

Universität Kassel
Nora-Platiel-Str. 5 • D – 34109 Kassel
An den Vorsitzenden
des Innenausschusses
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Herrn Daniel Sieveke

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/3663

A09, A14

Universität Kassel
Fachgebiet Öffentliches Recht,
insb. Umwelt- und Technikrecht
Nora-Platiel-Straße 5
34109 Kassel

a.rossnagel@uni-kassel.de
fon +49-561 804 3130
fax +49-561 804 3737

Sekretariat: Edith Weise
fon +49-561 804 2874

7. April 2016

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen am 14. April 2016 zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (Drs. 16/10379)

A. Zum Gesetzentwurf allgemein

Bereits am 25. Juli 2013 hat der Bund mit seinem E-Government-Gesetz (EGovG) (BGBl. I. S. 2749) Regelungen zur elektronischen Verwaltung erlassen, die Landesbehörden, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie sonstige der Aufsicht des Landes unterliegende Körperschaften des öffentlichen Rechts bei der Ausführung von Bundesrecht beachten müssen (s. § 1 Abs. 2 EGovG Bund). Daher ist es sehr zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf eine entsprechende landesgesetzliche Grundlage für die elektronische Verwaltung in den Bereichen erlassen will, in denen Landesrecht ausgeführt wird.

Soweit das Bundesgesetz Regelungen zur elektronischen Verwaltung getroffen hat,¹ die auch für die Landesverwaltung gelten, ist es sinnvoll, diese auch für den Vollzug von Landesrecht zu übernehmen, um der Verwaltung und den Bürgern einheitliche Regelungen für die gesamte elektronische Verwaltungskommunikation in Nordrhein-Westfalen zu bieten. Davon abweichende Regelungen würden zu unterschiedlichen Ausprägungen der elektronischen Verwaltung führen, je nachdem ob die Landesverwaltung Bundesrecht oder Landesrecht anwendet. Dies würde zusätzliche Aufwände, zusätzliche Arbeit, zusätzliche Kosten und Kompatibilitätsprobleme innerhalb der Landesverwaltung nach sich ziehen.

Soweit das Bundesgesetz Regelungen nur für Bundesbehörden vorsieht,² ist dies allein darauf zurückzuführen, dass der Bundesgesetzgeber Rücksicht auf die Entscheidungsfreiheit und die Finanzhoheit der Länder nehmen wollte. Diese Regelungen bringen nicht zum Ausdruck, dass diese Regelungen für die Landes-

¹ Die §§ 2 Abs. 1, 3, 4, 5, 12, 13, 14 und 15 BEGovG gelten für alle Behörden, die Bundesrecht ausführen.

² Die §§ 2 Abs. 2, 6, 7, 8, 9, 11 und 16 BEGovG gelten nur für Behörden des Bundes.

verwaltungen überflüssig seien. Vielmehr sind sie für eine vollständige elektronische Verwaltung unabdingbar, essentiell oder zumindest sehr hilfreich. Daher ist es zu begrüßen, dass der Entwurf auch diese Regelungen weitgehend übernimmt. Dadurch erreicht er eine in sich stimmige Regelung der elektronischen Verwaltung für die Landesverwaltung und vermeidet Kompatibilitätsprobleme mit der Bundesverwaltung. Für Bürger und Unternehmen werden damit die gleichen rechtlichen Rahmenbedingungen geboten, unabhängig davon, ob sie mit der Bundes- oder mit der Landesverwaltung kommunizieren.

Soweit der Entwurf an wenigen Stellen über die Regelungen des Bundesgesetzes hinausgeht, sind dies sinnvolle Fortentwicklungen der Bundesregelungen und vorbildlich sowohl für die E-Government-Gesetze in anderen Bundesländern als auch für eine Fortentwicklung des E-Government-Gesetzes des Bundes. Diese weitergehenden Regelungen nehmen Erkenntnisse und Erfahrungen auf, die erst nach der Verabschiedung des E-Government-Gesetzes des Bundes entstanden sind, oder führen Konzepte zu Ende, zu deren vollständiger Umsetzung der Bundesgesetzgeber 2013 nicht die Kraft hatte. Die Sinnhaftigkeit dieser weitergehenden Regelungen wird im Detail bei der Besprechung der einzelnen Vorschriften untersucht.

Die Differenzierung der einzelnen Verpflichtungen nach Adressaten ist sinnvoll. So kann das Land die Organisationsaufwände und Kosten für die Landesverwaltung selbst steuern und verantworten. Diese für die Landesbehörden geltenden Verpflichtungen sollten im Interesse einer einheitlichen elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen auch die Selbstverwaltungskörperschaften erfüllen. Zu Recht sieht der Entwurf aber aufgrund der verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungshoheit von einer gesetzlichen Verpflichtung ab und überlässt die Umsetzung dieser Elemente einer einheitlichen elektronischen Verwaltung der Eigenverantwortung dieser Körperschaften.

B. Zu den einzelnen Vorschriften des Entwurfs

Im Folgenden erfolgen kurze Bewertungen, Bemerkungen und Hinweise zu den einzelnen Vorschriften des Gesetzesentwurfs.

§ 1 Geltungsbereich

Das Gesetz gilt nach § 1 Abs. 1 für die „öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände und der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts“. Der Begriff der „öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit“ entspricht § 1 Abs. 1 VwVfG NRW. Mit ihm ist jede Verwaltungstätigkeit gemeint, nicht nur Handeln mit Außenwirkung. Er erfasst daher auch behördeninterne Verwaltungstätigkeit, wie die Aktenführung, die Vorgangsbearbeitung oder Aufbewahrung und Archivierung von Akten. Fiskalisches Handeln, etwa beim Abschluss zivilrechtlicher Verträge oder insbesondere im Vergaberecht, fällt dagegen nicht in den Anwendungsbereich. § 1 Abs. 2 definiert den Begriff der Behörde entsprechend § 1 Abs. 2 VwVfG NRW. Die Orientierung an § 1 VwVfG NRW ist sinnvoll.

Die Ausnahmen vom Geltungsbereich des Gesetzes in § 1 Abs. 3 bis 6 orientieren sich weitestgehend an § 2 VwVfG NRW. Ausnahmen, die darüber hinausgehen, berücksichtigen nachvollziehbar jeweils besondere Gründe in der Aufgabenstellung oder der Leistungskraft der ausgenommenen Stellen.

§ 2 Barrierefreiheit

§ 2 verweist auf das Behindertengleichstellungsgesetz Nordrhein–Westfalen. Damit schließt es Ausnahmen für die Landesverwaltung aus und unterwirft sie den Anforderungen an die Barrierefreiheit elektronischer Darstellungen.

§ 3 Elektronischer Zugang zur Verwaltung

Die Regelung in § 3 Abs. 1 Satz 1 betrifft die Grundlage einer elektronischen Kommunikation der Verwaltung mit Bürgern und Unternehmen, nämlich die Eröffnung eines elektronischen Zugangs. Nach § 3a Abs. 1 VwVfG NRW ist eine solche Kommunikation nur zulässig, „soweit der Empfänger hierfür einen Zugang eröffnet“ hat. Danach blieb es jeder Behörde überlassen, ob und wie sie die elektronische Kommunikation ausgestaltet. Der mangelnde Fortschritt im E–Government ist u.a. auf diese Regelung zurückzuführen, da sie vielen Behörden als rechtliche Grundlage dafür gedient hat, es beim Austausch von Papierdokumenten zu belassen. Die Verpflichtung für die alle Behörden, einen elektronischen Zugang zu eröffnen, gilt seit 2013 für alle Landesbehörden, die Bundesrecht ausführen. Sie wird nun auch auf die Ausführung von Landesrecht ausgeweitet. Die jeweilige Behörde hat allerdings noch einen großen Entscheidungsspielraum, der nur durch die folgenden Regelungen der Vorschrift begrenzt wird.

Eine Einschränkung besteht darin, dass alle Behörden nach § 3 Abs. 1 Satz 2 verpflichtet sind, ab dem 1.1.2019 für den Zugang ein Verschlüsselungsverfahren anzubieten. Diese Anforderung ist gegenüber dem Bundesgesetz neu. Sie ist für die Verarbeitung personenbezogener Daten ohnehin datenschutzrechtlich geboten. Sie ist nach dem Bekanntwerden ausländischer Überwachungspraktiken ein Gebot des Grundrechtsschutzes. Die Verpflichtung ist so zu verstehen, dass die Behörde einen öffentlichen Schlüssel für die Verschlüsselung von Nachrichten an sie bekannt geben und ein Entschlüsselungsprogramm vorhalten muss, um mit ihrem geheimen Schlüssel die mit dem öffentlichen Schlüssel verschlüsselten Nachrichten entschlüsseln zu können. Eine reine Transportverschlüsselung genügt dafür nicht (so aber missverständlich die Begründung auf S. 45).

Weiterhin umfasst die Zugangseröffnung auch die Verpflichtung der Behörde, die drei Instrumente zu nutzen, die der Gesetzgeber zur Sicherung der Kommunikation mit elektronischen Dokumenten durch gesetzliche Regelungen ermöglicht hat. Durch diese drei Verfahren wird eine erheblich höhere Sicherheit erreicht als durch eine einfache E–Mail. Alle drei Verfahren sind auch in der Lage, die Schriftform zu erfüllen:

So bestimmt § 3 Abs. 1, dass der Zugang auch für die Übermittlung elektronischer Dokumente mit einer qualifizierten elektronischen Signatur eröffnet sein muss. Die Behörde muss zumindest ein Prüfprogramm nutzen und muss in der Lage sein, signierte Dokumente zu bearbeiten und aufzubewahren. Auch diese Pflicht ergibt sich bei Ausführung von Bundesrecht unmittelbar aus dem Bundesgesetz. Zu beachten ist, dass das Signaturgesetz zum 1. Juli 2016 außer Kraft treten soll. Es wird durch die Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG (eIDAS–VO) (EU ABI. L 257 vom 28.8.2014, 73) und ein noch zu erlassendes deutsches Vertrauensdienstegesetz ersetzt. Eine Änderung der Vorschrift ist nicht erforderlich. Nach der Aufhebung des Signaturgesetzes und dem Inkrafttreten der Verordnung zum 1.7.2016 gibt es nur noch qualifizierte elektronische Signaturen nach Art. 3 Nr. 12 eIDAS–VO. Der Sprachgebrauch ist daher eindeutig. Gemeint sein kann nur eine qualifizierte elektronische Signatur nach dieser Vorschrift. Diese entfaltet nach Art. 25 Abs. 2

eIDAS-VO im Rahmen der elektronischen Form Ersatzwirkung für die eigenhändige Unterschrift und erfüllt die elektronische Form des § 3a Abs. 2 VwVfG NRW.

Die für alle Behörden ab dem 1.1.2019 geltende Verpflichtung des § 3 Abs. 2, für den Zugang ein De-Mail-Konto anzubieten, entspricht § 2 Abs. 2 EGovG Bund und dient der Vereinheitlichung der Pflichten in der Landesverwaltung. Zu erwägen ist, ob im Text der Vorschrift das Elektronischen Gerichts- und Verwaltungspostfach (EGVP) noch erwähnt werden sollte. Dieses wird seit dem 1.1.2016 nicht mehr aktiv betrieben. Zwar werden dessen Infrastrukturkomponenten für die Kommunikation per EGVP (die Postfächer und die Eintragungen im Verzeichnisdienst SAFE) für Nutzer, die weder Rechtsanwalt noch Notar sind, weiterhin unverändert zur Verfügung gestellt. Die Bereitstellungen einer Sende- und Empfangskomponente (EGVP-Classic-Client-Software) wird aber künftig nicht mehr von EGVP.de unterstützt, sondern Softwareherstellern überlassen. Ein ersatzfähiges „Nachfolgeprodukt“ sollte für die Zwecke der Norm nicht nur „funktionsgleich“, sondern auch „gleich sicher“ sein.

Schließlich ist die in § 3 Abs. 3 geregelte, ab dem 1.1.2019 für alle Behörden geltende Verpflichtung, einen elektronischen Identitätsnachweis nach § 18 PauswG oder § 78 V Aufenthaltsg zur Verfügung zu stellen, zu beachten. Diese Verpflichtung ist bereits in § 2 Abs. 3 EGovG Bund enthalten und wird nun durch das Landesgesetz auf Landesbehörden und Gemeinden und Gemeindeverbände übertragen. Ihre Erfüllung erfordert von jeder Behörde, die notwendige Infrastruktur für die Prüfung elektronischer Identitätsnachweise bereitzustellen. Hierfür ist der Erwerb eines Berechtigungszertifikats nach § 21 PAuswG erforderlich. Zu erwägen ist, ob für die Verarbeitung des Stammdatensatzes, der aus dem Ausweis übertragen wird, tatsächlich allgemein und im Einzelfall eine schriftliche Einwilligung nach dem Landesdatenschutzgesetz NRW gefordert werden sollte. Der elektronische Identitätsnachweis kann nur genutzt werden, wenn der Inhaber die grundsätzliche Verwendung des Ausweises für den elektronischen Identitätsnachweis und die konkrete Übertragung des Stammdatensatzes jeweils durch eine eindeutige Handlung freigegeben hat. Mit der Anforderung einer datenschutzrechtlichen Einwilligung kann der Vorteil des elektronischen Identitätsnachweises verhindert werden. Ohne diese Anforderung kann dagegen seinem Inhaber in vielen Fällen der Weg in die Behörde erspart werden.

§ 3 Abs. 4 sichert die mediale Selbstbestimmung und ist für eine bürgerfreundliche Verwaltung unabdingbar.

§ 4 Elektronische Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen

§ 4 Abs. 1 regelt den Zugang zum Bürger. Auch er muss nach § 3a Abs. 1 VwVfG NRW für den Empfang elektronischer Nachrichten einen Zugang eröffnet haben. Diese Regelung schließt einen rechtlichen oder tatsächlichen Zwang auf Bürger aus, die Voraussetzungen für eine elektronische Kommunikation herzustellen. Die Vorschrift des Abs. 1 stellt jetzt fest, dass ein Bürger oder ein Unternehmen zumindest dann in der jeweiligen Angelegenheit einen Zugang für die zuständige Behörde eröffnen, wenn sie selbst einen elektronischen Kommunikationsweg zur Behörde wählen. Diese soll dann für ihre Antwort den vom Absender gewählten elektronischen Kommunikationsweg nutzen. Die Sollpflicht, den gleichen Rückkanal zu nutzen steht unter dem datenschutzrechtlichen Vorbehalt, dass die Daten damit sicher übertragen werden und nicht in die Hände Dritter gelangen. Eine Übertragung über Soziale Netzwerke, Messenger-Dienste und ähnliche Formen scheidet damit aus. Für die Übermittlung von Dokumenten soll die Behörde nach § 4 Abs. 3 offene und standardisierte Dateiformate nutzen. Die Aufbewahrungseignung des Formats ist in der Begründung erwähnt (S. 51), sollte aber in den Text aufgenommen werden.

Diese Pflichten sieht das Bundesgesetz nicht vor. Mit ihrer Regelung sorgt Nordrhein–Westfalen jedoch vorbildlich für Rechtsklarheit, Rechtsicherheit und Bürgerfreundlichkeit.

§ 5 Elektronische Verwaltungsverfahren

Die Sollvorschrift des § 5, dass die Behörde bis zum 1.1.2022 die elektronische Durchführung von Verwaltungsverfahren anbieten soll, ist in der Bundesrepublik Deutschland bisher ohne Beispiel, aber ein entscheidender Schritt zu einem vollumfänglichen E–Government. Die Beachtung der elektronischen Form ist vorgesehen. Auch sind die Vorbehalte einer Beweisaufnahme, entgegenstehender Vorschriften, ausreichender Sicherheit und eines unverhältnismäßigen wirtschaftlichen Aufwands im Gesetzestext oder in der Begründung berücksichtigt.

Die elektronische Verwaltungskommunikation wird behindert, wenn eine Schriftform gefordert wird, weil dies einen Medienbruch nach sich zieht. Vielfach sehen Formulare der Verwaltung ein Unterschriftsfeld vor, obwohl in den seltensten Fällen gesetzlich eine Schriftform gefordert wird. Dies geschieht meist, weil die Behörde mit der unterschriebenen Urkunde ein hochwertiges Beweismittel haben oder weil sie eine moralische Hemmschwelle für Falschangaben errichtet will. Um den damit verbundenen Medienbruch zu vermeiden, sieht § 13 EGovG Bund vor, dass nicht allein dadurch die Anordnung der Schriftform bewirkt wird, dass eine Rechtsvorschrift die Verwendung eines bestimmten Formulars vorschreibt, das ein Unterschriftsfeld vorsieht. Vielmehr kann bei elektronischer Übermittlung dieses Unterschriftsfeld ignoriert werden. Nur wenn die Vorschrift ausdrücklich die Schriftform anordnet, muss eine eigenhändige Unterschrift oder ein Substitut angebracht werden. Es wäre zu erwägen, eine vergleichbare Regelung in das Gesetz aufzunehmen, um schon mit Inkrafttreten des Gesetzes die elektronische Kommunikation zu unterstützen.

§ 6 Information zu Behörden in öffentlich zugänglichen Netzen

Um Bürger und Unternehmen ausreichend zu informieren, wie sie (elektronische) Verwaltungsverfahren durchführen können, stellt jede Behörde nach § 6 die hierfür notwendigen Informationen in öffentlich zugänglichen Netzen zur Verfügung. Diese Regelung entspricht § 3 Abs. 1 und 2 EGovG Bund. Durch die Regelung in § 6 werden diese Informationspflichten erst für die Ausführung auch von Bundesgesetzen verbindlich (S. § 3 Abs. 3 EGovG Bund). Diese Regelung führt zu einer Vereinheitlichung der Informationspflichten für alle Landesbehörden und Gemeinden und Gemeindeverbände.

§ 7 Elektronische Bezahlmöglichkeiten

Nach § 4 EGovG Bund müssen alle Behörden bei der Durchführung von Bundesrecht bereits seit 2013 die Einzahlung von Gebühren oder die Begleichung sonstiger Forderungen, die im Rahmen eines elektronischen Verwaltungsverfahrens anfallen, durch Teilnahme an mindestens einem im elektronischen Geschäftsverkehr üblichen und hinreichend sicheren Zahlungsverfahren ermöglichen. Zu den öffentlich–rechtlichen Forderungen zählen auch Steuern und steuerliche Nebenleistungen sowie alle sonstigen Abgaben wie Beiträge, Zinsen, Geldstrafen oder Geldbußen. Als übliche Zahlungsverfahren gelten z.B. Überweisung, Lastschrift, EC–Karte, Kreditkarte oder elektronische Bezahlssysteme (über Payment–Service–Provider). Diese Regelung überträgt jetzt § 7 auch auf Verwaltungsverfahren zur Ausführung von Landesrecht. Insoweit sorgt die Regelung für eine Vereinheitlichung der Vorgaben für ein E–Government in Nordrhein–Westfalen

Im Gegensatz zur Bundesregelung sieht § 7 am Ende vor, dass das angebotene Zahlungsverfahren „der Art des Verwaltungsverfahrens entsprechen“ muss. Es darf die Abwicklung des gesamten Verwaltungsverfahrens

rens „nicht wesentlich verzögern“ (Begründung S. 54). Bei einem durchgängig elektronisch durchgeführten Verwaltungsverfahren soll diese Anforderung das Angebot eines E-Payment-Verfahrens voraussetzen. Diese Regelung wird jedoch durch den Gesetzeswortlaut nicht deutlich und wäre ohne die Erläuterung in der Begründung unverständlich. Hier könnte das Geforderte so präzisiert werden, dass es jeder „auf Anhieb“ versteht.

Durch diesen unscheinbaren Zusatz am Ende des Gesetzeswortlauts wird die Regelung gegenüber dem EGovG Bund verschärft. Dies ist ein vorbildlicher deutlicher Schritt zu einem echten E-Government. Aufwand und Kosten sollen dadurch reduziert werden, dass für das Land eine einheitliche Lösung gefunden wird. Dabei ist jedoch darauf zu achten, dass durch die Einbindung von E-Payment-Lösungen, die die Privatwirtschaft anbietet, kein Zwang für Bürger entsteht, Kunde dieser E-Payment-Anwendung zu werden. Für die hierfür erforderlichen zusätzlichen Aufwände sieht das Gesetz eine Vorbereitungszeit von über drei Jahren vor.

§ 8 Nachweise

Nach § 8 können die in einem elektronischen Verwaltungsverfahren vorzulegenden Nachweise grundsätzlich elektronisch eingereicht werden. Eine Ausnahme gilt nur dann, wenn durch Rechtsvorschrift etwas anderes bestimmt ist oder die Behörde für bestimmte Verfahren oder im Einzelfall nach pflichtgemäßem Ermessen die Vorlage eines Originals verlangt. Dieses Ermessen gilt auch für das elektronische Format des Nachweises. Stammen die Nachweise von einer deutschen öffentlichen Stelle, kann die zuständige Behörde diese nach Abs. 2 direkt bei der ausstellenden öffentlichen Stelle elektronisch einholen. Diese Ausnahme vom datenschutzrechtlichen Grundsatz der Direkterhebung ist zulässig, wenn der Verfahrensbeteiligte einwilligt. Die Einwilligung kann elektronisch erteilt werden. Diese Regelung vereinheitlicht die Vorgaben des § 5 EGovG Bund für alle Behörden und alle Verwaltungsverfahren.

§ 9 Elektronische Aktenführung

Nach § 6 EGovG Bund sollen die Behörden des Bundes bis zum 1.1.2020 die elektronische Akte eingeführt haben. Diese Regelung übernimmt § 9 Abs. 3 für die Landesbehörden, verschiebt den Termin, bis zu dem dies erfolgt sein soll, jedoch auf den 1.1.2022. Diese Zeitspanne von fünf Jahren erscheint notwendig, da viele technische und organisatorische Maßnahmen erforderlich sind, um dieses anspruchsvolle Ziel auch für komplexe Verwaltungsverfahren mit vielen Beteiligten umzusetzen. Die in § 9 Abs. 3 Satz 2 und 3 vorgesehenen Ausnahmen sind sinnvoll. Die elektronische Aktenführung und elektronische Vorgangsbearbeitung (s. § 12 Abs. 1) sind das Herzstück, des E-Government. Dessen Vorteile wird die Landesverwaltung nur dann voll nutzen können, wenn sie beides eingeführt hat. Insofern bestehen auf dem Weg zum E-Government zur elektronischen Aktenführung und zur elektronischen Vorgangsbearbeitung keine Alternativen.

Die Erlaubnis zur elektronischen Aktenführung in § 9 Abs. 1 für alle Adressaten des Gesetzes dient der Rechtssicherheit. Durch diese gesetzliche Festlegung werden alle rechtlichen Zweifel beseitigt, ob die Aktenführung in elektronischer Form statt in Papierakten zulässig ist. Die Kann-Vorschrift stellt die elektronische Aktenführung in das Organisationsermessen der Gemeinden und Gemeindeverbände und der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Diejenigen, die schon dabei sind, die elektronische Aktenführung einzuführen, erhalten dadurch eine rechtliche Absicherung.

§ 9 Abs. 2 fordert, bei der elektronischen Aktenführung durch geeignete technisch-organisatorische Maßnahmen sicherzustellen, dass die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung eingehalten werden. Zu dieser Vorschrift erscheinen zwei Hinweise erforderlich. Zum einen fordert die Regelung in § 6 EGovG Bund für die Bundesbehörden, dass die Maßnahmen dem „Stand der Technik“ entsprechen müssen. Dies sollte die Vorschrift auch für die Landesbehörden fordern. Bei der Dynamik der Informationstechnik und der Möglichkeiten, sie anzugreifen, sollte jeweils immer der aktuelle Stand der Technik eingehalten werden. Dadurch erfolgt zum Beispiel faktisch ein Verweis auf die jeweils aktuellen Technischen Richtlinien des BSI. So sollte zum Beispiel die Technische Richtlinie des BSI TR-03125 (TR-ESOR) als Stand der Technik für den Erhalt des Beweiswerts qualifiziert elektronisch signierter Dokumente herangezogen werden. Zum anderen erscheint zweifelhaft, ob durch diese Gesetzesfassung das erforderliche Schutzniveau für z.T. sehr sensitive personenbezogene Daten in elektronischen Akten bestimmt genug gefasst ist. Die Begründung nennt zwar die Gestaltungsziele, die erreicht werden müssen. Eindeutiger und klarer wäre jedoch eine Ergänzung des Gesetzeswortlauts, die die Behörden verpflichtet, die Vertraulichkeit, Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit, Lesbarkeit, Integrität, Authentizität und Verfügbarkeit der in der elektronischen Akte gespeicherten Daten zu gewährleisten.

§ 10 Übertragen und Vernichten des Papieroriginals

§ 10 übernimmt nahezu wörtlich die Regelungen des § 7 EGovG Bund zum ersetzenden Scannen. Sie werden damit auch bei der Umsetzung von Landesrecht verbindlich. Diese Regelung führt damit zu einheitlichen Anforderungen an die Landesbehörden.

Diese Vorschrift ist die unmittelbare Konsequenz der elektronischen Aktenführung. Um eine vollständig elektronische Akte führen zu können, sollen die Behörden an Stelle von Papierdokumenten, die noch weiterhin von außen eingehen (s. § 3 Abs. 4), deren elektronische Wiedergabe in der elektronischen Akte aufbewahren. Die Papierdokumente sollen gescannt und danach vernichtet oder zurückgegeben werden. Mit der Regelung werden rechtliche Zweifel an der Zulässigkeit der Vernichtung der Papieroriginale beseitigt. Besondere Situationen, in denen es auf die Originaleigenschaft eines Papierdokuments ankommt, werden durch Abs. 2 von der Erlaubnis ausgenommen. Auch erlaubt Abs. 2 eine vorübergehende Aufbewahrung der Originaldokumente nach dem Scannen in einer Zwischenablage der Behörde, um die „Qualität“ des Scanprodukts prüfen zu können.

Beim Scannen ist gemäß Abs. 1 Satz 2 nach dem Stand der Technik sicherzustellen, dass die elektronischen Dokumente mit den Papierdokumenten bildlich und inhaltlich übereinstimmen, wenn sie lesbar gemacht werden. Eine vollständige Sichtprüfung aller Scanprodukte ist hierfür nicht erforderlich. Um dem Stand der Technik zu entsprechen, kann die Behörde die Technische Richtlinie 03138 „Rechtssicheres ersetzendes Scannen“ (TR-RESISCAN) des BSI heranziehen. Diese enthält technisch-organisatorische Anforderungen an Scanprozesse, deren Einhaltung das Erstellen und die Anwendung möglichst rechtssicherer Scanlösungen ermöglicht. Je nach Schutz- und Beweisbedarf sind unterschiedliche Sicherungsmaßnahmen vorgesehen, um trotz Vernichtung des Originals die damit einhergehende Minderung des Beweiswerts so gering wie möglich zu halten. Dadurch werden die Anforderungen der Integrität, Authentizität und Verfügbarkeit im Rahmen des Möglichen sichergestellt. Ergänzend zu der Bundesregelung fordert Abs. 1 Satz 2 am Ende, dass „nachvollzogen werden kann, wann und durch wen die Unterlagen übertragen wurden“. Diese Ergänzung ist sinnvoll, weil sie einen Transfervermerk zu dem jeweiligen Scanprodukt fordert, der auch in der TR-RESISCAN vorgesehen ist. Dieser sichert die Verantwortung, ermöglicht die Nachprüfung und erhöht durch eine qualifizierte elektronische Signatur, ein qualifiziertes elektronisches Siegel oder einen qualifi-

zierten elektronischen Zeitstempel nach Art. 35 Abs. 2 oder 41 Abs. 2 eIDAS-VO den Beweiswert des Scanprodukts. Anforderungen an Geheimnis- und Datenschutz müssen risikobezogen berücksichtigt werden.

Für von der Behörde gescannte öffentliche Urkunden gelten nach § 371b ZPO die Vorschriften über die Beweiskraft öffentlicher Urkunden entsprechend. Hierfür muss der Scanprozess nach dem Stand der Technik erfolgt sein und die Bestätigung vorliegen, dass das elektronische Dokument mit der Urschrift bildlich und inhaltlich übereinstimmt. Sind Dokument und Bestätigung mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen, gilt eine Vermutung der Echtheit entsprechend § 437 ZPO. Sind sie mit einem qualifizierten elektronischen Siegel oder einem qualifizierten elektronischen Zeitstempel versehen, gelten die Vermutungen nach Art. 35 Abs. 2 oder 41 Abs. 2 eIDAS-VO.

§ 11 Aufbewahrung und Archivierung

Elektronische Dokumente können mit Zeitablauf nicht mehr lesbar oder verarbeitbar sein, wenn ihr Format nicht mehr durch gebräuchliche oder verfügbare Programme unterstützt wird. Sie sollten daher von Zeit zu Zeit in ein aktuelles Format übertragen werden. Dies ermöglicht und fordert § 11 Abs. 1. Diese Vorschrift ist ohne Vorbild im Bundesrecht. Sie regelt die Transformation mit Bezug zu Scanprodukten. Dieses Transformationsproblem stellt sich jedoch nicht nur bei Scanprodukten, sondern bei jedem elektronischen Dokument, auch bei solchen, die originär als elektronisches Dokument erstellt worden sind. Daher sollte in Satz 1 der Bezug zum Scanprodukt in der Vorschrift aufgegeben werden. In Satz 2 könnte der Bezug dadurch hergestellt werden, dass der Wortlaut ergänzt wird: „Für elektronische Dokumente, die Papierdokumente wiedergeben, gilt § 10 Absatz 1 Satz 2 entsprechend.“

Das Transformationsproblem wird reduziert, wenn alle elektronischen Dokumente möglichst bald in ein langfristig lesbares Format (z.B. PDF/A) übertragen und so aufbewahrt werden. Diese Pflicht sollte in § 11 Abs. 1 aufgenommen werden. Dabei ist § 4 Abs. 3 zu beachten.

Elektronische Sicherungsmittel können mit Zeitablauf ihre Sicherheitseigenschaften verlieren, wenn die kryptografischen Algorithmen und Parameter durch Fortschritte der Kryptoanalyse und der Rechenleistung leichter „geknackt“ werden können. Hierfür bietet § 17 SigV durch das „Übersignieren“ eine geeignete Lösung. Diese Regelung wird auch vermutlich in dem künftigen Vertrauensdienstegesetz enthalten sein. § 11 Abs. 1 sollte eine Verpflichtung enthalten, bei Dokumenten, die mit elektronischen Signaturen, elektronischen Siegeln oder elektronischen Zeitstempeln gesichert sind, von dieser Möglichkeit des „Übersignierens“ Gebrauch zu machen.

§ 12 Optimierung von Verwaltungsabläufen und Information zum Verfahrensstand

Die elektronische Vorgangsbearbeitung ist eng mit der Einführung der elektronischen Akte verbunden. Dennoch hat der Bund sie noch nicht verpflichtend vorgesehen. In § 12 Abs. 1 geht das Land Nordrhein-Westfalen über die Regelungen des Bundes hinaus und fasst bereits heute das Ziel der elektronischen Vorgangsbearbeitung für die Landesbehörden in den Blick. Allerdings soll dieser Prozess erst zum 1.1.2031 abgeschlossen sein. Dieser lange Zeitraum erscheint für komplexe Prozesse realistisch. Einfachere Prozesse lassen sich sicher auch schon deutlich früher elektronisch abbilden.

In Abs. 2 übernimmt der Entwurf die Regelungen zur Prozessoptimierung in § 9 EGovG Bund und überträgt sie auf die Landesbehörden auch bei der Umsetzung von Landesrecht. Zu Recht geht die Begründung (S. 63)

davon aus, dass nur optimierte Prozesse in einer elektronischen Aktenführung und in einer elektronischen Vorgangsbearbeitung abgebildet werden sollen.

In Abs. 3 und 4 übernimmt § 12 zu Recht die gleichen Ausnahmen wie für die elektronische Aktenführung in § 9.

§ 13 Akteneinsicht

Die elektronische Aktenführung darf das Recht auf Akteneinsicht nicht beschränken. Daher übernimmt § 13 die Regelungen zur mediengerechten Akteneinsicht in § 8 EGovG Bund wörtlich für die Landesbehörden, die ihre Akten elektronisch führen, auch für die Umsetzung von Landesrecht. Über die Art und Weise der Einsichtsgewährung entscheiden sie nach pflichtgemäßem Ermessen.

§ 14 Elektronische Behördenkommunikation und Datenaustausch

Die Regelungen zur elektronischen Behördenkommunikation und zum Datenaustausch in § 14 enthalten Pflichten, die das eGovG Bund nicht vorsieht. Doch muss der Datenaustausch zwischen Bundes- und Landesbehörden nach § 3 IT-NetzG des Bundes seit dem 1.1.2015 über das gesicherte Verbindungsnetz erfolgen.

Ein vollständiges E-Government im Land Nordrhein-Westfalen muss auch einen elektronischen Informationsaustausch zwischen den Behörden der Landesverwaltung vorsehen. Insofern sind die Regelungen konsequent und zielgerichtet. Da Verwaltungsbehörden bereits heute ihre schriftlichen Dokumente elektronisch erstellen, ist es konsequent, diese auch elektronisch auszutauschen. Soweit die Behörden bereits elektronische Akten führen, ist es konsequent, diese zu übermitteln oder den Zugriff auf diese zu eröffnen. Bezogen auf die Aktenvorlage ist es der richtige Weg, die entsprechenden Dokumente in ihrer originär elektronischen Form oder als gescanntes elektronisches Dokument elektronisch zu übertragen. Die Anforderungen sind angemessen und bieten bis zum 1.1.2022 einen ausreichenden zeitlichen Spielraum für ihre Umsetzung.

§ 15 Petitionsverfahren

Eine Regelung, dass Petitionsverfahren zwischen den beteiligten Behörden elektronisch abgewickelt werden sollen, kennt das EGovG Bund nicht. Wenn nach § 14 die Behördenkommunikation ohnehin elektronisch über gesicherte Verwaltungsnetze erfolgen soll, ist dies nur konsequent. Bürger sind davon nicht betroffen und können ihre Petitionen in der von ihnen gewünschten Form einreichen.

§ 16 Anforderungen an das Bereitstellen von Daten

Die Regelungen in § 16 zu Anforderung an das Bereitstellen von Daten entsprechen weitgehend der Vorgaben in § 12 Abs. 1, 3, 4 und 5 EGovG Bund. Sie werden nun auch für die Landesverwaltung bei Ausführung von Landesrecht verbindlich gemacht.

Die Vorschrift begründet in Abs. 1 keine neue Veröffentlichungspflicht. Sie bestimmt nur, dass Daten, die über öffentlich zugängliche Netze veröffentlicht werden, in maschinenlesbaren Formaten und offen zur Verfügung zu stellen sind. Mit der Forderung, die Daten „offen“ anzubieten, geht der Entwurf über die Bundesregelung hinaus. Der damit verbundene indirekte Verweis auf die zehn Kriterien der Sunlight Foundation fördert die breite weitere Nutzung der zur Verfügung gestellten Daten. Um den Zugang zu den Daten weiter zu erleichtern, sollen sie mit einheitlichen und abgestimmten Metadaten versehen werden.

Hinsichtlich der Worte „auf elektronischem Weg“ in Satz 1 wird zu bedenken gegeben, ob diese überflüssig sind, weil in öffentlich zugänglichen Netzen Daten nur auf elektronischem Weg bereitgestellt werden können.

§ 17 Georeferenzierung von Registern

Die Regelung zur Georeferenzierung in § 17 folgt nahezu wörtlich der Regelung in § 14 EGovG Bund und überträgt sie zur Vereinheitlichung der Pflichten der Landesverwaltung auch auf den Vollzug von Landesrecht. Eigenständig ist jedoch die Ausnahme in Abs. 1 Satz 2. Zu begrüßen ist insbesondere die Ausnahme aus datenschutzrechtlichen Gründen.

§ 18 Elektronische Beteiligungen

Eine vergleichbare Regelung enthält das EGovG Bund nicht. Die Möglichkeit für Behörden, informelle Beteiligungsverfahren ohne unmittelbare Rechtswirkung vorzusehen, ist zu begrüßen. Sie erhöht die Bürgernähe und verbessert die Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürgern. Eine Beteiligung an staatlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen über das Internet kann die Schwelle für ein Engagement der Bürger senken. Die Vorgaben an die Durchführung des Verfahrens und die Veröffentlichung der Ergebnisse sind sachgerecht.

§ 19 Amtliche Mitteilungs- und Verkündungsblätter

Die Vorschrift des § 19 entspricht im Kern § 15 EGovG Bund. Sie regelt ergänzend die Veröffentlichung in elektronischen Mitteilungs- oder Verkündungsblättern für durch Landesrecht bestimmte Publikationspflichten. Die Vorgaben für die Art und Weise der Publikation und den Zugang jeder Person zu der Publikation sind sachgerecht. Die Publikation im Internet wird die Verbreitung und die Kenntnis der publizierten Inhalte erhöhen.

§ 20 Umsetzung von Standardisierungsbeschlüssen des IT-Planungsrates

Die Vorschrift erklärt die Standardisierungsbeschlüsse des IT-Planungsrats für die Landesverwaltung für verbindlich. Sie entspricht damit § 10 des EGovG Bund.

§ 21 IT-Kooperationsrat Nordrhein-Westfalen

Für den Einsatz von Informationstechnik in der Landesverwaltung sind Kooperation, Abstimmung und Koordination zwingend erforderlich. Daher bestimmt die Vorschrift in Abs. 1, dass das Land und die Gemeinden und Gemeindeverbände bei Einsatz von Informationstechnik zusammenwirken müssen. Da für das Zusammenwirken ein Gremium erforderlich ist, in dem die Zusammenarbeit und Abstimmung koordiniert wird, installiert Abs. 2 den IT-Kooperationsrat NRW und regelt dessen Zusammensetzung. Die getroffenen Regelungen sind sachgerecht.

§ 22 Koordinierung der Informationstechnik in der Landesverwaltung

Um die Koordination und Steuerung der Informationstechnik in der Landesverwaltung zu operationalisieren, regelt § 22 die Aufgaben der oder des Beauftragten der Landesregierung Nordrhein-Westfalen für Informationstechnik. Im Rahmen eines CIO-Konzepts für die Landesverwaltung sind die vorgesehenen Regelungen sachgerecht. Sie schaffen die notwendigen Rahmenbedingungen für eine vereinheitlichte und abgestimmte Informationstechnik in Nordrhein-Westfalen.

§ 23 Verordnungsermächtigung und Verwaltungsvorschriften

Die Vorschrift regelt die erforderlichen gesetzlichen Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften. Dadurch werden Präzisierungen und Konkretisierungen der gesetzlichen Regelungen ermöglicht, die zu ihrem Vollzug erforderlich oder hilfreich sind. Zu erwägen wäre, ob eine Ermächtigung zum Erlass von Verwaltungsvorschriften auch hinsichtlich der technisch-organisatorischen Maßnahmen nach § 11 vorgesehen werden sollte.

§ 24 Landesbetrieb IT.NRW

Die Vorschrift benennt in Abs. 1 den Landesbetrieb IT.NRW als zentralen IT-Dienstleister der Landesverwaltung und führt in Abs. 2 weitere Stellen an, die informationstechnische Aufgaben der Landesverwaltung in den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen übernehmen können.

§ 25 Überprüfung von Rechtsvorschriften

Wie der Bundesgesetzgeber in Art. 30 Abs. 2 seines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sieht der Entwurf in § 25 eine Überprüfung von landesrechtlicher Vorschriften daraufhin vor, ob auf die Anordnung der Schriftform und die Anordnung des persönlichen Erscheinens verzichtbar ist.

Dabei sollte jedoch nicht nur ein Verzicht auf die Schriftform geprüft werden, sondern auch ob die Schriftform oder die elektronische Form durch die neuen Möglichkeiten, die die eIDAS-VO bietet, ersetzt oder ergänzt werden könnte. Hierbei ist vor allem an die Möglichkeiten qualifizierter elektronischer Siegel, qualifizierter elektronischer Zeitstempel oder qualifizierter elektronischer Einschreibebestätigungen zu denken. Insofern sollte der Auftrag für ein Normenscreening in Nr. 1 offener formuliert werden.

C. Zusammenfassende Würdigung

Insgesamt ist der Gesetzentwurf ein entscheidender gesetzgeberischer Schritt zu einem E-Government in Nordrhein-Westfalen. Er enthält die richtigen Erweiterungen der Vorgaben des EGov Bund für die Umsetzung von Landesrecht durch die Landesverwaltung. Insofern trägt er zu einer notwendigen Vereinheitlichung der gesetzlichen Anforderungen an die Landesverwaltung bei. Darüber hinaus enthält der Entwurf sinnvolle Fortentwicklungen von Anforderungen an ein modernes E-Government, die der Bund vor drei Jahren noch nicht festlegen wollte oder konnte. Insofern hat der Entwurf Vorbildfunktion für weitere E-Government-Gesetzen in anderen Bundesländern. Durch diese eigenständigen Regelungen gewinnt das Land Nordrhein-Westfalen einen weiteren Planungshorizont als der Bund und nimmt Elemente eines E-Government in Angriff, die im Bundesgesetz noch unregelt sind.

Dieser Gesetzentwurf muss bis zum 1.7.2016 durch eine Überarbeitung der Landesregelungen ergänzt werden, die die elektronische Form regeln. Diese Überarbeitungen müssen sich an den Vorgaben der eIDAS-VO und einem noch zu verabschiedenden Vertrauensdienstegesetz des Bundes orientieren. Dabei müssen bestimmte, über die eIDAS hinausgehende Sicherheitsanforderungen in die Regelungen zur elektronischen Form aufgenommen werden.



(Prof. Dr. Alexander Roßnagel)