

E-Government – rechtliche Rahmenbedingungen aus kommunaler Sicht*

Einführung

Das Internet-Zeitalter hat uns in den zurückliegenden Jahren eine Vielzahl neuer „E-Begriffe“ beschert. Wortschöpfungen zur Kennzeichnung unterschiedlicher Online-Aktivitäten der Wirtschaft wie „E-Business“, „E-Commerce“, „E-Banking“, „E-Shopping“, „E-Procurement“ etc. sind seit geraumer Zeit in den allgemeinen Sprachgebrauch eingegangen. Demgegenüber handelt es sich beim „E-Government“ um einen noch vergleichsweise jungen Begriff, unter dem die unterschiedlichsten vom Staat online erbrachten Dienstleistungen zusammengefasst werden. In das Bewusstsein einer breiteren Öffentlichkeit ist der Begriff des „E-Government“ – soweit ersichtlich – erst im Zuge der im September 2000 von der Bundesregierung gestarteten einschlägigen Initiative „BundOnline 2005“ gedrungen.

Angesichts der zwischenzeitlich in weiten Teilen der „E-conomy“ eingetretenen Ernüchterung provozieren neue E-Begriffskreationen gemeinhin kritische Fragen. Für den Juristen, der in seiner Tätigkeit erstmals mit dem Thema „E-Government“ konfrontiert wird, geht es in der Regel allerdings weniger darum, die Erbringung einer staatlichen Online-Dienstleistung als solche zu hinterfragen, als vielmehr darum, das Thema in seinen spezifischen rechtlichen Implikationen zu erfassen. Da sich die meisten Verwaltungskontakte auf der Ebene der Gemeinde ergeben, ist die Wahrscheinlichkeit für einen Juristen, mit dem Thema „E-Government“ auf kommunaler Ebene in Berührung zu kommen, am größten. Im Sinne einer rechtlichen Einordnung des Themas „E-Government“ aus kommunaler Sicht stellen sich eine Reihe von Fragen, denen im Folgenden nachgegangen werden soll:

- Welche unterschiedlichen rechtlichen Problemfelder des kommunalen E-Government lassen sich unterscheiden?
- Welche rechtlichen Probleme lassen sich unter Rückgriff auf allgemeine, auch im „Offline-Bereich“ in gleicher Weise anwendbare Vorschriften lösen?
- Wo stellen sich medienspezifische rechtliche Probleme, die unter Anwendung der allgemeinen, auch im sonstigen Online-Rechtsverkehr des E-Business gleichermaßen anwendbaren „Internet-Gesetze“ zu lösen sind?

Autor: Prof. Dr. jur. Matthias Pierson

Professor für Wirtschaftsrecht am Fachbereich Recht der Fachhochschule Braunschweig/Wolfenbüttel; vertritt dort u. a. das Internet-Recht

Rechtliche Fragestellungen

[http://www.mediakomm.net/
index.phtml](http://www.mediakomm.net/index.phtml)

- Gibt es rechtliche Probleme, zu deren Lösung E-Government-spezifische Gesetze heranzuziehen sind?

Antworten auf die vorstehenden sowie eine Vielzahl weiterer Fragen sind seit jüngerer Zeit auch im Internet zu finden. In Ergänzung zu ihrer Initiative „BundOnline 2005“ hat die Bundesregierung mit dem Leitprojekt MEDIA@Komm einen Schwerpunkt in der Förderung des kommunalen E-Government – der Schaffung und Erprobung virtueller Rathäuser – gesetzt.

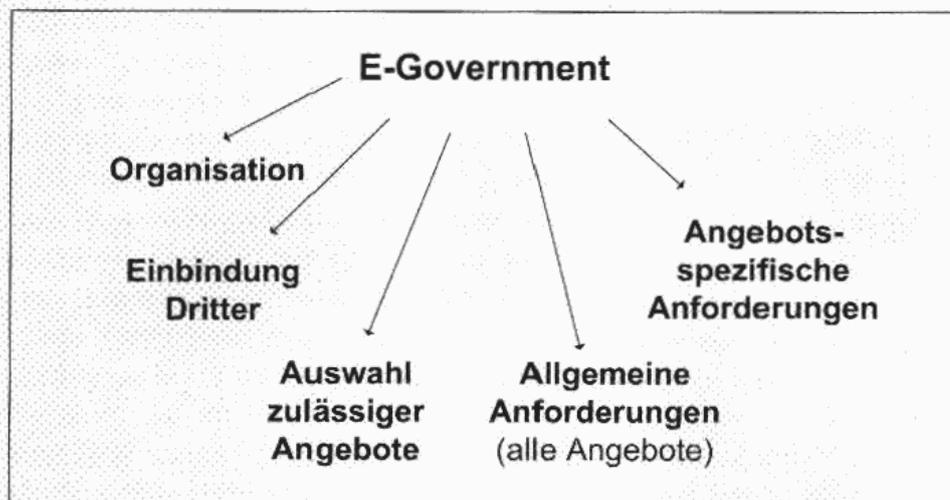
Als besonders wertvolle Quelle hervorzuheben ist der im Rahmen der rechtswissenschaftlichen Projektbegleitforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit vom Hans-Bredow-Institut, Hamburg, herausgegebene Leitfaden „Rechtskonformes E-Government – Antworten auf Kernfragen beim Bau eines virtuellen Rathauses“, in dem die nachfolgend lediglich überblicksweise skizzierten Fragestellungen unter Berücksichtigung einer Vielzahl weiterer rechtlicher Aspekte umfassend beantwortet werden (vgl. die Fundstelle unter „Wichtige Quellen“, S. 22).

Problemfelder des E-Governments auf kommunaler Ebene

Von grundlegender Bedeutung für die Realisierung des kommunalen E-Government-Angebotes ist zunächst die Frage nach der organisatorischen Ausgestaltung. Die Wahl der geeigneten – öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen – Organisationsform ist im Einzelfall unter angemessener Berücksichtigung von Zweckmäßigkeitserwägungen (insbesondere Finanzen, Steuerungsmöglichkeiten, Flexibilität, politische Zielsetzung) und Rechtmäßigkeitserwägungen (insbesondere kommunalrechtliche Vorgaben) zu treffen.¹

Ein weiterer Problemkreis bezieht sich auf die Frage, ob und ggfs. in welcher Form sich – ungeachtet der Möglichkeit einer gesellschaftsrechtlichen Einbindung Privater – das IT-Know-how privater Dritter durch eine sonstige vertragliche Gestaltung einbinden lässt.² Bezogen auf die Inhalte, d. h. die konkret geplanten Dienstleistungsangebote des E-Government-Angebotes, steht an erster Stelle die Überprüfung der Zulässigkeit des jeweiligen Angebotes unter kommunalrechtlichem Blickwinkel.³ Nur soweit die rechtliche Zulässigkeit des geplanten Angebotes bejaht werden kann, stellt sich die Frage, welche rechtlichen Anforderungen allgemein bei einem Online-Angebot (unabhängig vom Charakter als Informations-, Kommunikations- oder Transaktionsangebot) zu beachten sind, und schließlich, welche angebotsspezifischen rechtlichen Anforderungen zu berücksichtigen sind.⁴

Überblick



Wahl der Organisationsform⁵

Öffentlich-rechtliche Organisationsformen

Die Organisationswahlentscheidung der Kommune ist unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu treffen. Danach ist die jeweils günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den eingesetzten Mitteln anzustreben. Bei der Entscheidung für eine öffentlich-rechtliche Organisationsform stehen als unselbstständige Organisationsformen – also ohne eigene Rechtspersönlichkeit – insbesondere der Regiebetrieb und der Eigenbetrieb zur Verfügung.

Der Regiebetrieb ist am engsten an die Gemeindeverwaltung angelehnt. Für ihn bestehen keine spezifischen rechtlichen Vorgaben, vielmehr gelten nur die allgemeinen gemeinderechtlichen Bestimmungen. Er eignet sich primär für den gemeindlichen Eigenbedarf (reines Verwaltungsportal).

Beim Eigenbetrieb handelt es sich um den Normalfall des unselbstständigen kommunalen wirtschaftlichen Unternehmens. Diese Betriebsform eröffnet den Vorteil einer wirtschaftlichen Betriebsführung bei Wahrung der Einfluss- und Steuerungsmöglichkeit durch Rat und Verwaltung der Gemeinde. Rechtliche Vorgaben zur Gründung und Ausgestaltung eines Eigenbetriebs ergeben sich aus den landesgesetzlichen Bestimmungen des Eigenbetriebsrechts (z. B. § 108 Abs. 2 Nr. 1, Abs. 4 NGO).

Ein Praxisbeispiel für den Eigenbetrieb stellt der Hagener Betrieb für Informationstechnologie (HABIT) dar.

Regiebetrieb

Eigenbetrieb

Beispiel

<http://vrhagen.stadt-hagen.de>

Interkommunale Zusammenarbeit

Insbesondere für kleinere Kommunen bieten sich im Hinblick auf die Komplexität der Aufgaben, die mit der Realisierung eines E-Government-Angebotes verbunden sind, Formen der **interkommunalen Zusammenarbeit** an. Als öffentlich-rechtliche Formen interkommunaler Zusammenarbeit stehen nach den Ländergesetzen über die kommunale Zusammenarbeit (GkomZ) die **kommunale Arbeitsgemeinschaft**, die **öffentlich-rechtliche Vereinbarung** sowie der Zweckverband zur Verfügung. Während die beiden erstgenannten Organisationsformen insbesondere bei Beschränkung auf eine punktuelle Zusammenarbeit in Betracht zu ziehen sind (z. B. Einkaufsgemeinschaft, Austausch einzelner technischer Lösungen etc.), eignet sich der **Zweckverband** für die interkommunale Lösung komplexerer Probleme (wie den Aufbau eines gemeinsamen interkommunalen Portals z. B. durch Gemeinden und Landkreis).

Beispiele

<http://www.wernigerode.de>
<http://www.komfit.de/projekte/Vw2000.htm>

Praxisbeispiele für eine kommunale Arbeitsgemeinschaft und öffentlich-rechtliche Vereinbarung liefern die Arbeitsgruppe Internet der Stadt und Kreisverwaltung Wernigerode sowie das Projekt 2000 der schleswig-holsteinischen Landkreise.

Entlastung der Verwaltung

Privatrechtliche Organisationsformen

Vornehmliche Gründe für die Wahl einer privatrechtlichen Organisationsform sind die Möglichkeit der Einbindung des IT-Know-hows Privater sowie eine Entlastung der eigenen Verwaltung. Unter dem Gesichtspunkt der Haftungsbegrenzung kommen als Rechtsform vor allem die **GmbH** und die GmbH & Co. KG in Betracht (die AG dürfte wegen des erhöhten Gestaltungs- und Verwaltungsaufwandes weitgehend ausscheiden). Zu beachten sind die rechtlichen Gestaltungsvorgaben des Gesellschaftsrechts, also insbesondere des GmbH-Rechts. Unter dem Blickwinkel der gesellschaftsrechtlichen Beteiligung sind bei der privatrechtlichen Organisationsform verschiedene Gestaltungsmöglichkeiten zu unterscheiden.

Eigengesellschaft

Bei der so genannten **Eigengesellschaft** ist die Gemeinde alleiniger Gesellschafter, d. h., sämtliche Anteile gehören der Gemeinde (vgl. z. B. § 108 Abs. 2 Nr. 2 NGO). Angesichts des regelmäßig gegebenen Interesses der Gemeinden, eigene Ressourcen zu schonen, wird die Eigengesellschaft in der Praxis jedoch kaum in Betracht zu ziehen sein.

Gemischtwirtschaftliches Unternehmen

Vorzugswürdig erscheint demgegenüber die Gestaltung als **gemischtwirtschaftliches Unternehmen**, bei dem an der Gesellschaft sowohl die Gemeinde als auch Private beteiligt sind. Da keine bindenden gesetzlichen Vorgaben zur Anteilshöhe der Gemeinde bestehen, sind auch Minderheitsbeteiligungen möglich. Kommunalrechtlich ist die Gemeinde jedoch verpflichtet, einen angemessenen Einfluss der Gemeinde auf das Unternehmen sicherzustellen. Dies ist durch die Verankerung entsprechender Einwirkungs-, Beteiligungs-, Mitsprache- und Kontrollrechte im

Gesellschaftsvertrag zu gewährleisten, ferner durch flankierende Regelungen im **Betreibervertrag**, der in allen Fällen einer rechtlichen Ver selbstständigkeit des Portalbetriebes zwischen Kommune und Betreiber- gesellschaft abzuschließen ist.

Sofern die Gemeinde den Betrieb ihres Portals einem **vollständig privaten Betrieb** überlässt, gewinnt mangels gesellschaftsrechtlicher Betei- ligung und Einflussnahme die Gestaltung des Betreibervertrages als ein- ziges Instrument zur Steuerung und Einflussicherung deutlich an Bedeutung.

Praxisbeispiele für gemischtwirtschaftliche Unternehmen sind einzusehen unter den Web-Sites der Städte Hamburg: Hamburg.de GmbH & Co. KG und Bremen: Online-Services. Berlin und Köln stellen Praxisbeispiele für den vollständig privaten Betrieb dar.



Einbindung privater Dritter⁶

Außer der Möglichkeit, privates IT-Know-how bereits bei der Wahl der Organisationsform – sei es durch eine gesellschaftsrechtliche Beteiligung oder die vollständige Übertragung des Betriebs auf einen privaten Betreiber – zu berücksichtigen, ergeben sich vielfältige Möglichkeiten, Know-how und Ressourcen Dritter in sonstiger Weise vertraglich in die Realisierung des kommunalen E-Government-Angebotes einzubeziehen. Wie bereits im Rahmen der Organisationswahlentscheidung sind auch hier bei der Auswahl Privater die sich aus dem **Vergaberecht** für den öffentlichen Auftraggeber ergebenden Vorgaben zu beachten (vgl. hierzu den nachfolgenden Beitrag von Prof. Dr. Müller, S. 24). Als **IT-Einzelverträge** kommt auch bei E-Government-Projekten – wie bei sonstigen IT-Projekten auch – die gesamte Palette typischer IT-Verträge in Betracht (IT-Beratung, HW/SW-Beschaffung, HW-Wartung, SW-Pflege, Schulung, Provider-Verträge, Webdesign-Verträge etc.). Für den Abschluss von IT-

Bedeutung des Betreibervertrages

Beispiele

- <http://www.hamburg.de>
- <http://www.bremen-online-service.de>
- <http://www.berlin.de>
- <http://www.koeln.de>

Vergaberecht

Verträgen stehen mit den Ergänzenden Vertragsbedingungen für IT-Verträge (EVB-IT), die inzwischen die älteren Besonderen Vertragsbedingungen der öffentlichen Hand (BVB) weitgehend abgelöst haben, standardisierte Vertragsbedingungen zur Verfügung, die ergänzend zu den Allgemeinen Vertragsbedingungen der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A und VOL/B) zu berücksichtigen sind.

EVB-IT, BVB

<http://www.kbst.bund.de>

EVB-IT und – soweit noch anwendbar – **BVB** werden vom Kooperationsausschuss Datenverarbeitung Bund/Länder/kommunaler Bereich (KoopA/ADV) empfohlen und sind abrufbar unter: <http://www.kbst.bund.de>.

Outsourcing

Sofern nicht nur die Erbringung einzelner Leistungen an private IT-Unternehmen vergeben wird, sondern aus Anlass der Realisierung des E-Government-Angebots eine umfassende Auslagerung bislang intern vorgehaltener IT-Ressourcen erfolgt (z. B. Outsourcing des gesamten Rechenzentrumsbetriebs auf privaten Anbieter), ist besondere Sorgfalt auf die Vertragsgestaltung zu verwenden. Im Hinblick auf die infolge der Auslagerung erhöhte Abhängigkeit der outsourcenden Gemeinde geht der Regelungsbedarf beim Outsourcing-Vertrag über den sich bei einem sonstigen IT-Vertrag ergebenden Inhalt hinaus (z. B. bezüglich: Projektkoordination/Projektcontrolling; Gewährleistung dauerhafter störungsfreier Betrieb; Kontinuität nach Vertragsbeendigung; technische Entwicklung und Dokumentation; Datenschutz/Auftragsdatenverarbeitung; nachvertragliche Pflichten).

Keine Standardprodukte

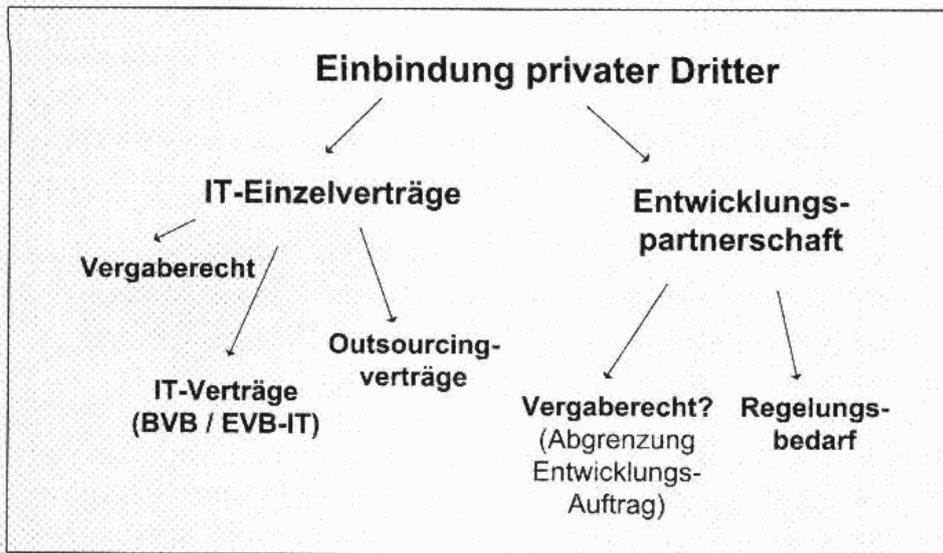
Da sich der Bereich des E-Governments auf kommunaler Ebene noch in einer frühen Entwicklungsphase befindet, gibt es keinen Markt etablierter Standardprodukte. Außer der einzelvertraglichen Beauftragung privater Anbieter mit der Lieferung von Hardware und Software bzw. der Erbringung von IT-Dienstleistungen, kommt daher auch das Eingehen einer Partnerschaft mit IT-Unternehmen zur Entwicklung spezieller E-Government-Lösungen in Betracht. Kennzeichnend für derartige **Entwicklungspartnerschaften** ist die Zusammenarbeit der öffentlichen Hand mit einem privaten IT-Anbieter, der die fragliche E-Government-Lösung ohne oder gegen eine nur geringe Vergütung entwickelt (Wesentlicher Regelungsbedarf u. a.: Konkrete Zielvorgaben; Festlegung Investitionsvolumen; Einbindung von Verwaltungsmitarbeitern wg. Lerneffekten Controlling; Projektplanung, Meilensteine, Fristen; Rechte an Entwicklungsergebnissen; Datenschutz; Vertraulichkeit/Geheimhaltung).

Beispiele

<http://www.mannheim.de>

<http://vrhagen.stadt-hagen.de>

Praxisbeispiele für Entwicklungspartnerschaften liefern die Stadt Mannheim und SAP sowie die Stadt Hagen und Interactive World Media Systems GmbH.



Auswahl zulässiger Angebote⁷

Während bei den bislang behandelten Problemfeldern die Realisierung der organisatorisch-technischen Infrastruktur eines kommunalen E-Government-Portals im Vordergrund stand, geht es bei der Auswahl zulässiger Angebote um inhaltliche Fragen. Da der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden gesetzliche Grenzen gesetzt sind, stellt sich die Frage, welche Angebote eine Gemeinde im Rahmen ihres E-Government-Portals zulässigerweise zur Verfügung stellen darf bzw. welche Angebote als darüber hinausgehende wirtschaftliche Aktivitäten der Privatwirtschaft vorbehalten sind.

Maßstab hierfür sind die so genannten Wirtschaftsklauseln der landesrechtlichen Gemeindeordnungen.

§ 108 NGO Wirtschaftliche Betätigung

(1) Die Gemeinden dürfen sich zur Erledigung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft wirtschaftlich betätigen. Sie dürfen Unternehmen nur errichten, übernehmen oder wesentlich erweitern, wenn und soweit

1. der öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigt,
2. die Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Gemeinden und zum voraussichtlichen Bedarf stehen,
3. der Zweck nicht besser und wirtschaftlicher durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann.

Wirtschaftsklauseln

Beispiel Niedersachsen

Informationsangebote

Als unproblematisch zulässig anzusehen sind danach mangels wirtschaftlicher Betätigung (keine Tätigkeit „am Markt“) reine Informationsangebote der Stadtverwaltung (z. B. Öffnungszeiten der Ämter, Selbstdarstellung der Stadtverwaltung) und kommunaler Einrichtungen (z. B. öffentlicher Personennahverkehr, öffentliche Bibliotheken etc.).

Traditionelle Daseinsvorsorge

Unproblematisch zulässig sind sicherlich ferner Informationsangebote, die sich auf Bereiche der traditionellen Daseinsvorsorge beziehen (z. B. Kultur, Sportveranstaltungskalender, Vereinsaktivitäten etc.).

Sonstige Wirtschafts- informationen

Problematisch können allerdings Informationsangebote über sonstige Dienstleister und Wirtschaftsunternehmen sein (z. B. Branchenverzeichnis, Hotel- und Gaststättenführer). Als legitimierender öffentlicher Zweck kommt hier die Wirtschaftsförderung in Betracht. Wenn keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Private ein entsprechendes Informationsangebot besser und wirtschaftlicher zur Verfügung stellen können, ist zumindest bei Vorliegen einer so genannten „**einfachen Subsidiaritätsklausel**“ (vgl. z. B. § 108 Abs. 1 Nr. 3 NGO) von der Zulässigkeit eines entsprechenden Angebots auszugehen.

Kommunikationsangebote

Auch bei der Beurteilung der Zulässigkeit von Kommunikationsangeboten der Gemeinde, d. h. bei auf Interaktion gerichteten Online-Angeboten, die nicht den Erlass eines Verwaltungsaktes oder einen Antrag eines Bürgers auf einen Verwaltungsakt zum Gegenstand haben, ist zu differenzieren. Unproblematisch ist die Zulässigkeit mangels wirtschaftlicher Betätigung, sofern sich das Kommunikationsangebot der Gemeinde unmittelbar auf Aufgaben der Verwaltung bezieht (z. B. Beteiligung an Planfestsetzungsverfahren). Überprüfungsbedürftig ist demgegenüber die Zulässigkeit eines Kommunikationsangebotes, bei dem ein unmittelbarer Bezug zu den Verwaltungsaufgaben fehlt (z. B. allgemeines Chatforum). Ähnlich wie bereits bei der Überprüfung der Informationsangebote kommt eine Zulässigkeit insbesondere dann in Betracht, wenn ein Bereich betroffen ist, der von der maßgeblichen Gemeindeordnung als nicht wirtschaftlich privilegiert ist (vgl. z. B. § 108 Abs. 3 NGO bzgl. Unterrichts-, Erziehungs- und Bildungswesen, Sport und Erholung, Gesundheits- und Sozialwesen, Umweltschutz).

Transaktionen

Transaktionen – das sind alle Formen des rechtsverbindlichen elektronischen Verwaltungshandelns – sind mangels wirtschaftlicher Betätigung unproblematisch zulässig, soweit sie lediglich das Verwaltungshandeln unterstützen, d. h., sofern es nur um eine dem technischen Wandel angepasste Form der Leistungsabwicklung geht (z. B. elektronische Bescheidung von Anträgen auf Leistungen, Genehmigungen etc.). Fraglich ist die Zulässigkeit von Transaktionsangeboten, die von privaten Dienstleistern über das kommunale Portal abgewickelt werden (so genannte Mehr

Mediendienste

Mediendienste sind demgegenüber nach der Definition des Staatsvertrages (§ 2 Abs. 1 MDStV) an die Allgemeinheit gerichtete Informations- und Kommunikationsdienste. Sie dienen anders als Teledienste nicht der Individual-, sondern der Massenkommunikation und sind eher meinungsbildend (z. B. Verteildienste in Form von Texten wie Online-Zeitungen etc.). – Vergegenwärtigt man sich das Spektrum kommunaler E-Government-Angebote, so wären z. B. die an die Bürger gerichteten Angebote, Antragsunterlagen (z. B. für einen Bauantrag) und bestimmte Dienstleistungen (z. B. Sperrmüllabfuhr) elektronisch anzufordern, als Teledienste einzuordnen. Demgegenüber wären ein Pressespiegel der Pressestelle, eine Online-Broschüre des Fremdenverkehrsamtes mit werblichen Informationen über die Region oder ein regelmäßig erscheinender Newsletter des Amtes für Wirtschaftsförderung sicherlich als Mediendienste einzuordnen.

Abgrenzung

Im Übrigen erweist sich eine exakte Abgrenzung zwischen Tele- und Mediendiensten in der Praxis der Online-Dienste jedoch oft als schwierig, zumal letztlich jedes Online-Angebot an die Allgemeinheit gerichtet ist. Hinzu kommt, dass sich auch die im TDG und MDStV für die jeweiligen Dienste angegebenen Beispielkataloge als wenig trennscharf erwiesen haben. Die gute Nachricht ist allerdings, dass eine genaue Abgrenzung – Teledienst oder Mediendienst – praktisch von untergeordneter Bedeutung ist, weil beide Regelwerke weitgehend parallele Vorschriften enthalten. Zu nennen sind insbesondere

- Grundsatz der Anmelde- und Genehmigungsfreiheit für Tele- und Mediendienste (§§ 4 MDStV/5 TDG);
- Allgemeine Grundsätze der Verantwortlichkeit, Haftungsprivilegierungen (§§ 6 ff. MDStV/8 ff. TDG);
- Allgemeine Kennzeichnungspflichten („Impressumpflicht“ – § 6 TDG/10 MDStV);
- Regelungen des bereichsspezifischen Datenschutzes (MDStV/TDDSG).

Verantwortlichkeit

Für das Verständnis der in TDG und MDStV geregelten dienstesspezifischen Grundsätze der Verantwortlichkeit ist von Bedeutung, sich zu vergegenwärtigen, dass durch diese selbst keine strafrechtliche, verwaltungsrechtliche oder zivilrechtliche Verantwortung begründet oder erweitert wird. Eine derartige Verantwortlichkeit kann sich vielmehr nur aus den allgemeinen Vorschriften über die rechtliche Verantwortlichkeit ergeben. Das bedeutet, dass die spezifischen Regelungen über die Verantwortlich-

Grundsätze

keit nach TDG und MDStV den allgemeinen Regelungen gewissermaßen wie ein „Filter“ vorgeschaltet sind. Bevor also eine Gemeinde als Diensteanbieter auf der Grundlage allgemeiner (z. B. zivilrechtlicher) Bestimmungen zur Verantwortung gezogen werden kann, muss zunächst geprüft („herausgefiltert“) werden, ob nicht ihre Verantwortung nach den Regelungen des TDG bzw. MDStV ausgeschlossen ist. Materiell sind die haftungsbezogenen Regelungen des TDG (§§ 8–11) bzw. des MDStV (§§ 6–9) durch ein abgestuftes, nach eigenen und fremden Inhalten differenzierendes System der Verantwortlichkeit gekennzeichnet:

- Diensteanbieter sind für **eigene Inhalte** nach allgemeinen Gesetzen verantwortlich (§ 8 Abs. 1 TDG/§ 6 Abs. 1 MDStV), d. h., insoweit erfolgt keine Privilegierung (betrifft Content-Provider).
- Diensteanbieter sind für **fremde Informationen**, die sie für einen Nutzer speichern, nicht verantwortlich, sofern sie keine Kenntnis von der Rechtswidrigkeit der Inhalte haben oder unverzüglich tätig geworden sind, um die Information zu entfernen oder den Zugang zu ihr zu sperren (§ 11 TDG/§ 9 MDStV – betrifft Host-Provider).
- Weitreichende Haftungsprivilegierungen gelten für Diensteanbieter, die **fremde Inhalte** lediglich durchleiten bzw. übermitteln (§§ 9, 10 TDG/§§ 7, 8 MDStV – betrifft Netzwerk-Provider bzw. Access-Provider).

Allgemeine Informationspflichten/Kennzeichnungspflicht¹⁰

Was die so genannte **Impressumspflicht** angeht, enthalten sowohl das TDG (§ 6) als auch der MDStV (§ 10) einen im Wesentlichen übereinstimmenden Katalog von Informationen, die vom Diensteanbieter leicht erkennbar, unmittelbar erreichbar und ständig verfügbar zu halten sind. Für die Gemeinden leitet sich hieraus eine Verpflichtung zur entsprechenden Kennzeichnung ihres Portals ab: Name und Anschrift (der Gemeinde), Angabe der Kommunikationsdaten (Telefon, Fax, E-Mail, Internet), Rechtsform (Körperschaft d. ÖR) und Vertretungsberechtigung (z. B. Oberbürgermeister).

Datenschutzrecht

Das Thema Datenschutz – die strikte Beachtung der rechtlichen Bestimmungen zum Schutz personenbezogener Daten – stellt eine besondere Herausforderung für die Realisierung von E-Government-Anwendungen dar. Andererseits belegen inzwischen eine Vielzahl datenschutzgerechter Anwendungen aus der Praxis, dass datenschutzkonformes E-Government möglich und wirtschaftlich zumutbar ist.¹¹ Das Datenschutzrecht ist in Deutschland durch das (recht verwirrende) Zusammenspiel einer Vielzahl allgemeiner und bereichsspezifischer Datenschutzgesetze gekennzeichnet.

Impressumspflicht

Der komplexe, beim Betrieb von Internet-Diensten zu beachtende datenschutzrechtliche Rechtsrahmen lässt sich dabei durch die Unterscheidung von drei Ebenen veranschaulichen.¹²

Rechtsrahmen Datenschutz bei Online-Diensten	
Ebene	Gesetzliche Regelungen
<p>1. Ebene („Transportebene“): Technische Verbindung zwischen Anbieter und Nutzer erfordert Dienste eines Telekommunikationsanbieters (Netzbetrieb, Zugang zum Internet). Bei Bereitstellung der notwendigen TK-Dienste fallen Bestands-, Verbindungs- und Abrechnungsdaten an.</p>	<p>TKG (§§ 85 und 89) und TDSV</p>
<p>2. Ebene („Transportbehälterebene“): Greift der Nutzer via TK auf das Angebot des im Netz vertretenen Diensteanbieters zu, so wird die zweite Ebene (sog. Nutzungsdaten) berührt. Es fallen Bestands-, vorgangsbezogene, Abrechnungs- und Nutzungsdaten an.</p>	<p>TDDSG; MDSStV; TDG</p>
<p>3. Ebene („Inhaltsebene“): Betrifft die Daten, die sich aus dem Inhalt des jeweils in Anspruch genommenen Dienstes ergeben und für die sich aus dem jeweiligen Offline-Fachrecht (Inhaltsebene) spezifische Anforderungen betreffend den Umgang mit Daten ergeben können (z. B. elektronische Melde- registerauskunft und Landesmelderecht).</p>	<p>BDSG; Landesdatenschutzgesetz; Sonstige „Offline“-Fachgesetze</p>

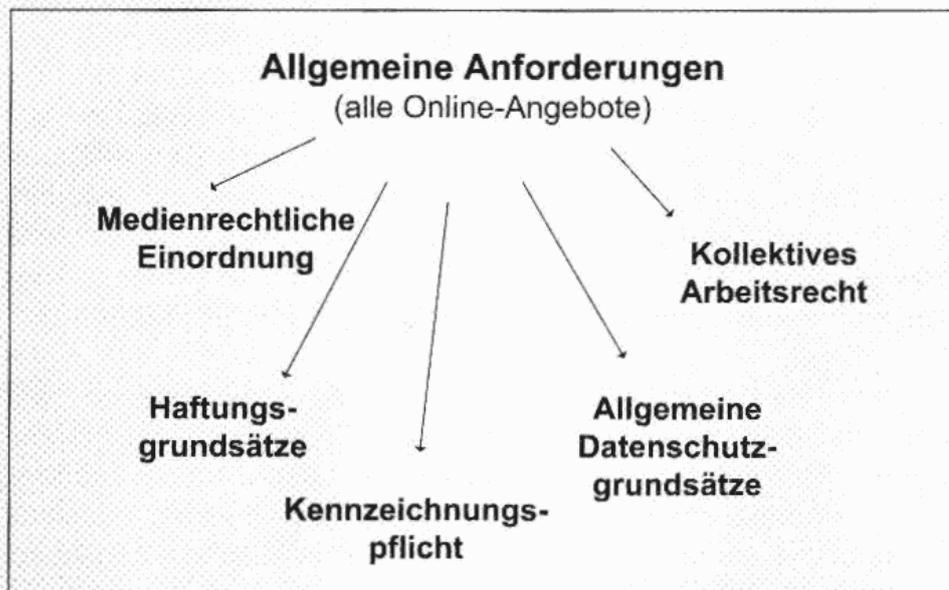
<http://www.hamburg.datenschutz.de>

Einen guten und prägnanten Überblick über die wichtigsten Anforderungen, die sich aus den bereichsspezifischen Datenschutzbestimmungen für die Gestaltung einer Internet-Präsenz ergeben, bietet die „Orientierungshilfe Tele- und Mediendienste“ des Hamburgischen Datenschutzbeauftragten.¹³

Arbeitsrecht

Schließlich sind durch die Realisierung von E-Government-Angeboten regelmäßig auch Fragen des Personalvertretungsrechts bzw. des kollektiven Arbeitsrechts berührt. Für **öffentlich-rechtliche Einrichtungen** geht es um die Beachtung der Mitbestimmungs- bzw. Beteiligungsrechte des **Personalrates** (z. B. nach §§ 75 Abs. 3 Nr. 16, Nr. 17, 76 Abs. 2 BPersVG), für privatrechtliche Betriebe um die Beachtung der entsprechenden Rechte des **Betriebsrates** (z. B. §§ 87 Abs. 1 Nr. 6, 90 Abs. 1 und 2, 91 BetrVG).

Mitbestimmungs- und Beteiligungsrechte



Angebotsspezifische rechtliche Anforderungen¹⁴

Neben den zuvor skizzierten allgemeinen Anforderungen lassen sich eine Reihe angebotsspezifischer rechtlicher Aspekte benennen, die insbesondere bei einer bestimmten Form eines Online-Dienstleistungsangebotes – Information, Kommunikation oder Transaktion – von Bedeutung sind.

Informationsangebote

So stellt sich insbesondere für die Bereitstellung von Informationsangeboten die Frage der Verantwortlichkeit der Gemeinde für deren Richtigkeit und Rechtmäßigkeit unter den verschiedensten für eine Haftung in Betracht kommenden rechtlichen Gesichtspunkten (zivilrechtliche Haftung nach BGB, strafrechtliche Verantwortung, Urheberrecht, Markenrecht, Wettbewerbsrecht). Infolge der gebotenen medienrechtlichen Einordnung des kommunalen Online-Angebots als Tele- bzw. Mediendienst kommen hier die bereits dargestellten spezialgesetzlichen Grundsätze zur Bestimmung der Verantwortlichkeit nach dem TDG (§§ 8 ff.) bzw. dem MDSStV (§§ 6 ff.) zur Anwendung.

Verantwortlichkeit für Informationsangebote

Maßgeblich für das Eingreifen einer Haftungsprivilegierung ist danach, wie gesehen, im Wesentlichen die Entscheidung, ob es sich bei dem fraglichen Informationsangebot um einen „eigenen“ oder einen „fremden“ **Inhalt** handelt. Unter dem Gesichtspunkt der Verantwortlichkeit für Online-Inhalte problematisch sind dabei erfahrungsgemäß weniger die eigenen Inhalte, sondern vielmehr die Fälle, bei denen es um die Mitverantwortung für Fremdverhalten bzw. eine Beteiligung an von Dritten begangenen Rechtsverletzungen geht.

Haftung für Links

In diesem Zusammenhang stellt sich vor allem die schwierige Frage der Zulässigkeit der Verlinkung von fremden Seiten und der Haftung für die verlinkten Inhalte. Das Setzen von Links erweist sich allerdings nicht nur unter dem Blickwinkel einer möglichen (Mit-)Verantwortlichkeit für den rechtsverletzenden Inhalt einer verlinkten Seite als problematisch. Zudem können sich – je nach Art der vorgenommenen Verlinkung auf eine fremde Seite (Surface-Link, Deep-Link, Inline-Link, Framing) – Probleme unter dem Gesichtspunkt der Verletzung fremden geistigen Eigentums oder unter wettbewerbsrechtlichen Aspekten ergeben.¹⁵

Urheberrechte

Ferner ist bei Informationsangeboten im Falle der Einbindung von fremdem Material (z. B. von Bildmaterial, Texten, Datenbanken, Videos, Musik etc.) das Urheberrecht zu berücksichtigen. Sofern die Urheberrechte hierfür bei Dritten liegen, müssen die erforderlichen Nutzungsrechte eingeholt werden, bevor der geschützte Content auf der eigenen Website der Gemeinde der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird.¹⁶

Kommunikationsangebote

Für Kommunikationsangebote – also solche auf Interaktion gerichtete Online-Angebote, die nicht den Erlass eines Verwaltungsaktes oder den Antrag eines Bürgers auf einen Verwaltungsakt zum Gegenstand haben (Beispiel für einfache Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung via E-Mail: Anfrage über Öffnungszeiten, Zuständigkeiten, Sachstandsanfragen) – ist die **Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes** (VwVfG) von Bedeutung.

Anpassung an moderne Kommunikation

Dieses wurde durch das am 01.01.2003 in Kraft getretene Dritte Verwaltungsverfahrenänderungsgesetz an die moderne elektronische Kommunikation angepasst. Ausgangspunkt auch für Kommunikation mittels E-Mail ist danach wie bisher der allgemeine Grundsatz der Formfreiheit (Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens, § 10 VwVfG). Für die elektronische Kommunikation gilt jetzt allerdings ergänzend die spezielle Regelung des **§ 3a VwVfG**: Danach ist die Übermittlung elektronischer Dokumente zulässig, soweit der Empfänger hierfür den Zugang eröffnet hat (§ 3a Abs. 1 VwVfG). Eine durch Rechtsvorschrift angeordnete Schriftform kann, soweit nicht durch Rechtsvorschrift etwas anderes be-

stimmt ist, durch die **elektronische Form** ersetzt werden. In diesem Fall ist das elektronische Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz zu versehen (§ 3a Abs. 2 S. 1 VwVfG).

Bekanntlich wurde das alte Signaturgesetz aus dem Jahre 1997 durch das neue Signaturgesetz 2001 abgelöst, das in Umsetzung der entsprechenden EG-Signaturrichtlinie unterschiedliche Kategorien elektronischer Signaturen vorsieht. Eine **qualifizierte elektronische Signatur** ist die Kategorie, die – wie die digitale Signatur nach dem Signaturgesetz 1997 – auf einer PKI-Infrastruktur beruht und der daher unter dem Gesichtspunkt der Authentizität und Integrität ein erhöhter Sicherheits- und Beweiswert zukommt. – Natürlich wirft der Einsatz elektronischer Kommunikation in der Verwaltung eine Vielzahl von weiteren Fragen auf (u. a. betreffend das Merkmal der Zugangseröffnung, die Verpflichtung der Verwaltung zur elektronischen Kommunikation, die elektronische Aktenführung, Dienstanweisungen über den Einsatz von E-Mail am Arbeitsplatz etc.), die hier jedoch nicht vertieft werden können (vgl. hierzu näher den nachfolgenden Beitrag von RA Hannemann, S. 33).¹⁷

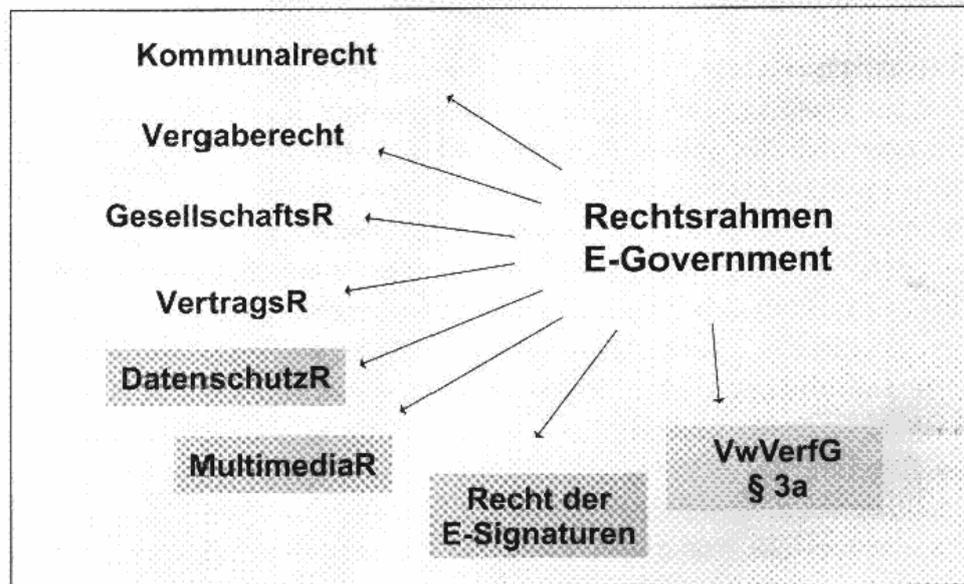
Transaktionsangebote

Bei den Transaktionsangeboten, also den Formen des rechtsverbindlichen elektronischen Verwaltungshandelns, stehen Formen des Verwaltungshandelns im Vordergrund, die bestimmte Formerfordernisse erfüllen müssen. Grundsätzlich sind auch rechtsverbindliche Online-Transaktionen formlos möglich. Allerdings können sich für die Verwaltung **Formerfordernisse** für das elektronische Verwaltungshandeln ergeben (aus dem VwVfG, Spezialgesetzen, Verwaltungsvorschriften, Verwaltungsvereinbarungen, Dienstanweisungen). Wie bereits zuvor erwähnt, ist nach **§ 3a Abs. 2 VwVfG** im Falle eines gesetzlich angeordneten Schriftformerfordernisses im Regelfall die elektronische Kommunikation unter Verwendung einer qualifizierten elektronischen Signatur zulässig. § 3a Abs. 2 VwVfG regelt die elektronische Kommunikation in Form einer Generalklausel. Abweichungen hiervon – Erleichterungen und Verschärfungen – werden vom Gesetzgeber wie folgt zum Ausdruck gebracht: Durch das Begriffspaar „schriftlich oder elektronisch“ wird im Sinne einer **Vereinfachung** zum Ausdruck gebracht, dass auch eine einfache Form elektronischer Kommunikation ausreicht, d. h., eine qualifizierte elektronische Signatur ist hier nicht erforderlich. Die **Verschärfung** der Formerfordernisse ergibt sich aus der Formulierung „eine elektronische Kommunikation ist ausgeschlossen“ oder „§ 3a VwVfG findet keine Anwendung“.

Formen des Verwaltungshandelns:

Fazit

Zum Abschluss soll noch einmal auf die eingangs gestellte Frage der Einordnung des „E-Government“ aus rechtlicher Sicht zurückgekommen werden. Wie die nachfolgende – keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebende – Abbildung veranschaulichen soll, handelt es sich bei der überwiegenden Anzahl der Fragen, die bei der Realisierung von E-Government-Dienstleistungen auf kommunaler Ebene auftauchen, um solche, die sich in ähnlicher Weise im „Offline-Bereich“ stellen und folglich unter Rückgriff auf allgemeine gesetzliche Bestimmungen des öffentlichen Rechts und des Privatrechts zu lösen sind. Darüber hinaus treten jedoch, wie sich gezeigt hat, eine Vielzahl medienpezifischer Fragen auf, die nach den gleichen medienrechtlichen Spezialgesetzen zu lösen sind, wie im sonstigen Online-Rechtsverkehr auch. Demgegenüber stellen sich nur in vergleichsweise geringem Umfang rechtliche Fragen, die sich speziell aus der Online-Erbringung staatlicher Dienstleistungen ergeben, und die man daher als „E-Government“-spezifische Rechtsfragen bezeichnen könnte.



Wichtige Quellen

- *Eifert, Martin/Püschel, Jan-Ole/Stapel-Schulz, Claudia*: Leitfaden „Rechtskonformes E-Government, Antworten auf Kernfragen beim Bau eines virtuellen Rathauses“, herausgegeben vom Hans-Bredow-Institut, Hamburg, im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Februar 2003 (mit zahlreichen Angaben zu weiterführender Literatur und Rechtsprechung); zit.: Leitfaden.
<http://www.mediakomm.net/index.phtml>
Handreichung „Datenschutzgerechtes eGovernment“, Redaktionsschluss 30.11.2002
<http://www.lfd.niedersachsen.de> oder <http://www.Datenschutz.de>
- Hamburger Datenschutzbeauftragte, Orientierungshilfe Tele- und Mediendienste, Juli 2002 (Guter Schnellüberblick darüber, was bei der datenschutzgerechten Gestaltung von Webseiten zu beachten ist)
<http://www.hamburg.datenschutz.de>
- Formulare Ergänzende Vertragsbedingungen BVB/EVB-IT
<http://www.kbst.bund.de>
- Ein umfassender Überblick über wichtige Gesetze, Projekte und Modellversuche zum Thema „Moderner Staat“ (unter Angabe der Internet-Adressen) findet sich in: Neue juristische Internet-Praxis (NJP), Heft 01/2003, S. 41 ff.
- *Pierson/Seiler*: Internet-Recht im Unternehmen, Beck-Rechtsberater im dtv, 2002.

Anmerkungen

* Überarbeitete Schriftfassung eines Vortrages, den der Autor am 15.05.2003 auf einer vom Institut für E-Business der FH Braunschweig/Wolfenbüttel veranstalteten Tagung zum Thema „E-Government“ in Salzgitter gehalten hat.

- 1 Leitfaden, S. 21.
- 2 Leitfaden, S. 37.
- 3 Leitfaden, S. 14.
- 4 Leitfaden, S. 42 ff., 56 ff.
- 5 Leitfaden, S. 21–36.
- 6 Leitfaden, S. 37–41.
- 7 Leitfaden, S. 14–20.
- 8 Leitfaden, S. 42–55.
- 9 Zur einschlägigen Gesetzgebung vgl. <http://www.iukdg.de>.
- 10 Einzelheiten zur Impressumspflicht vgl. auch Förster, NiP 03/2003, S. 28 ff.
- 11 Vgl. Musterlösungen für eGovernment unter <http://www.lfd.niedersachsen.de> (Stand: Juli 2003). Pfad: Home/Themen/eGovernment/Musterlösungen.
- 12 Handreichung „Datenschutzgerechtes eGovernment“, S. 20 ff. <http://www.Datenschutz.de>.
- 13 <http://www.hamburg.datenschutz.de>.
- 14 Leitfaden, S. 56 ff.
- 15 Vgl. hierzu *Pierson/Seiler*, Internet-Recht im Unternehmen, S. 202 ff.
- 16 Vgl. hierzu *Pierson/Seiler*, Internet-Recht im Unternehmen, S. 117 ff.
- 17 Vgl. im Einzelnen Leitfaden, S. 59 ff.