



Hochschule der Akademie der Polizei Hamburg, Carl-Cohn-Straße 39,
22297 Hamburg

An den
Ausschuss für Digitalisierung und Innovation
im Landtag Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/2642**

Alle Abg

**Prof. Eike Richter, ORR
Dekan**

Professur für Öffentliches Recht,
insbesondere Recht der Digitalisierung
und IT-Sicherheitsrecht
Hochschule der Akademie der Polizei
Hamburg
Carl-Cohn-Straße 39, 22297 Hamburg
Tel.: +49(0)40-4286-24400
eike.richter@poladium.de

8. Mai 2020

Gutachterliche Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes Nordrhein-Westfalen und zur Änderung weiterer Vorschriften – Gesetzentwurf der Landesregierung (Drucksache 17/8795).

Ihre Bitte um schriftliche Stellungnahme vom 7. April 2020 zur Anhörung des Ausschusses für Digitalisierung und Innovation am 14. Mai 2020, 15.30 bis 18.00 Uhr, Plenarsaal.

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

ich danke für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum genannten Gesetzentwurf. Ich beschränke mich auf Art. 1 (Änderung des E-Government-Gesetzes Nordrhein-Westfalen) des genannten Gesetzentwurfs.¹ Im Rahmen der Anhörung gehe ich gerne auf einzelne Punkte ein.

A. Allgemeines

1. Der vorgelegte Entwurf dient der Umsetzung von vor allem drei Zielen: Die Ausnahmen vom Anwendungsbereich des geltenden Gesetzes sollen reduziert, eine rechtliche

¹ In dieser Stellungnahme genannte Vorschriften ohne Gesetzesangabe sind solche des Artikel 1 des vorgelegten Entwurfs. Zitierte Vorschriften des geltenden EGovG NRW sind mit eben dieser Gesetzesangabe gekennzeichnet.

Grundlage für die Bereitstellung offener Daten soll geschaffen und die Digitalisierung der Verwaltung soll insgesamt beschleunigt werden (Vorblatt, S. 1 und Begründung, S. 41 f.). Diesem selbstgesetzten Anspruch wird der Gesetzentwurf grundsätzlich gerecht. Mit ihm schließt NRW zu anderen Ländern auf, die mit ähnlichen Gesetzen einen Rechtsrahmen für den Einsatz digitaler Techniken in der Verwaltung geschaffen haben und fortentwickeln.

2. Mit dieser Zielsetzung verzichtet der Entwurf auf die Möglichkeit, sich stärker von einer (der Technik) übergeordneten, ganzheitlichen Leitvorstellung einer „guten“ Verwaltung (vgl. Art. 41 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union) leiten zu lassen, die die aktuellen und künftigen Chancen der Digitalisierung (Stichworte: Messenger-Dienste, Blockchain, Algorithmisierung etc.) für eine noch bessere Verwaltung nutzen und innovationsoffen mitgestalten möchte. Mit seinem im Vergleich dazu eher pragmatisch erscheinenden Ansatz steht der Entwurf in der Kontinuität des aktuell geltenden EGovG NRW und trägt der politisch vorgegebenen Zielsetzung Rechnung. Er beansprucht damit auch von vornherein nicht, eine Antwort auf die zentrale Herausforderung des heutigen E-Government geben zu wollen, nämlich wie es gelingen kann, digitale Kommunikationswege und Verwaltungsdienstleistungen nicht nur einzurichten und anzubieten, sondern zu erreichen, dass sie auch von den Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen genutzt werden. In mehr als zwei Jahrzehnten E-Government ist es Bund und Ländern trotz intensiver Reformbemühungen und hoher Investitionen kaum gelungen, die Potenziale der Digitalisierung in bürgerfreundliche und nutzungsattraktive Verwaltungsverfahren zu wenden. Dabei kommt der kommunalen Ebene und deren Einbeziehung in die Entwicklung zu einer digitalen Verwaltung eine entscheidende Bedeutung zu, weil hier mit Abstand die meisten Verwaltungskontakte zu den Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen bestehen.

In seinem – gemessen an diesen Reform Erfahrungen und -entwicklungen des E-Governments in Bund und Ländern – zurückhaltenden und eher pragmatischen Gestaltungsanspruch zielt der vorgelegte Entwurf erkennbar darauf, das EGovG NRW auf den Standard der E-Government-Gesetze anderer Länder und des Bundes zu bringen. Das ist als solches sehr zu begrüßen, weil es zur Regelungsklarheit beiträgt und eine bundesweit möglichst einheitliche Verfahrensgestaltung fördert. Freilich kann dies nicht überdecken, dass

sich Bund und Länder in ihrem Bestreben, den Rechtsrahmen für die elektronische Verwaltung möglichst einheitlich zu halten, nicht selten gegenseitig auszubremsen scheinen, wenn es darum geht, der Digitalisierung rechtliche Rahmenbedingungen zur Seite zu stellen, die der technischen Innovationsdynamik und -geschwindigkeit auch gerecht werden. Dazu dürfte es notwendig sein, Digitalisierung auch in der Rechtsetzung stärker als Querschnittsherausforderung zu begreifen und dementsprechend die allgemeinen Verwaltungsgesetze (insbes. die Verwaltungsverfahrensgesetze), die Kommunal- und Organisationsgesetze (z.B. Gemeindeordnungen, Landkreisordnungen, Kommunalzusammenarbeitsgesetze, Verwaltungsorganisationsgesetze) und die besonderen Verwaltungsgesetze (etwa die Bauordnungen, Polizeigesetze usw.) konsequenter zu „digitalisieren“. Auch der vorliegende Entwurf nimmt sich zum Ziel, die Digitalisierung der Verwaltung zu beschleunigen, beschränkt sich dann aber im Wesentlichen auf die Fortentwicklung des EGovG NRW.

3. Gemessen an dem selbstgesetzten Anspruch ist es ebenfalls konsequent, dass der Entwurf die Linie des geltenden Gesetzes fortführt, an vielen Stellen mit regulativen Abmilderungen und Relativierungen, eingeschränkten Regelungsadressatenkreisen und Übergangsfristen zu arbeiten. Sinnbildlich hierfür sind etwa die an vielen Stellen des EGovG NRW anzutreffenden „Kann-“ oder „Sollensbestimmungen“, an die auch der vorliegende Entwurf festhält (s. etwa §§ 5 Abs. 2, 9 Abs. 3). Verwenden Vorschriften die Formulierung „sollen“ wird zwar eine Pflicht statuiert. Sie unterscheidet sich von einer strengen Pflicht aber darin, dass die Pflichterfüllung nur im Regelfall erreicht werden muss, die Behörde aber in atypischen oder sachlich fundierten Ausnahmefällen von der Pflichterfüllung mit entsprechender Begründung absehen kann. Damit es in der Verwaltungspraxis beim Ausnahmefall bleibt, dürfte es allerdings entscheidend sein, ob die jeweilige Sollensnorm etwa von den Bürgerinnen und Bürgern gerichtlich eingeklagt und ihre Anwendung durch die Gerichte überprüft werden kann. Nach verbreiteter Rechtsauffassung enthalten die E-Government-Gesetze von Bund und Ländern regelmäßig keine Vorschriften, die auch einklagbar wären (zum Meinungsstand in Hinblick auf das OZG Denkhaus/Richter/Bostelmann, E-Government-Gesetz, Onlinezugangsgesetz, 2019, § 1 OZG Rn. 17 m.w.N.). Die Verwaltungspraxis muss also nicht jederzeit damit rechnen,

gerichtlich überprüft zu werden, wenn sie von der Regelpflicht abweicht. Sie bleibt nur sich selbst und gegebenenfalls der Rechtsaufsicht gegenüber rechenschaftspflichtig.

4. Zu begrüßen ist, dass der Entwurf die Anforderungen der DGSVO berücksichtigt und umsetzt. Die Beibehaltung von § 8 Abs. 2 S. 1 u. 3 EGovG NRW erscheint in Hinblick auf das in Art. 288 Abs. 2 AEUV verankerte unionsrechtliche Wiederholungsverbot jedenfalls bedenklich (s. dazu Denkhaus/Richter/Bostelmann, E-Government-Gesetz, Onlinezugangsgesetz, 2019, § 5 EGovG Rn. 44 m.w.N.).

5. Die bisherige Reformentwicklung hat gezeigt, dass eine erfolgreiche Digitalisierung der Verwaltung entscheidend davon abhängt, ob und wie es gelingt, im Zuge einzelner E-Government-Vorhaben und -Projekte horizontal die staatlichen Ebenen (Land, Gemeinde und Gemeindeverbände) und vertikal die Ressorts und Aufgabenbereiche in ihrer Mitwirkung einzubinden und zu koordinieren und zugleich eine Reformsteuerung zu gewährleisten, die der Dynamik und Geschwindigkeit der Technikentwicklung Rechnung trägt. Allerdings ist der vorgelegte Entwurf selbst erkennbar von Ressort- und Partikularinteressen gekennzeichnet, die der Idee eine EGovG, also eines „Grundgesetzes“ für die Elektronische Verwaltung in Nordrhein-Westfalen, nicht in jeder Hinsicht gerecht wird. Ob es zur Optimierung der Reformsteuerung sogleich eines Ministeriums für Digitalisierung bedürfte, erscheint fraglich. Zu erwägen wäre aber, den Beauftragten der Landesregierung Nordrhein-Westfalen für Informationstechnik in seinen Aufgabenbereichen deutlich zu stärken, etwa Ab- und Zustimmungs- durch Benehmenserefordernisse zu ersetzen (s. etwa § 22 Abs. 1 u. 2 EGovG NRW).

6. Ein ganz überwiegender Teil seiner Verwaltungskontakte hat der Bürger mit der kommunalen Ebene. Der Erfolg der weiteren E-Government-Entwicklung hängt deshalb entscheidend davon ab, ob und wie es gelingt, die Gemeinden und Gemeindeverbände noch besser in die weitere Entwicklung einzubinden und zu befähigen, die mit der Reform verbundenen Verpflichtungen und Aufwände zu schultern. Es wäre ein wichtiger Fortschritt, wenn sich insbesondere für die Fragen der Finanzierung sachlicher Mehraufwände auf der Kommunalebene (endlich) ein nachhaltiger Modus finden ließe. Mindestens ebenso wichtig sind aber auch Fragen der informationstechnischen Standardisierung im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung.

B. Zu einzelnen Vorschriften des Artikels 1 (Änderung des E-Government-Gesetzes Nordrhein-Westfalen)

Zu einzelnen Vorschriften bzw. Vorschriftenbereichen sind ergänzend folgende Anmerkungen zu machen. Redaktionelle Anmerkungen werden gesondert unter C dargestellt.

Zu § 1 – Erweiterung des Anwendungsbereichs des EGovG NRW

1. Mit der Änderung des § 1 sollen zahlreiche Ausnahmen vom Anwendungsbereich des Gesetzes entfallen. Dies ist zu begrüßen, weil im geltenden § 1 – auch im Vergleich mit E-Government-Gesetzen anderer Länder – zahlreiche Ausnahmen statuiert sind. Die Potenziale der Digitalisierung für die öffentliche Verwaltung liegen aber u.a. gerade darin, die Geschäftsprozesse über die Grenzen von Rechtsträgern und Behörden hinweg zu erleichtern, was einen möglichst ausnahmslosen und damit weiten Anwendungsbereich verlangt. Da die Regelungen des EGovG NRW den Regelungen des VwVfG NRW inhaltlich nahe stehen, ist es zudem zielführend, dass sich der künftige § 1 an der Vorschrift zum Anwendungsbereich des VwVfG NRW orientiert.

2. Dass der Entwurf (weiterhin) zwischen „Behörden des Landes“ und „Behörden (im Übrigen)“ unterscheidet, um in der Adressierung einzelner Vorschriften zu differenzieren, ist nachvollziehbar. Allerdings sollte nochmal geprüft werden, ob die Bezeichnung der jeweils adressierten Rechtssubjekte in allen Vorschriften und in der Gesetzesbegründung hinreichend genau ist. So unterscheidet § 1 Abs. 2 S. 2 EGovG NRW zu Recht streng zwischen Rechtsträgern einerseits und deren Behörden (Organe) andererseits und knüpft – systematisch konsequent (s. auch § 1 VwVfG NRW) – mit der Adressierung ausschließlich an letzteren an. Demgegenüber spricht die Begründung auf S. 58 davon, dass der vorgelegte Entwurf weiterhin zwischen Behörden des Landes, Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie sonstigen unter der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts unterscheidet, was aber eine Vermischung von Rechtsträgern und Behörden bedeuten würde. In der Konsequenz kommt die Begründung (a.a.O.) zu dem zweifelhaften Schluss, dass beispielsweise Schulen keine „Behörden des Landes“ oder „Gemeinden und Gemeindeverbänden“, sondern nur „Behörden“ im Sinne des EGovG NRW seien. Dies passt nicht – um im Beispiel zu bleiben – zur Dogmatik des Schulgesetzes, in der streng zwischen Rechtsträgern und Organen (Behörden) unterschieden wird (vgl. § 6 Abs. 3 bis 5 SchulG NRW). Um Unsicherheiten in

der Rechtsanwendung des EGovG NRW entgegenzuwirken, sollte daher nochmal geprüft werden, ob der Entwurf im Normtext und in der Begründung stets streng und konsequent zwischen Rechtsträger und Behörden unterscheidet.

3. Zu den institutionenbezogenen Ausnahmeregelungen des § 1 Abs. 3 bis 6 bleibt im Besonderen anzumerken:

a) Kaum überzeugen kann die Einschränkung nach Abs. 6, wonach das EGovG NRW für den Landesrechnungshof nur gilt, soweit nicht dessen institutionelle Unabhängigkeit oder die Unabhängigkeit seiner Mitglieder beeinträchtigt werden. Begründet wird dies mit der verfassungsrechtlichen Funktion des Landesrechnungsrechnungshof und seiner verfassungsrechtlich garantierten Ausgestaltung gem. Art. 86 Abs. 2, 87 Abs. 1 LVerf NRW (S. 57 f. d. Begr.). Indes bleibt unsubstantiiert, warum die Regelungen des EGovG NRW den Landesrechnungshof in seiner verfassungsrechtliche Funktion und Ausgestaltung gefährden sollten, zumal das VwVfG NRW eine entsprechende Einschränkung nicht kennt. Hinzu kommt, dass der Landesrechnungshof – nicht anders als andere Verfassungsorgane – ohnehin aus dem Anwendungsbereich des EGovG fällt, soweit er im konkreten Einzelfall nicht als Behörde (§ 1 Abs. 2 S. 2), sondern als Verfassungsorgan tätig wird.

b) Auch der Ausschluss von Krankenhäuser in § 1 Abs. 3 Nr. 2 kann nicht überzeugen, auch wenn sich diese Ausnahme bereits im geltenden Recht (§ 1 Abs. 3 EGovG NRW) findet. So lässt es bereits die Bezeichnung „Krankenhäuser“ im Ungefähren, welche Einrichtungen genau vom Gesetz nicht erfasst sein sollen. Denn „Krankenhäuser“ bezeichnet – anders als etwa die Bezeichnungen „Stiftungen“ oder „Beliehene“ – keine Rechtsform. Hier könnte ein Verweis auf das Krankenhausgestaltungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen helfen („Krankenhäuser im Sinne des KHGG NRW“). Oder man knüpft wie das VwVfG NRW am Behördenbegriff an und schließt Verfahren nach dem SGB aus. Aber nicht nur rechtstechnisch, sondern auch inhaltlich erscheint der vorgesehene Ausschluss von Krankenhäusern überdenkenswert. Schließlich werden nach dem vorgelegten Entwurf die Universitätskliniken gerade als vom Anwendungsbereich des Gesetzes erfasst angesehen (s. S. 59 d. Begr.).

4. Zu den somit zwar deutlich reduzierten, aber weiterhin vorhandenen Ausnahmen vom allgemeinen Anwendungsbereich treten in § 12 Abs. 3 weitere, sachlich-spezifische Anwendungsausnahmen sowie in § 9 Abs. 3 und § 26 zeitliche Geltungsausnahmen, die ebenfalls die Wirkkraft des Gesetzes abschwächen (zu den genannten Vorschriften noch unten).

Zu § 3 – Öffnung von Servicekonto.NRW für Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sowie Vor-Ort-Auslesen von Ausweisdokumenten

1. § 3 Abs. 4 öffnet das Servicekonto.NRW unter den in den Nrn. 1 bis 4 genannten Voraussetzungen für Anbieter von Diensten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne des Art. 14 AEUV und damit auch für privatrechtlich organisierte Anbieter von Verwaltungsleistungen. Dies ist zu begrüßen. Für die Bürgerinnen und Bürger spielt die Organisationsform eines Anbieters von Verwaltungsleistungen in der Regel keine Rolle, was die Möglichkeit der Übermittlung von Daten durch das Servicekonto betrifft. Die in den Nrn. 1 bis 4 geregelten Voraussetzungen für eine Übermittlung, insbesondere die Einwilligung der betroffenen Person, gewährleisten das erforderliche Datenschutzniveau.

2. Ebenfalls zu begrüßen ist die in § 3 Abs. 5 vorgesehene Möglichkeit, Ausweisdaten vor Ort auslesen zu können. Bürgerinnen und Bürger müssen so ihre Daten nicht mehr händisch eingeben, sofern sie über ein elektronisches Ausweisdokument verfügen. Angesichts des mittlerweile erreichten technischen Standes von EC- und Kreditkarten dürfte die neu geschaffene Möglichkeit für Ausweispapiere fast als Selbstverständlichkeit erscheinen. Die Übertragung auf einen gemeinsamen IT-Diensteanbieter, bei dem die Daten nicht gespeichert werden, erleichtert das Verfahren, da nur ein einziges Vor-Ort-Berechtigungszertifikat im Sinne des § 21a PAuswG erforderlich ist.

Zu § 5 Absatz 2 – Serviceportal.NRW

Wie aus der vorgeschlagenen Regelung ersichtlich, ist das Serviceportal.NRW *ein* Verwaltungsportal des Landes Nordrhein-Westfalen, das von den Behörden (nur des Landes) genutzt werden *kann*. Auch S. 3 der Regelung geht erkennbar davon aus, dass es daneben andere Verwaltungsportale des Landes geben kann, die dann mit dem Serviceportal.NRW zu verknüpfen sind. Im Grunde ist damit impliziert, dass es nicht nur auf der

gesamtstaatlichen Ebene der Bundesrepublik ein Portalverbund aus Verwaltungsportalen gibt (dieser „Bund-Länder-Portalverbund“ ist in den §§ 1 Abs. 2, 1 Abs. 2, 3 Abs. 1 OZG gemeint), sondern dass ein solcher Portalverbund auch auf der Ebene des Landes NRW einzurichten ist. Ob ein solcher „Landes-Portalverbund“ mit dem OZG vereinbar ist, das von einem einzigen, gesamtstaatlichen Verbund auszugehen scheint, soll hier nur als Frage aufgeworfen werden. Jedenfalls wäre sicherzustellen, dass Nutzer über alle Fach- und Verwaltungsportale des Landes NRW einen Zugang zu allen elektronischen Verwaltungsleistungen erhalten, dass also die Verknüpfung zwischen den Verwaltungsportalen des Landes bidirektional ausgestaltet ist. Denn nur so wird der zentrale Zweck des OZG gewahrt, nämlich den Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen unabhängig von Verbands-, Sach- und Ortszuständigkeiten den Zugang zu allen Verwaltungsleistungen und deren Abwicklung zu erleichtern. Sucht man über Serviceportal.NRW beispielsweise die Dienstleistung „Baugenehmigung“, so wird man auf die entsprechende Dienstleistung u.a. der Stadt Bornheim geleitet. Über deren Verwaltungsportal wiederum lassen sich jedoch keine Verwaltungsleistungen anderer Verwaltungsträger finden. Eine Verknüpfung zu einem Portalverbund würde zudem substantziell voraussetzen, dass die Verwaltungsdienstleistungen im Sinne des Once-Only-Prinzips abgewickelt werden können. Dies dürfte nicht nur eine Verknüpfung der Zugänge, sondern auch eine Anbindung der verschiedenen Verwaltungs- und Fachportale an die zentralen Servicekonten verlangen.

Zu § 9 Absatz 3 – elektronische Aktenführung

1. § 9 regelt in seinem Abs. 1 die Zulässigkeit der elektronischen Akte sowie in Abs. 2 den Grundsatz der ordnungsgemäßen Aktenführung. Die Vorschrift entspricht im Wesentlichen dem § 6 EGovG des Bundes. Die Zulässigkeit zur Führung richtet sich an sämtliche Adressaten des Gesetzes, wobei nach Abs. 3 S. 1 die Behörden des Landes im Rahmen einer Soll-Vorschrift und unter Umsetzungsfrist zur Führung einer elektronischen Akte ab dem 1.1.2022 verpflichtet sind.

2. Die Möglichkeit in Abs. 3 S. 5, sich aus Gründen der Wirtschaftlichkeit von der elektronischen Aktenführung zu entpflichten, bleibt auch auf Grundlage des vorgelegten Gesetzesentwurfs erhalten. Der in der entsprechenden Regelung des § 6 S. 2 EGovG des Bundes gleichlautende Vorbehalt der Wirtschaftlichkeit wirft schwierige Auslegungsfragen auf

und sollte in seiner Notwendigkeit hinterfragt werden (s. dazu Denkhaus/Richter/Bostelmann, E-Government-Gesetz, Onlinezugangsgesetz, 2019, § 6 EGovG Rn. 27 m.w.N.)

3. Neu geregelt in den Sätzen 2 bis 4 des Abs. 3 ist die Einführung der elektronischen Akte gemeinsam mit der elektronischen Laufmappe für die Behörden des Landes ab dem 1.1.2024, die Führung elektronischer Akten für das Ministerium für Inneres und die Polizeibehörden ab dem 1.1.2024 sowie für die Hochschulen in der Trägerschaft des Landes, die staatliche Hochschulen, das Hochschulbibliothekszentrum, den Landesrechnungshof, die oder der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit, die staatlichen Schulämter und die Zentren für schulpraktische Lehrerausbildung ab dem 31.12.2025. Der Anwendungsbereich des § 9 erfährt damit eine grundsätzliche Erweiterung, was zu begrüßen ist. Denn die Vorschrift ist grundlegend, um die Digitalisierung in der Verwaltung nachhaltig zu fördern und die Papierakte durch die elektronische Akte zu ersetzen und diese als Leitmedium des Verfahrens zu etablieren.

4. Die vorgeschlagene Neufassung in Abs. 3 wird in ihrer Wirkkraft durch die langen und zudem zeitlich gestaffelten Übergangsfristen gemindert. So wird die Verpflichtung zur elektronischen Aktenführung etwa für die Schulen und die Hochschulen erst 2026 wirksam, also in mehr als fünf Jahren. Besonders Schülerinnen, Schüler, Studierende, wissenschaftliches und schulisches Personal dürften mit den digitalen Techniken besonders vertraut sein und erwarten, dass in Verwaltungsangelegenheiten digital kommuniziert wird.

5. Die Fristverlängerung für das Ministerium für Inneres und für die Polizeibehörden wird mit besonderen Sicherheitsanforderungen begründet (S. 44 u. 63 d. Begr.). Soweit diese Anforderungen nicht für den gesamten Geschäftsbereich des Ressorts gelten, wäre eine teilweise Einführung denkbar. Zudem ist zu bedenken, dass auch andere Ressorts zumindest in Teilbereichen denselben erhöhten Sicherheitsanforderungen unterliegen dürften, ohne dass der Entwurf deswegen eine Fristverlängerung für notwendig hielt.

6. Die Pflicht zur elektronischen Aktenführung in den Sätzen 1 bis 4 ist als Soll-Vorschrift formuliert (zu diesem Aspekt s. auch allgemein oben A.3). Die damit verbundene Relativierung der Pflicht mindert die Wirkkraft der Regelung. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers,

etwaigen Unsicherheiten der Verwaltungspraxis durch eindeutige Regulierungen abzu-
helfen. In Anbetracht der Entwicklung der Digitalisierung und der Ziele einer digitalen
Verwaltung erscheint auch in der Sache eine klare Verpflichtung zur elektronischen Ak-
tenführung geboten. Dementsprechend haben auch andere Länder statt einer Soll-Vor-
schrift eine Verpflichtung statuiert (z.B. § 7 EGovG Bln, § 6 EGovG BW).

Zu § 12 Absatz 1 – Vollständige Digitalisierung der Verwaltungsabläufe in den Be- hörden des Landes bis zum Jahr 2025

§ 12 EGovG NRW regelt den Rahmen für die Umstellung der internen Verwaltungsab-
läufe auf die elektronische Vorgangsbearbeitung. Dieser Zustand wird nunmehr bereits
zum 31.12.2025 (vorher 1.1.2031) angestrebt, was in Hinblick auf eine Beschleunigung
der Digitalisierung der Verwaltung zu begrüßen ist. Die Umstellung auf eine elektronische
Vorgangsbearbeitung ist sinnvollerweise mit der Einführung der elektronischen Aktenfüh-
rung zu verbinden, was in § 9 (siehe dazu oben) auch vorgesehen ist. Ebenfalls zu be-
grüßen ist die Erweiterung der Verpflichtung auf die Hochschulen in der Trägerschaft des
Landes und auf die staatlichen Hochschulen sowie die Streichung der Ausnahmen für die
in § 12 Abs. 3 EGovG NRW genannten Einrichtungen insbes. der unteren landesunmit-
telbaren Verwaltungsebene.

Zu § 16a – Einführung einer Regelung zu Open Data

§ 16a regelt die Offenlegung und Bereitstellung von Datenbeständen von Behörden ohne
individuelle Aufforderung („Open Data“). Unter Open (Government) Data – oder offene
(Regierungs- und Verwaltungs-)Daten – wird das öffentlich verfügbare Bereitstellen von
Datenbeständen der öffentlichen Hand, in der Regel in Form von Rohdaten, zur Nutzung,
insbesondere zur Weiterverwendung und Weiterverbreitung, verstanden. Ausgenommen
hiervon sind personenbezogene Daten sowie Daten, die anderweitig schutzwürdig sind
(z. B. sicherheitsrelevante Daten, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse). Dieser Schutz
wird vorliegend durch die Ausschlussstatbestände in Abs. 3 sichergestellt.

1. Abs. 1 regelt als Grundsatz die Bereitstellung elektronischer Daten durch die Behörden
des Landes. Dabei müssen nur Daten zur Verfügung gestellt, die Behörden zur Erfüllung
ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben durch eine eigene Erhebung oder einer Erhebung

durch Dritte im Auftrag der Behörde erlangt haben. Ein Anspruch auf die Bereitstellung der Daten wird in S. 2 der Vorschrift ausgeschlossen. Ausgeschlossen ist auch ein Anspruch auf eine Aufbereitung von bereits vorhandenen Primärdaten, die nicht „erhoben“, also durch aktives Handeln der Behörde „erlangt wurden.“

In dieser Ausgestaltung entspricht die Grundregelung des Abs. 1 fast vollständig der Regelung des § 12a Abs. 1 EGovG des Bundes. Im Unterschied zu dieser spricht sie allerdings von „elektronischen“ und nicht von „unbearbeiteten“ Daten. In der Begründung des Entwurfs findet sich hierzu kein Hinweis. Zudem sind insbesondere die Behörden der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die kommunalen Unternehmen nicht von Bereitstellungspflicht erfasst. Eine Begründung für den Ausschluss findet sich im vorgelegten Entwurf nicht (vgl. aber Erfahrungsbericht, S. 27), obwohl gerade auch auf kommunaler Ebene unter der Zielsetzung Open Date relevante Datenbestände zur Verfügung stehen dürften.

2. Abs. 2 beschreibt die bereitzustellenden Daten. Im Vergleich zur Regelung im EGovG des Bundes sind hier weniger Bestimmungen enthalten, die Datenbestände ausschließen. Auch die Nr. 3, die eine Ausnahme der Daten formuliert, die zu Forschungszwecken erhoben wurden, bleibt durch den Zusatz „allein“ hinter der Einschränkung im EGovG des Bundes zurück. So dürfen auch Daten bereitgestellt werden, die zumindest „auch“ zu Forschungszwecken erhoben wurden. Das ist zu begrüßen.

3. Abs. 3 formuliert die erforderlichen Ausschlussstatbestände für die bereitzustellenden Daten. Eine Zurverfügungstellung muss nicht erfolgen, wenn zu den Daten nur ein eingeschränktes Zugangsrecht besteht. Der Verweis in der Nr. 1 auf die §§ 6 bis 9 Informationsfreiheitsgesetzes Nordrhein-Westfalen konkretisiert diese Anforderung – danach besteht ein eingeschränktes Zugangsrecht zugunsten des Schutzes öffentlicher Belange oder der Rechtsdurchsetzung (§ 6), behördlicher Entscheidungsbildungsprozesse (§ 7), von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 8) sowie personenbezogener Daten (§ 9). Die Ausschlussgründe in den Nrn. 2 und 3 tragen vertraglichen Vereinbarungen, Urheber- und Schutzrechten Rechnung.

4. Die Absätze 4 bis 7 entsprechen den Vorgaben des § 12a Absätze 4, 5, 6 und 8 des EGovG des Bundes. Abs. 4 des Entwurfs regelt den Zeitpunkt der Bereitstellung. Diese

hat unverzüglich nach der Erhebung, also ohne schuldhaftes Zögern, zu erfolgen, sofern der Zweck der Erhebung dadurch nicht beeinträchtigt wird. Die Regelung berücksichtigt auch in ihrem S. 2 hinreichend besondere Umstände, die einer Behörde die Bereitstellung erschweren können. Abs. 5 regelt die Entgeltfreiheit und die uneingeschränkte Möglichkeit, die Daten weiterzuverwenden. Eine Registrierung oder Begründung ist für den Datenabruf nicht erforderlich. Abs. 6 regelt passt die Anforderungen an die Bereitstellung von „open Data“ an die Bereitstellung von Daten im Sinne des § 16 an. Eine nähere Ausgestaltung erfolgt – wie beispielsweise auch in Berlin – durch Rechtsverordnung. Abs. 7 entbindet die Behörde von einer Prüfungspflicht.

Zu § 26 – Inkrafttreten und Berichtspflichten

1. § 26 normiert – zum Teil besondere – Regelungen des Inkrafttretens, die die eingangs dargelegte gesetzgeberische Zurückhaltung nochmal widerspiegelt. Mögen die Übergangsfristen auf den ersten Blick auch notwendig erscheinen, so lassen sie doch unberücksichtigt, dass die Reformbemühungen zum E-Government bereits seit mehr als zwei Jahrzehnten andauern. § 26 Abs. 8 sieht gestaffelte Übergangsfristen zum 1.1.2023 und zum 31.12.2025, also längstens für fünfzehn Jahre vor.

2. Die recht hohe Zahl an Berichtspflichten (vgl. Abs. 6, 7 und 9) ist bemerkenswert und in Hinblick auch auf die jeweiligen Berichtszeiträume in ihrer Sinnhaftigkeit jedenfalls zu hinterfragen.

B. Redaktionelle Anmerkungen

Es folgen redaktionelle Hinweise:

- Zu § 1 Abs. 2 S. 1: Statt Streichung des Kommas erscheint die Ersetzung des ersten „und“ durch ein „der“ sprachlich vorzugswürdig, um in dem Satz eine zweifache Konjunktion mit „und“ zu vermeiden. Wenn die Zusammengehörigkeit von Gemeinde und Gemeindeverbände durch die Verwendung der Konjunktion „und“ betont werden soll (vgl. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 VwVfG), bietet sich anstelle des zweiten „und“ ein „sowie“ an.

- Zu § 1 Abs. 3 Nr. 1: bei der gebündelten Verweisung auf die Absätze des verwiesenen Rechtssatzes empfiehlt sich ein „und“ statt ein Komma: „die in § 2 Absatz 1 und 2 Nummer 1 bis 3 des ...“



Prof. Eike Richter, ORR