

Dr. jur. Michael Stehmann
Rechtsanwalt

Hardt 11/Gladbacher Str. 3
40764 Langenfeld
☎ 02173/23044 + 45
✉ 02173/21149
www.rechtsanwalt-stehmann.de

RA Dr. M. Stehmann, Gladbacher Str. 3, 40764 Langenfeld

Die Präsidentin des Landtags NRW
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Stadtparkasse Langenfeld/Rhld.
IBAN: DE35 3755 1780 0000 1245 78
BIC: WELADED1LAF

vorab per Telefax: (0211)884-3002

Landtag NRW
Mein Zeichen: **04001-2016**
Bitte immer angeben
Langenfeld, den 07.04.2016

Ihr Zeichen: I.1/A 09

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrte Frau Hielscher,

anliegend übersende ich Ihnen meine Stellungnahme zum vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Landtages zur gefälligen Verwendung.

Mit freundlichen Grüßen

Rechtsanwalt

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/3674

A09, A14

Stellungnahme
zum vorgelegten Entwurf eines
Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in
Nordrhein-Westfalen
zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des
Innenausschusses des Landtages

Vorbemerkung:

Als gemeinnützige Nichtregierungsorganisation arbeitet die Free Software Foundation Europe (FSFE) daran, allgemeines Verständnis von und Unterstützung für Freie Software und Offene Standards in Politik, Wirtschaft, Recht und der Gesellschaft als Ganzes zu schaffen. Unmittelbare Aufgabe der FSFE die selbstlose Tätigkeit zur Förderung von Freier Software (engl. „Free Software“) sowie der Prägung und Verbreitung des Bewusstseins der mit ihr zusammenhängenden philosophischen und gesellschaftlichen Fragen. Freie Software gibt allen das Recht, Programme für jeden Zweck zu verwenden, zu verstehen, zu verbreiten und zu verbessern. Diese Rechte stärken andere fundamentale Freiheiten wie die Redefreiheit, die Pressefreiheit und das Recht auf Privatsphäre.

Offene Standards erlauben den Menschen, jede Art von Daten frei und mit hoher Wiedergabe Genauigkeit weiterzugeben. Sie verhindern künstliche Barrieren und Abhängigkeiten und fördern die freie Wahl zwischen unterschiedlichen Herstellern und Technologien. Die Arbeit der FSFE für Offene Standards hat das Ziel, sicherzustellen, dass alle Menschen auf einfache Weise zu einer Freie-Software-Lösung oder zwischen solchen migrieren können. Die FSFE drängt zur Einführung von Offenen Standards, auch um den Wettbewerb am IT-Markt zu fördern. [1]

Die Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ des 17. Deutschen Bundestages hat sich (auch) mit „Interoperabilität, Standards, Freier Software“ beschäftigt. Auf den Zehnten Zwischenbericht dieser Enquete-Kommission kann verwiesen werden [2].

Ich bin Rechtsanwalt und Mitglied des Teams NRW der FSFE.

Zu § 3 I des Gesetzentwurfes:

Das von der Behörde nach dem letzten Satz dieser Vorschrift anzubietende Verschlüsselungsverfahren muss einem Offenen Standard entsprechen, damit es auch in Freier Software

implementiert werden kann. Dies erscheint im Interesse der Bürger wünschenswert, da Freie Software von jedem Menschen für jeden Zweck verwendet werden darf. Auch können durch die Offenlegung des Quellcodes Sicherheitslücken schneller gefunden und behoben und versteckte Funktionen (so genannte Hintertüren) entdeckt werden.

Es stehen auch bereits Programme für derartige Verschlüsselungsverfahren als Freie Software zur Verfügung.

Daher ist diese Vorschrift insoweit entsprechend zu ergänzen.

Zu § 3 II des Gesetzentwurfes:

Die dort angesprochenen Fachverfahren sollten nur dann als einzig verbindlich vorgeschrieben werden, wenn eine Schnittstelle existiert, die Maschinenlesbarkeit gewährleistet, deren Spezifikation allgemein zugänglich offengelegt wurde und keinen oder nur unwiderruflich gebührenfrei nutzbaren gewerblichen Schutzrechten unterliegt.

Zu § 4 I des Gesetzentwurfes:

Die Nutzung des von der Absenderin oder dem Absender gewählten elektronischen Kommunikationsweg zur Übermittlung der Antwort der Behörde sollte im Interesse der Bürgerin oder des Bürgers nur dann zulässig sein, sofern die Absenderin oder der Absender keinen anderen Kommunikationsweg wünscht. In diesem Sinne ist die Vorschrift zu ergänzen.

Zu § 4 III des Gesetzentwurfes:

Nach dieser Norm sollen für die Übermittlung von Dateien an Bürgerinnen und Bürger „offene und standardisierte Dateiformate“ genutzt werden.

Zunächst ist auffällig, dass diese Norm nicht für Verkehr der Bürgerin oder des Bürgers mit der Verwaltung gilt. Hier verbleibt es nach § 4 II des Entwurfes bei den allgemeinen Regelungen, die lediglich eine unverzügliche Mitteilung an den Absender unter Angabe der für sie geltenden technischen Rahmenbedingungen vorsehen [3]. Es sollte daher vorgesehen werden, dass ein der Behörde übermitteltes elektronisches Dokument für sie als zur Bearbeitung geeignet gilt, wenn von der Bürgerin oder vom Bürger „offene und standardisierte Dateiformate“ zur Übermittlung von Dateien genutzt werden.

Fraglich ist, was „offene und standardisierte Dateiformate“ sind.

Es gibt keine allgemein gültige Definition darüber, was einen Offenen Standard ausmacht, aber eine Vielzahl von Vorschlägen [4]. Gleichwohl gibt es einen breiten Konsens für die folgende Definition.

Danach ist ein Offener Standard ein Format oder Protokoll, das

1. von der Öffentlichkeit vollinhaltlich geprüft und verwendet werden kann;
2. ohne jegliche Komponenten oder Erweiterungen ist, die von Formaten oder Proto-

- kollen abhängen, die selbst nicht der Definition eines Offenen Standards entsprechen;
3. frei von rechtlichen Klauseln oder technischen Einschränkungen ist, die seine Verwendung von jeglicher Seite oder mit jeglichem Geschäftsmodell behindern;
 4. unabhängig von einem einzelnen Anbieter koordiniert und weiterentwickelt wird, in einem Prozess, der einer gleichberechtigten Teilnahme von Wettbewerbern und Dritten offen steht;
 5. in verschiedenen vollständigen Implementierungen von verschiedenen Anbietern oder als vollständige Implementierung gleichermaßen für alle Beteiligten verfügbar ist.
- [4]

Zur Erreichung der Ziele des Gesetzes ist aus praktischen Gründen vor allem Ziffer 5 dieser Definition wesentlich.

Die Begründung zum Gesetzentwurf enthält auch entsprechende Ausführungen, die zur Auslegung des Begriffs „offene und standardisierte Dateiformate“ herangezogen werden können. Gleichwohl erscheint eine Legaldefinition tunlich. Dabei ist zu berücksichtigen, dass, soweit der Standard oder Teile davon gewerblichen Schutzrechten (beispielsweise Patenten) unterliegt, diese unwiderruflich gebührenfrei nutzbar sein müssen.

Hinsichtlich des in der Begründung angesprochen „Portable Document Format“ (PDF) bestehen insoweit nämlich Zweifel. Während nämlich zwar Adobe Systems die lizenzgebührenfreie Verwendung seiner Patente auf das PDF-Format für alle Applikationen, die sich an die PDF-Spezifikationen halten, gestattet, sollen andere Unternehmen Patente halten, die durch ihre Anwendung die Offenheit des Standards einschränken könnten [5].

Auch sind die Verwendung „offener und standardisierter Dateiformate“ zwingend vorzuschreiben und damit die Nutzung proprietärer Dateiformate zu untersagen, sofern die Bürgerin oder der Bürger nicht ausdrücklich anderes wünscht. Die Anschaffung und Nutzung proprietärer Software zur Anzeige oder Verwendung proprietärer Dateiformate ist der Bürgerin oder dem Bürger nämlich nicht zumutbar.

Zu § 5 des Gesetzentwurfes:

Die dort genannte Frist erscheint ebenso wie der Stichtag und der Umfang des Ausnahmekatalogs in § 9 III wenig ambitioniert.

Zu § 6 I des Gesetzentwurfes:

Die dort genannten Informationen sollten zusätzlich auch maschinenlesbar in einem landesweit einheitlichen („offenen und standardisierten“) Format veröffentlicht werden.

Zu § 7 des Gesetzentwurfes:

Aus Gründen des Wettbewerbs ist die Einschränkung auf nur („mindestens“) einen Anbieter kritisch zu sehen.

Zu § 9 II des Gesetzentwurfes:

Hinsichtlich der Dokumente in einer „elektronischen Akte“ erscheint eine Signaturpflicht sinnvoll, um die Integrität, Authentizität und gegebenenfalls Verbindlichkeit/Nichtabstreitbarkeit sicher zu stellen.

Zu § 9 III des Gesetzentwurfes:

Insoweit kann auf die Ausführungen zu § 5 des Gesetzentwurfes verwiesen werden.

Zu § 12 II des Gesetzentwurfes:

Elektronische Verfahren sollten grundsätzlich eine maschinenlesbare Schnittstelle bieten, deren Spezifikation allgemein zugänglich offengelegt wurde und keinen oder nur unwiderruflich gebührenfrei nutzbaren gewerblichen Schutzrechten unterliegt.. Dadurch können Anwendungen – auch als Freie Software – entstehen, sowie neue und innovative Dienstleistungen. Dies reduziert Arbeitsaufwand sowohl in der Verwaltung als auch bei Bürgerinnen und Bürgern und in der Wirtschaft

Zu § 16 des Gesetzentwurfes:

Die Bereitstellung von „Open Data“ an zwingend einzuhaltende Voraussetzungen zu knüpfen, erscheint kontraproduktiv.

Es ist selbstverständlich höchst wünschenswert, dass öffentlich zugängliche Daten, die auf elektronischem Weg bereitgestellt werden, maschinenlesbar und in einem Format, das einem Offenen Standard entspricht, publiziert werden.

Damit jedoch kurzfristig möglichst viele Daten auch über öffentlich zugängliche Netze zur Verfügung gestellt werden, sollte diese Norm zunächst von einer zwingenden in eine Soll-Vorschrift umgewandelt werden.

Zu § 18 I des Gesetzentwurfes:

Hier könnte man auch öffentliche, elektronische Beteiligungsverfahren für Gesetzesvorhaben regeln.

Zu § 21 II des Gesetzentwurfes:

Es erscheint empfehlenswert, dass dem zu bildenden „IT-Kooperationsrat Nordrhein-Westfalen“ zur Mitwirkung an der Festlegung von Formaten und Standards der Verwaltung auch zivilgesellschaftliche Akteure angehören.

Die Auswahl dieser Personen kann in pluralistischer Weise durch Entsendung durch die Fraktionen des Landtags geschehen.

Fußnoten:

[1] s.a. <https://fsfe.org/activities/os/os.de.html>

[2] BT Drucksache 17/12495,

http://webarchiv.bundestag.de/archive/2013/1212/internetenquete/dokumentation/Interop_Standards_Freie_Software/ZwischenberichtPGISF/PGISF_Zwischenbericht_1712495.pdf

[3] § 3a III VwVfG NRW; § 36a III SGB I; § 87a II AO

[4] <https://fsfe.org/activities/os/def.de.html>

[5] <http://pdfreaders.org/os.de.html>