

Erfahrungen mit *e-government* in Japan und Deutschland

Arne Fahje

Inhaltsübersicht

- I. Der Begriff „*e-government*“
- II. Strategien und Erfahrungen in Deutschland und Europa
 1. Initiativen auf internationaler Ebene
 2. Einrichtungen und Initiativen in Deutschland
 3. Probleme und Erfahrungen in Deutschland
- III. Strategien und Erfahrungen in Japan
 1. Strategien in Japan
 2. Probleme und Erfahrungen in Japan
- IV. Ausblick für die Entwicklung in Japan

INHALTSÜBERSICHT

Kaum ein Land ist so berühmt für seinen öffentlichen Dienst wie Japan. Seit dem Beginn der gegenwärtigen Phase wirtschaftlicher Stagnation gibt es aber auch in Japan verstärkte Bemühungen um eine Verwaltungsreform. Wie in Deutschland und anderen OECD-Staaten soll die Informationstechnologie eine entscheidende Rolle spielen, um die Verwaltung bürgernäher zu machen und die Kosten zu senken. Noch unter der Regierung *Hosokawa* stellte man jedoch fest, daß die japanische Verwaltung im Gebrauch von Computern weit hinter die Verwaltungen anderer OECD Staaten zurückgefallen war. Auch im Bereich des *e-government* hat Japan einiges aufzuholen gegenüber Ländern wie den USA, Finnland, den Niederlanden oder Norwegen. Gleiches gilt zwar auch für Deutschland, jedoch hat die japanische Regierung nicht nur in Zusammenarbeit mit der Industrie einige umfassende Strategien erarbeitet, sondern gerade wegen der hohen Technikakzeptanz in der Bevölkerung ein hohes Entwicklungspotential. In einer aktuellen Studie aus dem April 2002 zum Vergleich der Entwicklung des *e-government* in verschiedenen Industriestaaten kommt Japan immerhin schon auf den 17. Rang.¹ Dieser Befund ist Anlaß, die Entwicklung in Japan im Folgenden näher zu beleuchten.

1 <http://www.accenture.com/xdoc/en/industries/government/2001FullReport.pdf>

I. DER BEGRIFF „E-GOVERNMENT“

Unumgänglich ist es, als erstes den Begriff „*e-government*“ zu klären. Im Zuge der allgemeinen Entwicklung der Informationstechnologie entstand der Begriff des „*electronic government*“, kurz *e-government*, in den USA. Es gibt naturgemäß eine Vielzahl von möglichen Definitionen und unter den zahlreichen Begriffen zum Thema „*e-*“ ist *e-government* besonders von *e-commerce*, *e-democracy* und *e-justice* abzugrenzen. Dabei ist *e-commerce* als privatwirtschaftlicher elektronischer Marktplatz zu verstehen. Auch der Unterbereich des sog. „*business to administration e-commerce*“, der öffentlichen Beschaffung über das Internet, fällt unter diesen Begriff. Hier wird der Staat lediglich auf gleicher Ebene mit dem Bürger, im Wege fiskalischen Handelns, tätig und nicht in einem klassischen Staat-Bürger Verhältnis. Dieses ist, obwohl in der Regel Teil von *e-government* Strategien, hier nur am Rande zu behandeln. Unbeachtet soll ferner der Bereich der *e-justice*² bleiben. Ebenfalls nur am Rande findet der Bereich der *e-democracy* Beachtung, d.h. die Betätigung demokratischer Rechte, Meinungsbildung und -äußerung des Bürgers auf elektronischem Wege.³

Zieht man die Prinzipien der klassischen Gewaltenteilung heran, enthält *e-government* im Sinne der elektronischen Aktivitäten der Exekutive demnach alle klassischen Verwaltungshandlungen zwischen Staat und Bürger, aber auch Handlungen der Exekutive ohne direkte Außenwirkung. Beispiele sind die elektronische Registrierung im Einwohnermelderegister, Steuererklärungen über das Internet, die Beantragung staatlicher Leistungen sowie Aktenführung und Kommunikation innerhalb der Behörden.⁴

Die Umsetzung von Vorhaben auf dem Gebiet des *e-government* ist jedoch oft mit praktischen und rechtlichen Herausforderungen verbunden, zu denen auf allen staatlichen Ebenen unzählige Strategien und Programme entwickelt wurden.

II. STRATEGIEN UND ERFAHRUNGEN IN DEUTSCHLAND UND EUROPA

1. Initiativen auf internationaler Ebene

Die Entwicklung in Deutschland wird zunächst einmal – und noch etwas stärker als in Japan – durch internationale Initiativen beeinflusst. Vorrangig sind hier, für Deutschland und Japan gleichermaßen bedeutend, die Aktivitäten der OECD zu nennen. Das

2 Hier sind besonders die Aktivitäten des Finanzgerichts Hamburg zu nennen (<http://www.fghamburg.de/>).

3 Z.B. : elektronische Stimmabgabe bei der Vorwahl zum Präsidentschaftswahlkampf 2000 in Arizona, USA (<http://www.election.com/uk/pressroom/pr2000/0324.htm>), die Wahlen zum ICANN (<http://www.icann.org>). und Internet-Parteien wie der Landesverband der FDP im Internet (<http://www.fdp-lv-net.de/>).

4 REINERMANN / VON LUCKE, Speyerer Definition von e-Government, <http://foev.dhvspeyer.de/ruvii/SP-EGov.pdf>

Public Management Service Committee (PUMA) der OECD ist dabei, eine umfassende Bestandsaufnahme des Entwicklungsstandes in allen Mitgliedsstaaten zu erstellen.⁵

Auf europäischer Ebene sind hier die Aktivitäten der EU-Kommission und des Ministerrates im Rahmen der *eEurope* Initiative zu nennen. Diese Initiative hat unmittelbaren Einfluß auf die Bundesrepublik. Sie soll jedoch, da Japan keiner vergleichbaren Institution angehört, im Rahmen dieser Betrachtung nur eingeschränkt Beachtung insoweit finden, als die Vorgaben von *e-Europe* in die hiesige Entwicklung eingeflossen sind.⁶

2. Einrichtungen und Initiativen in Deutschland

Die Bundesrepublik hat 1999 auf nationaler Ebene das Regierungsprogramm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ beschlossen. Zur Umsetzung gibt es verschiedene Projekte, u.a. wurde unter Federführung des Innenministeriums das Projekt „BundOnline 2005“ eingerichtet. Zur Förderung der Entwicklung des *e-government* auf lokaler Ebene hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie das Projekt „Media@Komm“ eingerichtet.⁷ Mitarbeiter des Projektes betreuen den Aufbau öffentlicher Angebote im Internet in drei durch einen Wettbewerb ausgewählten Städten, Bremen, Nürnberg und Esslingen. Anhand dieser Erfahrungen soll es weiteren Städten erleichtert werden, ihre Dienste elektronisch anzubieten, und die Verbreitung von Informationstechnologie soll im ganzen Land gefördert werden. In den meisten OECD-Staaten werden diese Strategien auf nationaler Ebene beschlossen und direkt umgesetzt. In Deutschland jedoch, wo die Mehrzahl der Verwaltungskontakte auf Länderebene stattfinden und die Länder darüber hinaus relativ viele eigene Gesetzgebungskompetenzen haben, ist dies naturgemäß schwieriger.

Nach dem Umsetzungsplan der im September 2000 gestarteten Initiative „BundOnline2005“ sollen in drei Jahren alle internetfähigen Dienste der Bundesregierung *online* verfügbar sein.⁸ Bereits heute hat die Bundesverwaltung beinahe alle Formulare im Internet verfügbar gemacht.⁹ Bei einer Bilanz im November 2001 waren jedoch erst 21 der 383 internetfähigen Dienstleistungen der Bundesverwaltung wirklich *online* verfügbar.¹⁰ Es bleibt also abzuwarten, ob dieses Ziel bereits 2005 erreichbar ist oder erst Anfang 2006.

5 <http://www.oecd.org/EN/home/0,,EN-home-11-nodirectorate-no-no-no-11,00.html>

6 http://europa.eu.int/pol/infso/index_en.htm

7 <http://www.mediakomm.net>

8 Umsetzungsplan BundOnline 2005, BMI 2000, 41 ff.

9 <http://www.bund.de/Formular-Center-.5992.htm>

10 Moderner Staat-Moderne Verwaltung - Bilanz 2002, BMI 2002, 48 ff.

3. *Probleme und Erfahrungen in Deutschland*

a) *Kosten der Strategien und Förderung durch die Bundesregierung*

Die Einrichtung entsprechender Angebote ist – trotz der zu erwartenden Einsparungen – mit hohen Anfangsinvestitionen verbunden. Auf staatlicher Seite betrifft dieses die Ausstattung der Behörden mit entsprechender Technologie sowie den Aufbau und die Betreuung der entsprechenden Internetangebote. In Deutschland finanziert grundsätzlich jede Verwaltungsebene ihre eigenen Angebote. Die Bundesregierung unterstützt die Städte jedoch durch das Projekt Media@Komm, und auch verschiedene Bundesländer haben eigene Projekte initiiert.

Entscheidend für die spätere Akzeptanz in der Bevölkerung ist jedoch die Frage, wer die Kosten für die Ausstattung der Bürger mit entsprechender Technologie trägt, ob diese vollständig von den Bürgern selbst, vom Staat komplett oder zum Teil getragen werden. Eine reguläre Signaturkarte ist mit Preisen zwischen 40 und 50 Euro relativ teuer; und die ebenfalls nicht unerheblichen Kosten von 60 Euro für die Lesegeräte stellen ein großes Hindernis für die Verbreitung dieser Technologie dar. In Deutschland¹¹ gibt es bisher keine Pläne für eine flächendeckende staatliche finanzielle Unterstützung bei der Verbreitung der Signaturen. Auf kommunaler Ebene jedoch gibt es zum Teil durchaus staatliche Unterstützung. So bezahlen die Bürger der Hansestadt Bremen im Rahmen des „Media@Komm“-Projektes „bremer-online-service“ bis Ende März 2004 lediglich 5 Euro Schutzgebühr für die Karte und 10 Euro für das entsprechende Lesegerät.¹² Es gibt aber Überlegungen, die Verbreitung von Signaturen in der Bevölkerung mit der Ausgabe von ec-Karten zu verknüpfen. Dieses würde sicherlich dem Verbreitungsgrad dieser Technologien zuträglich sein, doch würden unter Umständen auch hier indirekt die Bürger die Kosten tragen.¹³

b) *Authentizität von Willenserklärungen*

Rechtssicherheit im normalen Geschäftsverkehr erfordert in der Regel, daß die Parteien sich gegenseitig kennen und gerade miteinander einen Vertrag schließen wollen. Bei elektronischer Kommunikation stellen sich zwei Probleme: einmal die Frage, ob der Inhalt eines empfangenen Dokumentes unverändert ist, und die Identität des Absenders. Hier wird die Identifizierung des Partners regelmäßig durch eine sog. digitale oder Elektronische Signatur vorgenommen. Zur Vereinheitlichung der Standards im europäischen Binnenmarkt ist die EU-Kommission auf diesem Gebiet im Jahre 1999 tätig geworden. Mit ihrer Signaturrechtlinie vom 13.12.1999 hat sie drei grundlegende Stufen

11 Zum Vergleich die Regelungen in Österreich (<http://www.buergerkarte.at>) und Finnland (<http://www.fineid.fi>).

12 http://www.bremer-online-service.de/service/kap5_2.html

13 Näher: PÜSCHEL, ZBB 2002, 186 ff.

der Authentifizierung bei Kommunikation über das Internet definiert.¹⁴ Für einzelne besonders wichtige Handlungen im Verwaltungsverkehr sieht die Kommission in den Bestimmungen des Art. 3 VII der genannten Richtlinie die Möglichkeit vor, höhere Standards zu definieren. Die Bundesrepublik hat mit dem neuen Gesetz über die digitale Signatur (SigG) vom 16.05.2001¹⁵ und der Signaturverordnung diese Abstufung inhaltsgleich übernommen. Nach der einfachen Signatur folgen als mittlere Stufe die fortgeschrittene Signatur und die qualifizierte Signatur als höchste Stufe. § 1 III SigG eröffnet ebenfalls die Möglichkeit, im Verwaltungsverkehr einen höheren Anspruch zu stellen. Bisher wurde davon jedoch kein Gebrauch gemacht.¹⁶

	SIGNATUR	ZERTIFIZIERUNGS-DIENSTE-ANBIETER
EINFACHE SIGNATUR § 2 I Nr. 1 SigG	Jede elektronische Identifikation, die anderen elektronischen Dokumenten beigelegt und logisch mit ihnen verknüpft zur Authentifizierung dient.	
FORTGESCHRITTENE SIGNATUR § 2 I Nr. 2 SigG	<i>Eine einfache Signatur</i> , die a) ausschließlich dem Signaturschlüssel-Inhaber zugeordnet ist, b) die Identifizierung des Signaturschlüssel-Inhabers ermöglicht, c) mit Mitteln erzeugt wird, die der Signaturschlüssel-Inhaber unter seiner alleinigen Kontrolle halten kann, und d) mit den Daten, auf die sie sich bezieht, so verknüpft ist, daß eine nachträgliche Veränderung der Daten erkannt werden kann.	
QUALIFIZIERTE SIGNATUR § 2 I Nr. 3 SigG	<i>Fortgeschrittene Signaturen</i> , die a) auf einem zum Zeitpunkt ihrer Erzeugung gültigen qualifizierten Zertifikat beruhen und b) mit einer sicheren Signaturerstellungseinheit erzeugt werden.	Authentifizierung der Signatur anhand eines Zertifikates nach § 7 SigG und dementsprechende Anforderungen an die Aussteller dieser Zertifikate nach §§ 4 ff. SigG (Akkreditierung)

14 Amtsblatt der EG L 13/12 vom 19.1.2000.

15 BGBl. I 2001, 876.

16 Kabinettsbeschluß vom 16.01.2002, veröffentlicht vom Bundesministerium des Inneren, März 2002.

c) *Schriftformerfordernis und elektronische Signatur*

Die Nutzung von Funktionen des *e-government* stellt darüber hinaus an den rechtlichen Rahmen des Verwaltungshandelns zusätzliche Anforderungen. Zunächst ist hier der Änderungsbedarf bei Formvorschriften im Verwaltungsrecht und anderen Vorschriften¹⁷ zu nennen. Viele heute geltende Vorschriften erfordern für bestimmte Handlungen die Schriftform oder eine persönliche Vornahme.

Die rechtliche Bindungswirkung von elektronischen Signaturen, d.h. die Gleichstellung von handschriftlicher und elektronischer Signatur erfolgt in der Regel auf zwei Wegen. Zum einen durch Signaturgesetze, die wie in Finnland für alle Normen die Gleichstellung regeln, zum anderen wie in Deutschland oder Norwegen durch Änderungen in den einzelnen betroffenen Vorschriften und Gesetzen. Dieser deutlich umständlichere Weg wird vor allem mit der höheren Rechtssicherheit begründet. Denn, wenn lediglich ein gesondertes Gesetz die elektronische Signatur mit der handschriftlichen gleichstellt, ist es für den Bürger ungleich schwieriger, diese Tatsache auf den eigenen Sachverhalt anzuwenden.

Auch wenn das deutsche Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)¹⁸ in § 10 und § 37 grundsätzlich Formfreiheit im Verwaltungsverkehr vorsieht, also z.B. eMail-Verkehr ermöglicht, bleiben viele Situationen, in denen eine handschriftliche Signatur bzw. Schriftform erforderlich ist. Zudem werden die §§ 10 und 37 VwVfG durch spezielle Regelungen verdrängt, wie etwa in den Vorschriften über den öffentlich-rechtlichen Vertrag, aber auch in Verfahren nach Spezialgesetzen, wie dem Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG).¹⁹ Es ist also auch hier eine umfangreiche Gesetzesänderung notwendig gewesen.²⁰ Die Bundesregierung hat dazu am 13.05.2002 einen Gesetzentwurf zur Änderung von insgesamt 68 verwaltungsverfahrenrechtlichen Gesetzen vorgelegt,²¹ der am 27. August 2002 im Bundesgesetzblatt verkündet wurde²² und teils am 28. August 2002, teils am 1. Februar 2003 in Kraft getreten ist. Ein neuer § 3a VwVfG stellt demnach die elektronische mit der schriftlichen Kommunikation gleich, sofern die elektronische Kommunikation mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen wurde.²³

d) *Datensicherheit im Internet*

Im Austausch von Daten über Netzwerke wie dem Internet, die nicht abgeschlossen sind, besteht darüber hinaus immer das Risiko, daß Unbefugte sich persönlicher Daten

17 Vgl. den neuen § 126a BGB seit dem 1.1.2002.

18 BGBl. I 1976, 1253 zuletzt geändert durch Art.13 des Gesetzes vom 21. 6.2002.

19 BGBl. I 1974, 721 zuletzt geändert durch Art.49 der Verordnung vom 29.10.2001.

20 ROSSNAGEL, DÖV 2001, 221 ff.

21 BT-Drs. 14/9000.

22 BGBl. I 2002, 3323.

23 SCHLATMANN, DVBl. 2002, 1005 ff.

des Bürgers bemächtigen. Das weltweit verbreitetste Verfahren, sich dagegen abzusichern, ist die Verschlüsselung von Daten bei der Übertragung, zu der es eine Vielzahl von technischen Verfahren gibt, die hier nicht im einzelnen dargelegt werden können.

Im Rahmen der Informationsfreiheitsgesetze, die bisher allerdings in lediglich vier Bundesländern in Kraft getreten sind, soll eine möglichst große Transparenz der Vorgänge in einer Behörde erreicht werden. Es kann dabei natürlich auch eine elektronische Abrufbarkeit von Informationen im Internet in Betracht kommen, und prinzipiell ist von dem Begriff *e-government* wie oben dargelegt auch die elektronische Aktenführung umfaßt. § 30 des VwVfG verpflichtet jedoch die Behörden zur Geheimhaltung von Daten des Bürgers. Diese Verpflichtung kann sie nach herrschender Meinung auch durch eine schlechte Sicherung der Daten verletzen. Bei der Lagerung von elektronischen Daten auf Rechnern, die zugleich mit dem Internet verbunden sind, entstehen als Folge daraus schnell neue Risiken außerhalb der eigentlichen Kommunikation. Da die Akteneinsicht in der Regel auf Verfahrensbeteiligte beschränkt ist, muß auch hier die Identität des Bürgers effektiv geprüft werden können.²⁴ Ferner müssen die auf Behördenrechnern gespeicherten Daten vor unerlaubtem Zugriff geschützt werden.

III. STRATEGIEN UND ERFAHRUNGEN IN JAPAN

1. Strategien in Japan

a) Organisation und Entwicklung

Nachdem Japan anfänglich in der Entwicklung einer modernen Informationsgesellschaft weit hinter den USA und sogar Europa zurückgefallen war, hat mit dem Ende der neunziger Jahre eine starke Aufholentwicklung eingesetzt. Als Gründe für die zunächst nur langsame Verbreitung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien werden in der Regel bürokratische Hemmnisse, Schwierigkeiten bei der Darstellung japanischer Schrift auf Computern und vor allem die hohen Zugangskosten zum Internet angeführt. Diese Hindernisse wurden mit zunehmender Deregulierung jedoch kleiner, und so haben sich beispielsweise die Verkaufszahlen für Personalcomputer zwischen 1998 und 2000 mehr als verdoppelt.²⁵ In diesem Zusammenhang trat nach Vorlage des Kabinetts *Mori* und Parlamentsbeschluß am 6. Januar 2001 das Gesetz über den Aufbau einer modernen Informationsgesellschaft in Kraft.²⁶ Art. 25 dieses stärker an die Staatsorgane als an die Bürger gerichteten Gesetzes sieht die Einrichtung eines sog. „Hauptquartiers zur Umsetzung und Förderung von Maßnahmen zur Schaffung einer modernen Informationsgesellschaft“ (IT-Hauptquartier) im Bereich der japanischen Staatskanzlei vor, das jedoch bereits schon zuvor, im Sommer 2000, seine Arbeit aufgenommen

24 ROSSNAGEL, DÖV 2001, 228.

25 WIECZOREK, in: Schucher (Hrsg.), *Asien und das Internet* (Hamburg 2002) 131.

26 http://www.kantei.go.jp/foreign/it/it_basiclaw/it_basiclaw.html

hatte.²⁷ Noch im Juli 2000 hat dieses Hauptquartier den IT-Strategie-Rat ins Leben gerufen, der namhafte Persönlichkeiten aus Universitäten, Verwaltung und der Privatwirtschaft an einen Tisch bringt und die Regierung bei der Umsetzung der Pläne berät.

b) *Verschiedene weitere Initiativen der Regierung*

Hinzu kommen weitere Kampagnen der Regierung oder verbundener Einrichtungen, die dazu dienen sollen, den Bürgern das Internet und die Informations- und Kommunikationstechnologien näher zu bringen; zu nennen sind insoweit vor allem ein „*e-magazine*“, mit dem Regierungschef *Koizumi* per eMail den Bürgern das Internet näher bringen möchte, und das bis heute über 2 Millionen Abonnenten hat,²⁸ sowie die Internetmesse „*Inpaku 2001*“, die auf einem einheitlichen Portal eine Vielzahl privater und öffentlicher Einrichtungen und deren Homepages präsentierte.²⁹

c) *Die „eJapan“-Initiative*

aa) Konzept von e-Japan

Das IT-Hauptquartier hat am 22. Januar 2001 die „eJapan-Initiative“ vorgelegt.³⁰ Die eJapan-Initiative ist eines der umfassendsten Vorhaben alter Industriestaaten auf diesem Gebiet. Nach Übernahme der Regierungsverantwortung durch den amtierenden Ministerpräsidenten *Koizumi* wurde diese dann durch ein „*e-Japan 2002 Priority Programme*“ und im November 2001 durch einen weiteren Beschluß zur Beschleunigung des Vorhabens ergänzt.³¹

„e-Japan“ ruht im wesentlichen auf vier Säulen. Die erste Säule ist die staatliche Förderung des Aufbaus eines Hochgeschwindigkeitskommunikationsnetzes und die Förderung des Wettbewerbs, besonders im Hinblick auf die in Japan immer noch sehr hohen Kosten des Zugangs zum Internet. Die zweite Säule ist die Förderung der *e-commerce*-Aktivitäten japanischer Unternehmen. Diese soll vor allem durch Deregulierung und Reform des rechtlichen Rahmens für Unternehmen erreicht werden. Die dritte Säule ist die Öffnung des japanischen Arbeitsmarktes für IT-Spezialisten vor allem aus Südostasien und Indien.

bb) Ziele und Stand der Umsetzung im Bereich *e-government*

Die vierte Säule ist die Schaffung von *e-government*-Funktionen. Nach der Zielsetzung der Regierung sollen dazu bis Ende März 2003 alle digitalisierbaren Verwaltungs-

27 http://www.kantei.go.jp/foreign/it/council/establishment_it.html

28 WIECZOREK (Fn. 25) 130.

29 DIHKJ, Japan Markt 11/2000.

30 http://www.kantei.go.jp/foreign/it/network/0122full_e.html

31 http://www.kantei.go.jp/foreign/it/network/0204accelerate_e.html

leistungen im Internet verfügbar sein.³² Das Ziel, *e-government* zur Reform der Verwaltung einzusetzen, wird in Artt. 20 und 21 des Gesetzes über die Schaffung einer modernen Informationsgesellschaft erstmals erwähnt. Übergeordnetes Ziel der *e-government*-Strategie ist es, bis Ende 2002 35 % der 11.123 Verwaltungsleistungen *online* verfügbar zu machen, bis Ende 2003 sollen es 98 % sein. Im Rahmen des Beschleunigungsbeschlusses sollten es bis Ende 2002 sogar 50 % werden.³³ Seit April 2001 gibt es das nationale „eGovernment Portal“ im Internet, welches Links zu einzelnen Behörden und z.B. einer umfangreichen Gesetzesdatenbank bietet.³⁴ Auch wurden Pilotprojekte zur Abgabe elektronischer Steuererklärungen bereits im November 2000 erfolgreich durchgeführt,³⁵ und seit Anfang 2002 gibt es das Internet-Portal der Steuerabteilung des Finanzministeriums mit der Möglichkeit zum download eines Prototype-Programms für die Abgabe elektronischer Steuererklärungen im Internet.³⁶ Auch das Arbeits- und Sozialministerium bietet seit Ende 1999 in Ergänzung zur konventionellen Arbeitsvermittlung eine Jobbörse im Internet an.³⁷ Für das Fiskaljahr 2002 hat die japanische Regierung erneut insgesamt 209.6 Milliarden Yen zur Förderung der Informationstechnologie bereitgestellt.³⁸ Nach Vorlage der Zahlen zum Haushaltsbedarf für das Fiskaljahr 2003 hat das Ministerium für Allgemeine Angelegenheiten ebenfalls die hohe Priorität der Programme im Bereich Informationstechnologie sowie des Aufbaus nationaler und lokaler *e-government*-Angebote beibehalten.³⁹

Die elektronischen Systeme zum Bezahlen öffentlicher Abgaben über das Internet werden wahrscheinlich in Zusammenarbeit mit Regionalbanken, *Shinkin*-Banken (Kreditvereinen) und Landwirtschaftsbanken eingeführt werden und somit auch der Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft und dem Ausbau der lokalen IT-Infrastruktur dienen. In umgekehrter Richtung hat eine Arbeitsgruppe des Ministeriums für Allgemeine Angelegenheiten Pläne vorgelegt, wonach die sog. *Internet Data Center* (IDCs) der Privatwirtschaft durch lokale Verwaltungseinheiten genutzt werden sollen. Es wird auch erwartet, daß die lokalen Verwaltungen als große und zuverlässige Kunden erheblich zur Profitabilität der IDCs beitragen können.⁴⁰ Eine finanzielle Förderung der Verbreitung digitaler Signaturen in der Bevölkerung ist auch in Japan nicht vorgesehen. Jedoch gibt es Überlegungen, das System der traditionellen Namenssiegel mit der Vergabe digitaler Signaturen zu verknüpfen.

32 *eJapan Initiative* II. Abschnitt, a.A.o..

33 OKAYAMA, "Strategy and Prospects for e-Government in Japan", *Science and Technology in Japan*, 2002, 12.

34 <http://www.e-gov.go.jp>

35 ARNOLD, *ZJapanR* 11 (2001) 201.

36 <http://e-tax.nta.go.jp>

37 <http://www.hellowork.go.jp>

38 *Asahi Shinbun* / IHT, 22.12.2001.

39 MPHPT Communications News Vol. 13, No. 10-11, 9. September 2002.

40 *Daily Yomiuri*, 17.01.2002.

2. Probleme und Erfahrungen in Japan

a) Verwaltungsreform, Verwaltungskompetenzen und effektive Umsetzung der Strategie

Die Bemühungen um eine Digitalisierung der Verwaltung stehen gerade in Japan im engen Zusammenhang mit der Frage nach einer Verwaltungsreform, die spätestens seit der Unterhauswahl im Oktober 1996⁴¹ aus verschiedenen Gründen⁴² in der öffentlichen Diskussion Japans großen Raum einnimmt. Die Bevölkerung sah einen Hauptgrund für die wirtschaftliche Stagnation nach dem Platzen der sog. „*bubble-economy*“ in der ineffizienten und wenig transparenten Verwaltung und ihrer mangelnden Bürgernähe. Auf politischer Ebene führte dies bekanntlich zeitweise sogar zu einer Abkehr von der LDP.

Die sogenannte „Konferenz zur Verwaltungsreform“ hat 1997 ebenfalls vier Säulen für eine Reform ausgemacht.⁴³ Zum einen sollte eine stärkere politische Führung durchgesetzt und im Gegenzug den Bürokraten ein Teil ihrer traditionellen Macht genommen und ihr Einfluß auf die Politik des Landes eingedämmt werden.⁴⁴ Weiterhin wurden die am 1. Januar 2001 in Kraft getretene Restrukturierung der Regierungseinrichtungen in Tokyo, die Steigerung der Transparenz in der Verwaltung und die Verkleinerung des Beamtenapparates als wünschenswert beschrieben.⁴⁵ Gerade für die Mitarbeiter des im Vergleich mit anderen Industrienationen nicht sehr großen Verwaltungsapparates in Japan⁴⁶ spielt die effizientere Gestaltung von Abläufen durch Informationstechnologien eine erhebliche Rolle bei der Reduzierung von Arbeits- und Kostenaufwand. Zudem hofft man durch eine besser erreichbare Verwaltung das Problem der mangelnden Bürgernähe zu mildern.

b) e-government und Umsetzung auf lokaler Ebene

Auch in Japan wird jedoch ein Großteil der Verwaltungsleistungen auf lokaler Ebene erbracht. Entscheidend für den Erfolg von *e-government* ist mithin die Umsetzung auf der Ebene der Präfekturen und die Verteilung der Rollen zwischen den lokalen und zentralen Behörden.

Die japanische Verfassung enthält in Art. 92 das Prinzip der lokalen Selbstverwaltung, was allerdings in der Vergangenheit weniger stark ausgeprägt war, als es der Wortlaut vermuten lässt. Am 1. April 2000 ist ein neues Gesetz zur Dezentralisierung in Kraft getreten, und Ministerpräsident *Koizumi* hat die Dezentralisierung zu einem seiner zentralen Politikziele gemacht. Jedoch ist bisher deutlich mehr gesagt als getan worden.

41 FAZ 09.10.1996.

42 NAKAMURA, in : Handbook of Comparative Public Administration in the Asia Pacific Basin, S. 131 f.

43 TAKADA, DÖV 2002, 267, 268.

44 KRAUSS, in: Bureaucracy in the Modern State, S.118 ff.

45 TAKADA, DÖV 2002, 268.

46 GYÖSEI KANRI KENKYŪ CENTER, *Nihon no gyōsei dēta bukku* (2001) 60.

Lokale Behörden führen nach wie vor die Mehrzahl der Verwaltungsleistungen durch, und im Vergleich zu anderen OECD Staaten entfällt in Japan ein vergleichsweise hoher Anteil der Gesamtausgaben des Staates auf die lokalen Verwaltungen. Die Verwaltungsleistungen werden dabei oft für die Zentralregierung ausgeführt. Zur Entschädigung erhalten die Präfektur- und Kommunalregierungen entsprechend erhebliche Geldmittel aus Tokyo, wodurch die dortige Regierung weiterhin einen erheblichen Einfluß ausüben kann.⁴⁷

Auch auf dem Gebiet des *e-government* unterstützt die Zentralregierung die Entwicklung auf lokaler Ebene sehr großzügig. Im Haushalt für das Fiskaljahr 2002 wurden so beispielsweise allein für die Entwicklung eines Hochgeschwindigkeitsnetzes zur Datenübertragung zwischen den lokalen Verwaltungseinheiten 6,2 Milliarden Yen angesetzt und im Rahmen der e-Japan-Initiative ist ein nicht unerheblicher Teil der Finanzmittel für die Förderung entsprechender Technologien auf lokaler Ebene vorgesehen.⁴⁸

Zudem gibt es eigene Initiativen auf lokaler Ebene. Weithin als gelungen werden so u.a. die Angebote der Städte bzw. Stadtteile Okayama⁴⁹ und Tachikawa⁵⁰ (Tokyo) angesehen. Gesondert zu erwähnen ist eine Initiative der Gemeinde Towa-cho in der Präfektur Iwate.⁵¹ Dort hat man nicht nur durch *e-government*-Leistungen den Kontakt zwischen Bürger und Verwaltung erleichtert. Durch ein System von „virtuellen Bürgern“ ist es gelungen, Bürger vor allem aus den Ballungsräumen um Tokyo und Osaka an die Gemeinde zu binden. Auf der Homepage der Gemeinde können sich interessierte Bürger anderer Gemeinde registrieren. Sie werden dann regelmäßig gebeten, Produkte der Gemeinde zu beurteilen, und stellen ihr Fachwissen der Gemeinde zur Verfügung. Damit fördern sie die Kommunikation der Bürger von Towa-cho mit dem modernen Japan und tragen dazu bei, den bekannten Strukturproblemen einer typischen japanischen Landgemeinde abzuweichen.⁵²

c) *Das japanische Signaturgesetz und Änderungen von Formvorschriften*

Das japanische Signaturgesetz ist am 1. April 2001 in Kraft getreten.⁵³ Im Gegensatz zum deutschen SigG ist aber lediglich eine Signaturvergabe durch akkreditierte Zertifizierungsdienst-Anbieter näher beschrieben.⁵⁴ Lediglich diese, den qualifizierten Signaturen des deutschen SigG ähnlichen Signaturen, werden in § 3 des Gesetzes für den allgemeinen Rechtsverkehr gleichgestellt. Seit Inkrafttreten des Signaturgesetzes

47 KAMO, Political Economy of Decentralization, in: Japan, Asia, Europe, S. 6, abrufbar unter : http://www.ps.ritsumei.ac.jp/assoc/policy_science/073/07311.pdf

48 Asahi Sinbun / IHT, 22.12.2001.

49 <http://www.city.okayama.okayama.jp/>

50 <http://www.m-net.ne.jp/~tachikawa/>

51 <http://www.town.towa.iwate.jp/>

52 THOMPSON, Government Information Quarterly 19 (2002) 173–187.

53 <http://www.meti.go.jp/english/report/data/gesignconte.html>

54 YANAGA, ZJapanR 12 (2001) 149.

sind in Japan sechs private Zertifizierungsdienste-Anbieter akkreditiert worden. Weiterhin haben zahlreiche öffentliche Stellen bereits Zertifikate für ihre eigenen Mitarbeiter herausgegeben.⁵⁵ Zum ersten Mal eingesetzt wurde die elektronische Signatur am 18. Juni 2001 durch Wirtschaftsminister *Takeo Hiranuma*, der einen Antrag der *Japan External Trade Organisation (JETRO)* auf Unterstützung eine Handelsmesse durch das Ministeriums genehmigte.⁵⁶

Die dazu notwendigen Änderungen in den gesetzlichen Formvorschriften werden auch in Japan in den einzelnen Gesetzen und von den betroffenen Ministerien eigenverantwortlich vorgenommen. Ein am 7. Juni 2002 im Parlament eingebrachtes „Gesetz für kommunale Zertifizierungsdienste-Anbieter und *online*-Abwicklung von Verwaltungsleistungen“ soll im allgemeinen Verwaltungsverfahren die Gleichstellung von qualifizierten elektronischen Signaturen und konventionellen handschriftlichen Signaturen regeln. Nach Änderungen des Notargesetzes ist es nun bestimmten Notaren möglich, elektronische Dokumente zu beglaubigen. Die genaueren Voraussetzungen dafür werden durch eine Verordnung des Justizministeriums festgelegt.⁵⁷

d) *Datensicherheit im Internet*

Auch in Japan wird dem Datenschutz bei der Entwicklung des Internets eine sehr große Bedeutung beigemessen. Nach eine Umfrage des Ministeriums für Post und Telekommunikation des Jahres 1999 interessieren sich immerhin 70 % der befragten Verbraucher für Datenschutz und 92 % befürchteten eine unbemerkte Verwendung ihrer Daten.⁵⁸

Die japanische Verfassung kennt jedoch kein direktes Recht auf Geheimhaltung von Daten. Im allgemeinen wird die verfassungsrechtliche Grundlage für Datenschutzregelungen in Art.13 der Verfassung gesehen, dem Persönlichkeitsrecht. Auch wenn im privaten Rechtsverkehr bislang verbindliche Regelungen fehlen, gibt es für die Verwaltung der Zentralregierung bereits seit 1988 und inzwischen auch für die Mehrheit der Lokalverwaltung datenschutzrechtliche Regelungen.⁵⁹ Bereits in den achtziger Jahren begannen die japanischen Lokalverwaltungen auch mit dem Erlaß von Verordnungen zur Offenlegung von Informationen, die bei den Behörden gespeichert sind. Seit dem 1. April 2001 ist ein nationales Informationsfreiheitsgesetz in Kraft.⁶⁰ Im ersten Jahr

55 YONEMARU, S. 24, Bericht für das Hans-Bredow-Institut, Hamburg, noch nicht veröffentlicht.

56 Zum Vergleich: die erste finnische ID-Karte (FINEID) mit elektronischer Signatur wurde am 07.12.1999 an den Parlamentspräsidenten ausgestellt.

57 YANAGA (Fn. 54) 154.

58 MPHPT Communications News, Vol. 10, No.17, 15.11.1999.

59 ROSSNAGEL DuD 2000, 455.

60 Gesetz Nr. 42/1999; <http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/translation3.htm>

der Gültigkeit des Gesetzes wurden bereits über 48.650 Anträge auf Akteneinsicht registriert,⁶¹ und auch in Japan haben viele Behörden eine Reihe von Informationen über das Internet zugänglich gemacht.⁶² Um Mißbrauch dieser Daten im Internet zu verhindern, arbeitet eine ministeriale Studiengruppe derzeit an einem Entwurf zur Revision des Gesetzes. Nach diesem Entwurf soll nun Bürgern das Recht gegeben werden, falsche, über sie abgespeicherte Daten zu berichtigen und, wenn Daten illegal verwendet wurden, die Löschung dieser Daten durch die Behörde zu verlangen. Die unberechtigte Verwendung und Weitergabe der Daten durch die Behörde ist demnach verboten, allerdings nicht mit Sanktionen bedroht.⁶³ Weiterhin ist im Jahre 2001 ein Gesetz über den unberechtigten Zugriff auf Computersysteme in Kraft getreten, welches diesen und die Beihilfe dazu unter Strafe stellt.⁶⁴ Auf diese Weise hofft man, die Hackerkriminalität einzudämmen.

Besondere Aktualität hat die Frage des Datenschutzes im Bereich des *e-government* im August 2002 gewonnen, als die Regierung in Tokyo ein zentrales Register zur Erfassung von Einwohnermeldedaten eingeführt hat, das sog. „Juki-Net“. Dabei wird jedem Einwohner eine 11-stellige Nummer zugeteilt, unter der seine persönlichen Daten zentral gespeichert werden. Dadurch soll die Ausstellung von Dokumenten wie Meldebescheinigungen und Führerscheinen erleichtert werden. Bedenken über die Sicherheit der Daten führten zu massiven Protesten und der Weigerung einiger Gemeinden, wie etwa der Stadt Kokubunji und dem Suginami-Bezirk in Tokyo, die Daten ihrer Bürger in das zentrale Netzwerk einzuspeisen. Die Stadtverwaltung von Yokohama stellte ihren Bürger frei, selbst zu entscheiden, ob ihre persönlichen Daten in das JukiNet eingespeist werden.⁶⁵ Daraufhin weigerte sich die Präfektur Kanagawa, Daten von Bürgern aus Yokohama in JukiNet aufzunehmen.⁶⁶ Bereits wenige Tage nach der Inbetriebnahme jedoch kam es zum ersten befürchteten Zwischenfall, als 364 Haushalten in der Gemeinde Moriguchi, Präfektur Osaka, falsche ID-Nummern zugeschickt wurden.⁶⁷ Die Bedenken der Kritiker werden außerdem dadurch untermauert, daß die von der Regierung Koizumi geplanten Gesetzesänderungen zum Schutz der Daten von Bürgern im elektronischen Verwaltungsverkehr vor der Sommerpause 2002 nicht mehr von Parlament verabschiedet wurden.⁶⁸

61 <http://www.freedominfo.org/case/japan1.htm>

62 Zur Offenlegung behördlicher Informationen: <http://homepage1.nifty.com/clearinghouse/main.html>

63 Asahi Shinbun / IHT, 12.10.2001.

64 YANAGA, ZJapanR 12 (2001), 157.

65 Japan Times, 6.8.2002; Asahi Shinbun / IHT, 5.8.2002.

66 Japan Times, 18.8.2002.

67 Japan Times, 8.8.2002.

68 Japan Times, 5.8.2002.

IV. AUSBLICK FÜR DIE ENTWICKLUNG IN JAPAN

Gerade dieses Beispiel zeigt, daß auch in Japan die Umsetzung von *e-government* Strategien nicht ohne Hindernisse ist. Darüber hinaus kann Japan bei der Umsetzung nicht auf die Erfahrung und die Ressourcen einer Organisation wie der EU zurückgreifen.

Es wird jedoch erwartet, daß die *e-government*-Aktivitäten der Regierung insgesamt einen positiven Effekt auf die Privatwirtschaft haben und die Verbindung zwischen öffentlicher Hand und Bürgern stärken werden. Möglichkeiten dazu wären eine größere individuelle Ausrichtung der Verwaltungsleistungen auf die Bedürfnisse des Bürgers oder eine Verbindung privater und öffentlicher Angebote. Bereits diskutierte Aktivitätsfelder sind beispielsweise eine Verbindung zwischen der Beantragung von Pässen bei der Buchung von Flügen über das Internet oder eine mögliche Kombination von Bankdienstleistungen mit der Möglichkeit, öffentliche Gebühren zu bezahlen, oder der Abgabe von Steuererklärungen über das Internet.⁶⁹

Auch gibt es einige Aspekte, die den Schluss nahe legen, daß gerade Japan in Zukunft zu den Vorreitern auf dem Gebiet des *e-government* gehören könnte. Zum einen ist dies die große Aufgeschlossenheit der Bevölkerung gegenüber neuen Technologien, die eine schnelle Verbreitung von *e-government*-Angeboten begünstigt. Mit Blick auf die hohe Popularität des i-mode System ist auch eine japanische Vorreiterrolle auf dem entstehenden Gebiet des *mobile-government* wahrscheinlich geworden. Eine sehr gute Voraussetzung für die Verbreitung digitaler Signaturen in der Bevölkerung stellt darüber hinaus das bereits existierende System der registrierten Namenssiegel dar, das bisher gewohnheitsrechtlich durch die Gemeindeverwaltungen getragen wird. Dadurch haben die meisten Japaner bereits eine öffentlich registrierte Möglichkeit zur Identifikation im Rechtsverkehr, welche leicht durch eine digitale Form ergänzt werden könnte. Da die digitalen Signaturen aber landesweit im Rechtsverkehr eingesetzt werden würden, ist eine Vereinfachung des Datenaustauschs zwischen den einzelnen Registerstellen unerlässlich. Den bisher besonders im Zusammenhang mit Juki-Net hervorgetretenen, aber auch insoweit drohenden datenschutzrechtlichen Bedenken dürfte vergleichsweise leicht zu begegnen sein. Weiterhin zeigt gerade das Beispiel der Gemeinde Towa-cho,⁷⁰ daß es in Japan auch großes Potential zur Entwicklung von Ideen gibt, die anderen Ländern in Europa oder Asien Vorbild sein können.

69 Daily Yomiuri 17.1.2002.

70 Siehe oben.

SUMMARY

Administrative reform has been high on the political agenda in Japan for quite some time now, and, as in most other countries, the introduction of information technology (IT) to administration offices is seen as a vital part of this. However, Japan has long been slow to join in the development of e-government features, which have been in successful operation for quite some time now in the U.S., Canada, and the Scandinavian countries. In Germany, the federal government started the initiatives Bund Online 2005 and Media@Komm to promote e-government services on all levels of government.

The Japanese government launched the “e-Japan Initiative” in January 2001 to help Japan catch up with the development of the so-called “IT Society.” Part of this initiative is also the promotion of e-government services. The aim of this initiative is to offer 98% of national government services online by the end of 2003. A large number of services have already been introduced by the national government and on the local level.

One of the main obstacles for a broad usage of e-government functions, though, is the secure identification of the parties to a transaction and the replacement of requirements for written declarations by equally secure electronic methods. The Japanese Digital Signatures Act of 2001 opened the way for national standards in electronic identification through a qualified digital signature similar to that laid out in the EU directive of January 2000. This is also accepted as a standard in the area of administrative procedures, and the ministries concerned have been authorized by the national government to alter their respective laws to allow electronic communication with the use of digital signatures. A Law on Municipal Signature Providers and Online Administrative Procedures was introduced to the Diet in June 2002, and an already-passed alteration to the Notary Act allows Japanese notaries to digitally certify certain documents.

Another problem to be solved is the security of personal data. This has been illustrated by the fierce discussion surrounding the introduction of a national population registry in Japan in 2002. Together with a national registry, the idea of connecting the traditional personal seal system with digital signatures might also come a little closer to reality.