbeitet in Deutschland und hat ein Haus erworben. Herr Gentile stirbt. Der Testamentsvollstrecker aus Palermo möchte als Erstes den Grundbesitz von Herrn Gentile in Deutschland identifizieren, danach die Eintragung der Erbfolge in das Grundbuch über den elektronischen Rechtsverkehr beantragen und das Ergebnis im Auskunftssystem prüfen. Auch hier sind nach heutiger Rechtslage und Systemunterstützung in Deutschland Schwierigkeiten zu überwinden. Der Testamentsvollstrecker aus Italien kann den Vorfall über den elektronischen Rechtsverkehr nicht abwickeln. Er hat rechtlich auch nicht die Freigabe, bundesweit nach Grundbesitz von Herrn Gentile zu recherchieren, und auch keine systemtechnische Unterstützung dafür. Der Testamentsvollstrecker müsste genau die betroffenen Grundbücher kennen, um dann dem zuständigen Grundbuchamt auf dem Postweg sein Anliegen darzulegen, beglaubigte Ausdrücke der Grundbücher anfordern und die Eintragung der Erben veranlassen zu können.

Beispiel 3

Die Firma X meldet in England Insolvenz an. Sie war zudem mit Unternehmensteilen in Deutschland vertreten. Der Insolvenzverwalter in England möchte herausfinden, welcher Grundbesitz in Deutschland zur Insolvenzmasse gehört, entsprechende Insolvenzvermerke für diese Grundbücher beantragen und die Eintragungen überprüfen. Auch hier fehlen die Möglichkeiten der freien Recherche im Grundbuchregister und die Anzeige der betreffenden Grundbücher sowie die Möglichkeit der Beantragung von Eintragungen über den elektronischen Rechtsverkehr.

4.4 Handlungsempfehlungen

Die Einführung zentraler europäischer Register ist aufgrund der föderalen Struktur Europas und der Vielzahl der bereits vorhandenen Registersysteme kein geeigneter Weg zur Harmonisierung von Registerinformationen.

Vielmehr sollten die vorhandenen Systeme unter Beibehaltung ihrer nationalen Identitäten vernetzt werden. Über ein europäisches Justizportal kann ein übergreifender Zugang für die Nutzer geschaffen werden.

4.4.1 Politische Handlungsempfehlungen

- Ein verbindliches Strategiepapier mit einer Priorisierung der Handlungsfelder und Zeitplänen für die Umsetzung auf europäischer Ebene ist zu entwickeln.
- Eine klare politische Willensbekundung zur Umsetzung muss eingefordert werden.

4.4.2 Rechtliche Handlungsempfehlungen

- Die Rechtssysteme der Mitgliedsstaaten müssen bedarfsorientiert harmonisiert werden, soweit dies erforderlich ist, um einen reibungslosen Datenaustausch zu gewährleisten.
- Rechtliche Hürden, die dem effektiven Datenaustausch der Justiz in Europa entgegenstehen, müssen identifiziert und beseitigt werden.

4.4.3 Organisatorische Handlungsempfehlungen

- Schaffung länderübergreifender Gremien mit Entscheidungsbefugnis zur Umsetzung der priorisierten Handlungsfelder.
- Themenbezogene Arbeitsgemeinschaften unter Einbeziehung der Wirtschaft sind zu bilden.

4.4.4 Technische Handlungsempfehlungen

- Für die europaweite Zulassung der relevanten Nutzer zum elektronischen Rechtsverkehr und zu den Auskunftssystemen müssen die Trust-Center-Zertifikate in ganz Europa anerkannt werden.
- Alle Grundbuchregister sind auf datenbankgestützte Register mit recherchierbaren Metadaten und Grundbucheintragungen umzustellen.
- Für eine gemeinsame Kommunikations-Metadatenstruktur müssen die Metadatenstrukturen der Register abgeglichen werden.
- Für die betroffenen Register sollte ein direkter, automatisierter Abgleich relevanter Informationsinhalte erfolgen.
- Zur Unterstützung der Mehrsprachigkeit ist Unicode für Registeranwendungen zu nutzen.

5 Verfahrenmodell einer Standardisierung auf europäischer Ebene

5.1 Vorbemerkung

Der Aktionsplan für elektronische Behördendienste (E-Government) ist ein fester Bestandteil der i2010-Initiative für Wachstum und Beschäftigung in der Informationsgesellschaft. Er soll einen wichtigen Beitrag zur Erfüllung der Lissabon-Agenda und anderer politischer Ziele der Europäischen Gemeinschaft leisten.

E-Justice ist in die EU-weiten E-Government-Bestrebungen eingebunden. Eine erfolgreiche Zusammenarbeit im Justizumfeld der EU erfordert den schnellen, sicheren und möglichst medienbruchfreien Austausch von Informationen und Daten. Ein wesentlicher Erfolgsfaktor für E-Justice-Vorhaben in der EU ist die Standardisierung.

5.2 Vision

Die Standardisierungsbemühungen werden dann erfolgreich sein, wenn sie alle Ebenen von der Politik und Gesetzgebung über die Prozesse bis hin zu den IT-Standards erfassen. Tragfähige europäische Gremien unter Einbindung des Erfahrungsschatzes der IT-Wirtschaft sollen für die Umsetzung sorgen.



Abbildung 5: Verfahrenmodell einer Standardisierung

5.3 Anforderungen

Für eine Standardisierung auf europäischer Ebene gelten folgende Anforderungen:

- EU-weit abgestimmte „E-Justice-Handlungsfelder“ sind die Voraussetzung für die Standardisierung von Prozessen.
- Es müssen einheitliche rechtliche Rahmenbedingungen für die Standardisierung von E-Justice geschaffen werden.
- Standardisierte Prozesse und Daten sind die Voraussetzung für eine IT-Standardisierung.
- IT-Standardisierung in E-Justice-Vorhaben muss durch die konsequente Nutzung internationaler IT-Standards geprägt sein.
- Die erfolgreiche E-Justice-Standardisierung erfordert die nachhaltige Etablierung von EU-Gremien unter Beteiligung der IT-Wirtschaft.
- E-Justice-Standardisierung ist nur im Verbund mit anderen E-Government-Initiativen erfolgreich und wirtschaftlich.

Aus den Anforderungen werden nachfolgend jeweils entsprechende Handlungsempfehlungen abgeleitet.

5.4 Handlungsempfehlungen

EU-weit abgestimmte „E-Justice-Handlungsfelder“ sind die Voraussetzung für die Standardisierung von Prozessen. Durch die Erweiterung der EU und den Wegfall von Beschränkungen innerhalb der EU ergeben sich grenzüberschreitende Handlungsfelder, in denen eine elektronische Zusammenarbeit über nationale Justizverfahren hinweg dringend erforderlich wird. Als Beispiele seien genannt: European Land Information Service (EULIS), Strafregister, EU-Mahnverfahren.

5.4.1 Politische Handlungsempfehlungen

- Die E-Justice-Handlungsfelder müssen EU-weit definiert und in einem verbindlichen Masterplan festgeschrieben werden.
- In diesem Masterplan muss eine Priorisierung der Einzelthemen mit einem Zeitplan zur Umsetzung enthalten sein, damit Nachhaltigkeit sichergestellt wird. Die Anforderungen an die definierten Handlungsfelder müssen den Bedürfnissen der Justiz, der Bürger und der Unternehmen entsprechen.

Es müssen einheitliche rechtliche Rahmenbedingungen für die Standardisierung von E-Justice geschaffen werden. Die Rechtsverordnungen der Justiz müssen die modernen E-Justice-Erfordernisse unterstützen. Dazu sind einheitliche rechtliche Rahmenbedingungen für die Standardisierung von E-Justice erforderlich. Beispiele sind die Rechtsverordnung zum elektronischen Rechtsverkehr, das Justizkommunikationsgesetz, das Freiwillige-Gerichtbarkeits-Reformgesetz (FGG-Reformgesetz) in Deutschland und EU-Mahnverfahren.

5.4.2 Rechtliche Handlungsempfehlung

- Europäische Gremien sollten beauftragt werden, die Harmonisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen für E-Justice innerhalb der EU voranzutreiben. Für die Schaffung einheitlicher rechtlicher Grundlagen können Erfahrungen aus Deutschland auf die EU übertragen werden, da aufgrund der föderalen Struktur in Deutschland ähnliche Vorarbeiten zu leisten waren.

Standardisierte Prozesse und Daten sind die Voraussetzung für eine IT-Standardisierung. Voraussetzung für fachspezifische Anwendungen im E-Justice-Umfeld sind Prozess- und Informationsmodelle. Sollen mehrere E-Justice-Verfahren interoperabel gestaltet werden, dann sind zunächst die Prozess- und Informationsmodelle zu harmonisieren bzw. zu standardisieren (vgl. Simpler Legislation for the Internal Market (SLIM IV), Redesign des elektronischen Grundbuchs).

5.4.3 Technische Handlungsempfehlungen

- Um eine behörden- und fachübergreifende Interoperabilität im europäischen Justizverbund zu ermöglichen, müssen international vorhandene Standards genutzt oder geschaffen werden. Dazu sind sowohl die Daten als auch die Prozesse zu harmonisieren oder zu standardisieren.
- IT-Standardisierung in E-Justice-Vorhaben muss durch die konsequente Nutzung internationaler IT-Standards geprägt sein. Zur Absicherung der Weiterentwicklung von E-Justice bedarf es internationaler Standards, die den Anwendern eine weitgehende Hersteller-Unabhängigkeit ermöglichen. So ist XML als weltweit anerkanntes Datenbeschreibungsformat für den Austausch strukturierter Informationen die Grundlage von XJustiz sowie United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business (UN/CEFACT) für Prozesse und Daten. Um E-Justice interoperabel zu gestalten, müssen nicht unbedingt neue Standards entwickelt, sondern vielmehr bestehende und bewährte IT-Standards konsequent genutzt werden. Die Entwicklung eigener Standards kann zu Insellösungen führen und ist zu vermeiden.
- Die erfolgreiche E-Justice-Standardisierung erfordert die nachhaltige Etablierung von EU-Gremien unter Beteiligung der IT-Wirtschaft. Nationale Standardisierungsprojekte sind bisher nur in geringem Umfang an internationalen Standards ausgerichtet worden. Einrichtungen, die gemeinsame Grundsätze des IuK-Einsatzes einvernehmlich abstimmen, fehlen in der EU. Das führt oft zur Inkompatibilität verschiedener länderspezifischer Lösungen. Um eine Interoperabilität der

einzelnen Lösungen herzustellen, entsteht nachfolgend häufig ein hoher Konsolidierungsaufwand. Im deutschen Justizumfeld konnten sich bereits Gremien und Arbeitsgruppen erfolgreich etablieren: EDV-Gerichtstag, Online Services Computer Interface (OSCI-Leitstelle), Kooperationsausschuss Allgemeine Datenverarbeitung Bund/Länder/Kommunaler Bereich (KoopA DV), Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (KBSt).

5.4.4 Organisatorische Handlungsempfehlungen

- Übergreifende E-Justice-Vorhaben können nur durch das Etablieren von Gremien erfolgreich durchgeführt werden, die die Kommunikation zwischen den Behörden, den Einrichtungen von Forschung und Lehre und der Wirtschaft und damit zwischen den Bedarfsträgern, den Impulsgebern und Bedarfsdeckern herstellen und aufrechterhalten.
- E-Justice Standardisierung ist nur im Verbund mit anderen E-Government-Initiativen erfolgreich und wirtschaftlich. Bürger und Unternehmen möchten unabhängig von der Behörde, mit der sie gerade zu tun haben, bekannte elektronische Wege beschreiten.
- Ziel der Behörden ist es, durch eine Standardisierung ihrer Information und Kommunikationsinfrastruktur Kosten zu sparen, die Kompatibilität zu erhöhen und Investitionssicherheit zu erreichen. Unter „XÖV“ werden die verschiedenen, fachlich orientierten Standards für den interoperablen Datenaustausch im E-Government zusammengefasst. Basisdienste, z.B. Adressdienste, können ressortübergreifend genutzt werden.

6 Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie

Mit Veröffentlichung im Amtsblatt der EU ist die Dienstleistungsrichtlinie Ende Dezember 2006 in Kraft getreten. Die Richtlinie ist von den Mitgliedstaaten bis Ende 2009 in nationales Recht umzusetzen. Adressat der einzelnen Umsetzungspflichten sind nicht nur Bund und Länder, sondern auch Kommunen und teilweise die Berufskammern.

6.1 Einheitlicher Ansprechpartner für Dienstleister

Binnen drei Jahren müssen die nationalen Verwaltungen ein flächendeckendes Netzwerk so genannter „Einheitlicher Ansprechpartner“ schaffen (Art. 6 ff., 21). Jedem Unternehmen muss danach eine zentrale Stelle zur Verfügung stehen, bei der alle Verfahren und Formalitäten, die für die Aufnahme einer Dienstleistungstätigkeit erforderlich sind, aus einer Hand abgewickelt werden können.

Aufgabe der Einheitlichen Ansprechpartner ist es zudem, Informationen zum eigenen (Art. 7) wie auch zum ausländischen Recht (Art. 21) zur Verfügung zu stellen. Die Schaffung Einheitlicher Ansprechpartner berührt zwar nicht die Verteilung von Zuständigkeiten und Befugnissen zwischen Behörden innerhalb des deutschen Systems (Art. 6 Abs. 2), setzt jedoch eine intensive Vernetzung zwischen allen betroffenen Stellen im In- und Ausland und die Klärung einer Vielzahl komplexer Fragen im Vorfeld voraus.

Ebenfalls binnen drei Jahren müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass alle Verfahren und Formalitäten, die die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit betreffen, problemlos aus der Ferne und elektronisch abgewickelt werden können (Art. 8)

6.2 Binnenmarkt-Informationssystem, IMI

Schließlich muss auch ein System europäischer Amtshilfe aufgebaut werden. Bis Ende 2009 soll es möglich sein, IT-gestützt direkt mit den zuständigen Behörden aller übrigen EU-Mitgliedstaaten zu kommunizieren (Art. 28 ff.), beispielsweise um Angaben ausländischer Dienstleister zu überprüfen oder um deutsche Dienstleister im Ausland zu überwachen. Ein wesentlicher Baustein dazu ist das geplante Binnenmarkt-Informationssystem (Internal Market Information System – IMI)⁴, das auch in anderen Bereichen - insbesondere bei der Qualifikationsanerkennungsrichtlinie - Anwendung finden soll. Die Mitgliedstaaten sollen angeforderte Informationen so schnell wie möglich auf elektronischem Wege zur Verfügung stellen, dienstleistungsrelevante Register europaweit öffnen und nationale Kontaktstellen für Beschwerdefälle benennen. Zusätzlich müssen die Mitgliedstaaten ein IT-gestütztes europaweites Vorwarnsystem gegen dienstleistungsbedingte Gefahren aufbauen (Art. 32 Abs. 2 und 3) und Maßnahmen ergreifen, um den Austausch und die Fortbildung der mit der europaweiten Amtshilfe betrauten Beamten zu fördern (Art. 34 Abs. 2 und 3).

4 Nähere Informationen unter <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/5378/5637>

6.3 Elektronische Verwaltungsverfahren / IT-Umsetzung

Die mit der IT-Umsetzung (insbesondere den elektronischen Verwaltungsverfahren) verbundenen Fragen werden im Rahmen eines prioritären Deutschland-Online-Projekts unter Federführung der Bundesländer Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg aufbereitet. Bis Mitte 2008 sollen hier Modelle als Blaupause für die IT-Umsetzung in den Ländern entwickelt und anschließend erprobt werden.⁵

Die Wirtschaftsministerkonferenz der Länder hat Anfang Juni 2007 einstimmig bekräftigt, dass die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie entschlossen dazu genutzt werden muss, Erleichterungen im Dienstleistungsbereich zu erzielen und servicefreundliche Verwaltungsstrukturen in Deutschland zu stärken.⁶ Hiervon sollen nach dem Willen der Landeswirtschaftsminister in- und ausländische Dienstleister profitieren, eine sogenannte Inländerdiskriminierung soll vermieden werden. Aus Effizienzgesichtspunkten und um ein stimmiges System für die Dienstleister zu erreichen, streben die Länder unter Berücksichtigung föderaler Strukturen weitestgehend einheitliche Umsetzungslösungen an.

6.4 Auswirkungen der EU-DLR auf die Justiz

Zur Aufnahme und Ausübung eines Gewerbes in der Bundesrepublik sind neben Kontakten zur öffentlichen Verwaltung auch eine Reihe von Berührungspunkten zur Justiz vorhanden. Somit sollte auch die Justiz dringend prüfen, in welchem Rahmen heutige Verfahrensabläufe durch die Vorgaben der Dienstleistungsrichtlinie tangiert werden oder eventuell sogar verändert werden müssen.

Eine solche Überprüfung wird explizit auch im Handbuch zur Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie der Kommission der Europäischen Gemeinschaft empfohlen. Hiervon sind beispielsweise die Bestimmungen des Strafrechts betroffen, deren Anwendung zu einer Umgehung der Bestimmungen der Richtlinie führen könnte.

Auch wenn mit Beschluss der Herbstkonferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 30. November 2006 in Brüssel der Ausschuss „Europäische Union“ der Konferenz beauftragt wurde, die Auswirkungen der EU-Dienstleistungsrichtlinie auf die Justiz zu ermitteln und Vorschläge zur Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht zu erarbeiten, empfiehlt BITKOM dringend, diesem Vorhaben eine hohe Priorität in der Umsetzung zukommen zu lassen.

5 Nähere Informationen unter http://www.deutschland-online.de/DOL_Internet/broker.jsp?uMen=58c105dd-ba3e-a511-4fbf-1b1acoc2f214

6 <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/B/beschluss-der-wirtschaftsministerkonferenz-eisenach,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>

Der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V. vertritt mehr als 1.000 Unternehmen, davon 850 Direktmitglieder mit etwa 135 Milliarden Euro Umsatz und 700.000 Beschäftigten. Hierzu zählen Gerätehersteller, Anbieter von Software, IT-Services, Telekommunikationsdiensten und Content. Der BITKOM setzt sich insbesondere für bessere ordnungsrechtliche Rahmenbedingungen, eine Modernisierung des Bildungssystems und eine innovationsorientierte Wirtschaftspolitik ein.



Bundesverband Informationswirtschaft,
Telekommunikation und neue Medien e.V

Albrechtstraße 10
10117 Berlin

Tel.: 030/27 576-0
Fax: 030/27 576-400

www.bitkom.org
bitkom@bitkom.org
