

Volker Staube  
c/o Stadt Witten  
Marktstr. 16  
58452 Witten

31.03.2016

Herrn  
Daniel Sieveke MdL  
Vorsitzender des Innenausschusses des Landtags NRW  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**16/3617**

A09, A14

*per E-Mail*

[anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

**Gesetzentwurf zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen  
(E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen - E-GovG NRW)**

hier: **Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Landtags Nordrhein-  
Westfalen am 14. April 2016**  
**Ihr Z.:1/A 09**

Sehr geehrter Herr Sieveke,

vielen Dank für Ihre Einladung zum Sachverständigengespräch im Innenausschuss und die Möglichkeit, Stellung zum vorliegenden Gesetzentwurf nehmen zu können, um meine über zehnjährige praktische Erfahrung als Projektleiter Dokumentenmanagementsystem -Einführen der e(lektronischen) Akte in mehreren kommunalen Behörden- einzubringen.

Ich würde mich freuen, wenn Sie meine Anregungen und Hinweise in Ihre weiteren Überlegungen mit einbeziehen.

Freundliche Grüße



Volker Staube  
Diplom Verwaltungswirt

**Anlage: Schriftliche Stellungnahme zum Beratungsgegenstand**

Tel.: 02302-581-1026

E-Mail: [volker.staube@stadt-witten.de](mailto:volker.staube@stadt-witten.de)



## Allgemeine Bemerkungen

Auf diesen Entwurf des E-Government-Gesetzes für Nordrhein-Westfalen hat die Praxis gewartet. Er schafft den Rahmen für ein modernes innovatives Handeln staatlicher Organisationen und Behörden untereinander und im Umgang mit den Unternehmen und den Bürgerinnen und Bürgern. Dabei ist es besonders erfreulich, dass hier im Wesentlichen ein Ermöglichungsgesetz auf den Weg gebracht wird. Wenn man auf das europäische Umland schaut, dann benötigen wir dringend eine gesetzliche Grundlage, die Wege aufzeigt und öffnet, anstelle sie unpassierbar zu machen und zu verschließen, um den Anschluss nicht zu verpassen. Industrie 4.0 und ein behördliches Arbeiten mit in die Jahre gekommener Technologie passen nicht zusammen. Mit den Möglichkeiten der „Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen“ und deren konsequenter Umsetzung verfügen das Land und die kommunalen Gebietskörperschaften über die passenden Werkzeuge.

Dem Hinweis der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände NRW, dass es wichtig ist, neue Gesetzes- und Verordnungsentwürfe im Hinblick auf ihre E-Government-Tauglichkeit besonders zu betrachten, schließe ich mich, auch aus der Erfahrung mit bereits vorhandenen Rechtsvorschriften, gern an.

Wenn ich auf die Ausnahmenvorschriften des Paragraphen 1 blicke, dann befinde ich mich zwar schon außerhalb meiner allgemeinen Vorbemerkungen, aber gleichwohl möchte ich dazu eine allgemeingültige Bemerkung machen. Die Anzahl der Ausnahmen wird im direkten Zusammenhang mit der Vielzahl der Stellen im Land stehen, die dem Gesetzentwurf zustimmen müssen. Trotzdem ist das für die medienbruchfreie Zusammenarbeit im Lande nicht förderlich. Ich erlebe das im Mikrokosmos einer kleineren Gebietskörperschaft täglich, weswegen ich mir Rückschlüsse auf die Landesebene erlaube (im Rathaus der Stadt Witten arbeiten 70% der Aufgabenbereiche mit der eAkte, die restlichen 30% mit der p(apier)Akte). Die Vorteile in der täglichen Arbeit mit der eAkte -Basiskomponente von E-Government- im Hinblick auf Medienbruchfreiheit, elektronischen Informationsaustausch, Workflows etc. kennend, rege ich einen „deklaratorischen“ Abs. 7 an. Dieser Absatz sollte zum Ausdruck bringen, dass die Anwendung des Gesetzes zwar nicht verpflichtend, aber auch nicht verboten ist. Das ist eigentlich klar, eine explizite Formulierung kann aber dazu beitragen, den Umstiegswillen zu unterstützen.

Im Allgemeinen Teil der Begründung wird unter Punkt 2.2.1.1. (Kostenschätzung) Buchstabe f) auch die Prozessoptimierung angesprochen. Die Landesverwaltung hat, so die dortigen Ausführungen, derzeit keine vollständige Prozesslandschaft verfügbar. So stellt sich heute auch die Situation der meisten Behörden dar. Zudem wird geschätzt, dass der Umstellungsaufwand wesentlich von der Komplexität der Fachverfahren abhängt.

Aus der Praxis kann ich feststellen, dass die vorherrschende Meinung -erst Prozesse optimieren und dann die eAkte einführen- zielsicher sehr viel Unruhe in die Mitarbeiterschaft bringt, das Ziel der besseren Prozessabläufe aber selten erreicht wird.

Das ist auch sehr gut nachvollziehbar. Wenn Mitarbeitende ihre Arbeit im Hinblick auf elektronische Akten und Geschäftsabläufe ändern sollen, ohne einschätzen zu können, wie die Arbeit künftig ohne Papier erledigt werden kann, dann entsteht ein hohes Maß an Verunsicherung. Die inhaltliche Arbeit muss ja auch noch erledigt werden.

Hilfreicher ist da, erst einmal die Prozesse nur aufzunehmen, ohne jegliche Veränderung. Dann kann die eAkte eingeführt werden. Dabei ist es fast schon naturgesetzlich gesetzt, dass automatisch im Zuge der Projektarbeit Prozesse angepasst werden. Wenn die eAkte

eingeführt ist und sicher beherrscht wird, dann macht es Sinn, Prozesse zu modellieren. Jetzt können die Mitarbeitenden gut mitgenommen werden, sie kennen zu diesem Zeitpunkt das Arbeiten mit dem neuen Medium und die neuen Möglichkeiten der Zusammenarbeit. Wenn dann die ursprünglichen Prozesse mit den jetzt vorhandenen abgeglichen werden, offenbart sich der geschöpfte Mehrwert.

Der Ansicht, dass der Aufwand im Wesentlichen von der Komplexität der Fachverfahren abhängt, kann ich mich ebenfalls nicht anschließen.

Wenn die pAkte durch die eAkte ersetzt wird, dann spielen Fachverfahren und ihre Integration erst einmal eine sehr untergeordnete Rolle. Wenn zudem die elektronische Vorgangsbearbeitung überwiegend in Fachverfahren vorgesehen ist, dann besteht wegen der Vielfalt von unterschiedlichen Akten die Gefahr von babylonischen Verhältnissen. Kein Fachverfahren gleicht dem anderen, keine Akte gleicht der anderen.

Zielführender ist es, die eAkte unabhängig von den Fachverfahren vorzuhalten, wie in der Papierwelt üblich. Vorgangsbearbeitung, Workflows etc. sollten grundsätzlich in einem System abgebildet werden – unabhängig vom jeweiligen Fachverfahren.

Wenn es dann Sinn macht, einzelne Verfahren anzubinden, dann sollte das in einem zweiten Schritt geschehen. Aber hilfreich ist es, wenn zunächst alle Mitarbeitenden mit einer gleichen eAkte arbeiten können und darüber auch die Zusammenarbeit erfolgt, so, wie es in der Papierwelt auch tagtäglich geschieht.

Im gleichen Allgemeinen Teil der Begründung, diesmal unter Buchstabe h), werden „Begleitende Maßnahmen“ angesprochen.

Die dort gemachten Ausführungen kann ich aus meiner praktischen Erfahrung vollständig bestätigen. Von entscheidender Bedeutung ist es, die Mitarbeitenden zu überzeugen und mitzunehmen. Kein anderes „DV-Programm“ ist in einer Behörde so mächtig. Die eAkte wird schließlich an jedem PC-Arbeitsplatz verfügbar sein, alle arbeiten damit.

Da ist Akzeptanz eine wesentliche Voraussetzung für das Gelingen.

## **Bemerkungen zu einzelnen Vorschriften**

### **1. Zu § 3 (Elektronischer Zugang zur Verwaltung)**

Zweifelsfrei gehört ein elektronischer Zugang zwingend zum E-Government. Genau so klar ist, dass aktuell täglich in der Bundesrepublik eine Vielzahl von Geschäften außerhalb der Behördenwelt elektronisch getätigt wird. Das nicht nur bei bekannten Versandhäusern, sondern beispielsweise auch bei Banken und Versicherungen. Warum ist das so? Weil der Zugang dem Sicherheitsempfinden der Nutzenden entspricht und auf einfache Art und Weise möglich ist. Würde eine Bank (hier ist der Begriff der „Sicherheit“ quasi Geschäftszweck) den Einsatz der eID des Personalausweises beim Online-Banking verlangen, würde sie innerhalb von Tagen keine Online-Kunden mehr haben.

Das zweite Ziel des Gesetzentwurfes: „nachhaltige Förderung der Einführung elektronischer Verfahren und der elektronischen Abwicklung von Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung...“ ist bei dem Trio „qualifizierte elektronische Signatur, eID und einem zusätzlichen Verschlüsselungsverfahren“ nur noch am Horizont zu erkennen. Aus Datenschutzgründen verbietet sich ein Übersenden persönlicher Daten von der Behörde an Dritte über eine einfache E-Mail von allein. Das ist unbestritten. Für diese Art, also das

Übermitteln von persönlichen Daten, muss ein sicherer Weg angeboten werden. Wenn das EGVP genutzt werden kann oder DE-Mail, dann ist der Sicherheit genüge getan.

Bitte keine weiteren Systeme, die vorhandenen können besser beworben werden!

Vielleicht bringt hier der technische Fortschritt weitere Angebote hervor, wenn das Nutzungsverhalten für Anbieter solcher Systeme von der Menge her interessant wird. Insofern kann der Hinweis der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände NRW nach einer offenen Formulierung nur unterstützt werden.

Eine Vielzahl von behördlichen Leistungen kann aber heute telefonisch abgerufen werden, was somit auch eine einfache E-Mail ermöglicht. Das Vereinbaren eines Sperrmülltermins, sonstige Terminvereinbarungen, Nachfragen zum Sachstand etc. sind hier gemeint.

Etwas anderes scheint zudem mehr und mehr aus dem Blickfeld zu rücken. Ich meine hier die seit Jahrzehnten allseits akzeptierte Verfahrensweise in der „Papierwelt“. Ein Bauantrag muss beispielsweise unterschrieben werden. Auf der Seite der Behörde prüft man aber nur, ob eine Unterschrift vorhanden ist, mehr nicht! Ob diese Unterschrift auch die der antragstellenden Person ist, das wird nicht geprüft – wie auch, eine Unterschriftsprobe gibt es nicht. Gleiches gilt für eine große Anzahl weiterer Verwaltungsleistungen. Nun ist mir aus der Presse nicht bekannt, dass es zu flächendeckenden Missbräuchen gekommen ist. Selbst ein „Sozialhilfeantrag“ kann schriftlich per Post gestellt werden. Auch wenn hier eine Kopie des Personalausweises beigelegt wird – eine Behörde prüft dann, ob die Person dort gemeldet ist, sie prüft aber nicht, ob die Unterschrift auch diejenige der antragstellenden Person ist. Das geht –zumindest ohne graphologisches Gutachten- auch gar nicht.

Ist diese Verwaltungspraxis höchst unsicher? Nein, mit dieser „Sicherheit“ leben deutsche Behörden seit Jahrzehnten.

Es ist nicht nur vor dem Hintergrund der Akzeptanz von E-Government sinnvoll, die hochsicheren Wege (EGVP und DE-Mail) auf die Anwendungsfälle zu beschränken, bei denen sie wirklich unverzichtbar sind. Weitere Entwicklungen sollten nicht ausgeschlossen werden (z.B. Service- oder Benutzerkonto), ein dritter Weg aber auch nicht verpflichtend sein. Hier schließe ich mich gerne der Forderung der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände NRW an, funktionaläquivalente Identifikationsform ersetzende Verfahren zuzulassen (Dachverband kommunaler IT-Dienstleister –KDN-).

Es muss ein Gleichklang zwischen Sicherheit und Akzeptanz angestrebt werden, wenn die Waage nur nach einer Seite ausschlägt, wird das zweite Ziel deutlich verfehlt.

Erstrebenswert in diesem Zusammenhang ist es auch nicht, dass die Städte eigene Portale anbieten. Ein landesweites, besser noch bundesweites einheitliches Portal ist aus Anwendersicht zu bevorzugen.

Im Gegensatz zu vielen anderen bin ich der Auffassung, dass wir keine besonderen Nachweise der Handlungsvollmacht für natürliche und juristische Personen benötigen. Wir leben in der Papierwelt schon immer damit, dass wir maschinell erzeugte Bescheide ohne Unterschrift anerkennen und die Rechtskraft nicht anzweifeln. Mir ist nicht bekannt, dass die Unterschrift der Ministerpräsidentin, eines Bürgermeisters, einer Landrätin oder eines Handlungsbevollmächtigten in der Wirtschaft heute in der Papierwelt vom Adressaten besonders geprüft würde. Mir ist auch nicht bekannt, dass es zu nennenswerten Missbräuchen gekommen ist.

Es dürfte auch künftig reichen, wenn diese Personen als Person ein Benutzerkonto haben, welches man überprüfen kann. Das ist schon eine Stufe höher, als in der Papierwelt. Wenn ich wissen möchte, ob eine Person Handlungsvollmacht besitzt, kann ich künftig die gleichen Wege beschreiten, wie bisher. Ich hoffe nur, dass Auskünfte dann elektronisch erteilt werden können.

Hier kann mit einem Verzicht auf Funktionskonten ein hoher Verwaltungsaufwand vermieden werden, ohne einen Sicherheitsverlust einzukaufen.

## **2. Zu § 7 (Elektronische Bezahlmöglichkeiten)**

Eine Möglichkeit, Verwaltungsleistungen auch elektronisch zu bezahlen, ist konsequent und systemkonform. Die Chance, vorhandene, allgemein bekannte und akzeptierte Bezahlportale nutzen zu können, ist ein sehr praxistauglicher Umgang mit dem Thema.

## **3. Zu § 8 (Nachweise)**

Die Möglichkeit, mit Einwilligung der Beteiligten, Nachweise elektronisch auch bei anderen Behörden einzuholen, entlastet nicht nur die Beteiligten, sondern auch die Behörden.

Diese Vorschrift ist ebenfalls sehr praxistauglich, entlastet sie doch alle am Verfahren Beteiligten.

## **4. Zu § 9 (Elektronische Aktenführung)**

Der in Absatz 1 formulierte Grundsatz dient in eindeutiger Weise der Klarstellung von Verwaltungshandlungen der letzten Jahre. Obgleich es nach Auffassung der aktenführenden Stellen denselben immer oblag, wie sie die Akten führen, wenn spezialgesetzliche Regelungen nicht entgegenstanden, gibt es mit dieser Vorschrift endlich eine Norm, auf die sich jede Behörde in Nordrhein-Westfalen stützen kann. Ein großer Schritt in Richtung praktisches E-Government.

Auch wenn es in diesem Zusammenhang –wir sprechen über das innovative E-Government-Gesetz- überraschend ist, mit dieser Möglichkeit wird tatsächlich wieder der Zustand hergestellt, der vor vierzig Jahren flächendeckend mit Papierakten vorhanden war!

Damals gab es keine Vielfalt an Fachprogrammen, keine Großrechner, keine PC-Landschaft, keine Laufwerke und keine E-Mail-Programme. Das hatte zur Folge, alles, was für einen Vorgang relevant war, befand sich in der pAkte. Darauf war Verlass.

Heute ist es Realität, dass Teile von Akten auf verschiedenen Laufwerken liegen, Teile in Postkörbchen, Teile im E-Mail-Bereich, andere Teile in Fachverfahren und auch Teile in der Papierakte vorhanden sind, aber eben nur Teile. „Die“ pAkte gibt es vielfach nicht mehr. Insofern stellt sich nicht die Frage, ob pAkten durch eAkten ersetzt werden, sondern ob es wieder „die Akte“ gibt. Eine Akte, in der sich Dokumente (Word, Excel, PDF...), E-Mails und dergleichen mehr befinden, „eine“ Akte halt. Eine Akte, aus der Gerichte Ermessensentscheidungen von Behörden nachvollziehen können, eine Akte, die vor dem Hintergrund von Wissensmanagement interessant ist, eine Akte, die einfach aussagekräftig ist. Und eine Akte, die den Datenschutzbelangen gerecht wird.

Insofern, und das ist Erfahrungswissen, ist kein Szenario bekannt, bei dem das Führen einer laufenden Akte in elektronischer Form unwirtschaftlich ist.

Eine eAkte ist eine Akte, bei der lediglich das Medium (statt Papier elektronische Form) gewechselt wird. Sie steht den Nutzenden genauso zur Verfügung, wie sie Akten seit Aufnahme ihrer behördlichen Arbeit kennen.

Jede pAkte ist gleich. Ob es eine pAkte in einer Hängeregistratur ist oder ob sie als Stehordner geführt wird, ob sie in Register unterteilt ist oder nicht, ob sie auf dem Aktendeckel oder auf dem Aktenrand beschriftet ist und ob die Behördenheftung oder die kaufmännische Variante gewählt wird:

Jede/r Mitarbeitende kann sie von vorn bis hinten, also Blatt für Blatt, lesen und ist informiert.

Genauso sieht eine eAkte aus, mit oder ohne Register, mit der gleichen Beschriftung wie die pAkte. Man kann Seite für Seite durchblättern und lesen. Einzelne Seiten können, wie in der Papierwelt, herausgenommen oder hinzugefügt werden. Eine Akte kann umbenannt und auch in eine andere Abteilung übergeben werden.

Es wird lediglich das Medium gewechselt. Damit sind automatisch viele Vorteile verbunden: Raumbedarf für Aktenlagerung entfällt, andere Arbeitsformen –Stichworte Telearbeit, Frontoffice, Backoffice...- sind möglich, raum- und zeitunabhängiger Zugriff ist gewährleistet, vollständige Informationen gibt es an einer Stelle, Suchen war gestern...

Die elektronische Aktenführung ist die Basistechnologie für jede E-Government-Anwendung und Voraussetzung für jede Art der elektronischen Vorgangsbearbeitung.

Abschließend verweise ich zum Thema „Wirtschaftlichkeit“ auf eine Studie der Gartner Inc. (USA 2005): „30-40% Arbeitszeit entfallen auf die manuelle Dokumentenverwaltung“.

Auch das spricht für die elektronische Dokumentenverwaltung.

## **5. Zu § 10 (Übertragen und Vernichten des Papieroriginals)**

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW weist auf den erheblichen Aufwand hin, der mit Anwendung von Instrumenten wie der TR-RESISCAN und anderen verbunden ist. Zu Recht wird befürchtet, dass allein dieses zu Ablehnungshaltungen führen muss. Flächendeckend so scannen, TR-ESOR und andere Richtlinien anwenden zu müssen, das ist für das Einführen von elektronischen Verfahren abschreckend.

In der Begründung zu § 10 wird die TR-RESISCAN erfreulicherweise auch nur als Beispiel für „den Stand der Technik“ herangezogen; gleichwohl ist diese Technische Richtlinie präsent.

Hier überwiegt -zu Unrecht- das technische Denken. Das Einführen von eAkten ist zu mindestens 85-90% ein organisatorisches und kein technisches Projekt. Diese Meinung ist bei allen Beratungsinstitutionen im E-Government-Umfeld gesetzt und kann von mir aus der Praxis vorbehaltlos bestätigt werden. Diesem Umstand würde der Abs. 1 gerechter werden, wenn die Worte „nach dem Stand der Technik“ durch „organisatorisch“ ersetzt würden.

Damit gäbe es keine wenig zielführenden technischen Richtlinien, die hier eine Rolle spielen. Eine technische Richtlinie kann keine organisatorische Herausforderung lösen, sie schafft im Gegenteil neue Probleme; nicht nur Probleme, sondern auch Gefahren. Es wird nämlich eine

„vermeintliche“ Sicherheit vorgetäuscht, die real nicht vorhanden ist. Ich möchte hierzu auf einen darauf in vorbildlicher Weise eingehenden Artikel eines im E-Government-Umfeld bekannten Beraters hinweisen. Im Artikel setzt sich der Autor sehr sachlich gerade mit der TR-RESISCAN auseinander (<http://www.egovernment-computing.de/der-teufel-steckt-wie-immer-im-detail-a-491184/>).

Jede Behörde muss für sich organisatorisch klar festlegen, wie „ersetzend gescannt wird“. Diese Festlegung muss verschriftlicht und auf dem laufenden Stand gehalten werden.

Auch hier wird wieder deutlich, dass wir dazu neigen, auf einmal Fragen der Sicherheit, der Nachvollziehbarkeit, der Überprüfbarkeit und dergleichen mehr zu diskutieren, weil wir das Medium wechseln.

Ich habe 30 Jahre in der Papierwelt gearbeitet. Dort wurden solche Fragen nicht gestellt. Es gab keine allgemeingültigen gesetzlichen Regeln, wie eine Behörde Papierakten zu führen hat, wie sie sicherstellt, dass in der Poststelle eingehende Papierstücke vollständig und zeitnah veraktet werden, wie Kopien zu fertigen sind, wie Akten davor geschützt werden, dass sie verlorengehen, dass Teile ausgeheftet, andere Teile eingheftet werden können und dergleichen mehr.

Das Vertrauen, dass eine Behörde das gut regelt, war flächendeckend einfach da. Wo ist das Vertrauen beim Medienwechsel?

Ich finde es auch mutig, mit welcher Selbstverständlichkeit vom „Papieroriginal“ gesprochen wird. Die meisten Papierdokumente dürften heute nicht mehr handschriftlich beschriftet und erzeugt werden. Der Regelfall dürfte sein, dass eine Datei mit Hilfe von Fachprogrammen erstellt oder einfach mit Word, Excel oder anderen Schreib- oder Rechenprogrammen produziert wird. Wir nehmen dabei wie selbstverständlich hin, dass das Exemplar, welches wir mit einer Vielzahl einfachster Drucker dann ausdrucken, mit dem am Bildschirm erzeugten Original übereinstimmt. Zertifikate nach technischen Richtlinien für das derartige Ausdrucken kenne ich nicht. Wir benennen den Papierausdruck dann „das Original“. Man kann zumindest darüber nachdenken, ob das denn nicht bereits eine Kopie ist.

Ich möchte damit zum Ausdruck bringen, dass ein wenig mehr Gelassenheit -auch im gesetzgeberischen Verfahren- der Sache dienlicher wäre. Sicherheit muss gewährleistet werden, keine Frage. Aber nordrheinwestfälische Behörden stehen nicht im Verdacht, in der Papierwelt ungenau, nicht nachvollziehbar oder ohne Regeln zu arbeiten. Warum soll sich daran etwas ändern, nur weil das Aktenmedium gewechselt wird?

Insofern rege ich an, einer organisatorischen Herausforderung mit organisatorischen Werkzeugen zu begegnen.

## **6. Zu § 25 (Überprüfung von Rechtsvorschriften)**

Damit das E-Government-Gesetz möglichst schnell seine Wirkung entfalten kann, ist es sehr zu begrüßen, dass die landesrechtlichen Vorschriften mit dem Ziel betrachtet werden, eine der größten Hürden aus dem Weg zu räumen. Je schneller hier Hemmnisse beseitigt werden können, desto einfacher wird es für viele Stellen, das Papier in den verdienten Ruhestand zu schicken.