

Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes Nordrhein-Westfalen und zur
Änderung weiterer Vorschriften

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/8795

Stellungnahme
zur Anhörung des Ausschusses für Digitalisierung und Innovation
am 14. Mai 2020

Prof. Dr. Andreas Engel, KDN – Dachverband kommunaler IT-Dienstleister

Nordrhein-Westfalen steht im Vergleich der Bundesländer bei der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung gut da. In dem vom Kompetenzzentrum Öffentliche IT des Fraunhofer Instituts für Offene Kommunikationssysteme FOKUS durchgeführten Deutschland Index der Digitalisierung 2019 belegt NRW in den Kategorien „Bürgerservices“, „Digitale Kommune“ und „Infrastruktur“ hinter den Stadtstaaten immer einen der vorderen Ränge (vgl. <https://www.oeffentliche-it.de/digitalindex>).

Dazu hat nicht zuletzt beigetragen, dass das Land in 2016 als eines der ersten mit einem *E-Government-Gesetz* die rechtlichen Grundlagen geschaffen hat, um die Potentiale der Digitalisierung in der Verwaltung zu nutzen, zum Wohl aller Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen im Land. Ziel der Novellierung des E-Government-Gesetzes und weiterer Vorschriften ist es nun, diese Entwicklung zu beschleunigen und erfolgreich fortzusetzen. Daher ist es zu begrüßen, dass mit der Gesetzesänderung Ausnahmeregelungen zurück genommen werden und nunmehr u.a. auch Schulen und in Bezug auf einzelne Bestimmungen (Servicekonto.NRW) auch Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge in den Geltungsbereich einbezogen werden.

Die Rahmenbedingungen für die Nutzung von Online-Diensten in der öffentlichen Verwaltung verbessern und ausbauen

Wesentliche Änderungen des vorliegenden Entwurfs betreffen den Nachweis der Identität in elektronischen Verwaltungsverfahren. Die vertrauenswürdige Identifizierung von Personen ist eine wichtige Voraussetzung für das Angebot und die Nutzung von digitalen Verwaltungsleistungen – sowohl aus Sicht der Verwaltung wie aus der von betroffenen Personen und Unternehmen.

Das Servicekonto.NRW als etablierter Identifikations- und Authentisierungsdienst

Schon das EGovG aus 2016 enthielt für Behörden die Verpflichtung, einen elektronischen Identitätsnachweis anzubieten. Diese Vorgabe wurde technisch und organisatorisch mit der Einführung des Servicekonto.NRW als landesweitem E-Government-Dienst frühzeitig umgesetzt. Das Servicekonto.NRW ist mittlerweile ein organisatorisch und technisch etablierter, standardisierter Identifikations- und Authentifizierungsdienst, der von Landesbehörden und Kommunen gleichermaßen genutzt wird und interoperabel zu den Nutzerkonten im nationalen Portalverbund ist. Aufgrund der frühen Erfahrungen mit seinem landesweiten Nutzerkonto hat NRW im Auftrag des IT-Planungsrates mit dem Freistaat Bayern auch die Entwicklung der Interoperabilitätsstandards für den nationalen Portalverbund übernommen.

Geringe Nutzung des Servicekonto.NRW in elektronischen Verwaltungsverfahren

Mit dem Servicekonto.NRW können elektronische Identitäten mit der Vertrauenswürdigkeit „normal“ (eigene Bestätigung durch Angabe von Benutzername und Passwort) und „hoch“ (Nachweis mit der elektronischen Identität des Personalausweises) erzeugt und genutzt werden. Trotz der hohen Vertrauenswürdigkeit hat das Servicekonto.NRW bisher aber keine weite Verbreitung gefunden. Im Servicekonto.NRW sind gerade einmal 80.000 Personen registriert, lediglich 5.200 mit der Personalausweis-Identität auf Vertrauensniveau „hoch“. Die Gründe dafür sind vielfältig. Zum einen werden (noch) relativ wenige elektronische Verwaltungsdienste angeboten, für die ein elektronischer Identitätsnachweis benötigt wird. Mit der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes wird sich diese Zahl allerdings in den nächsten beiden Jahren deutlich erhöhen. Andere Ursachen sind Nutzungsbarrieren und ein hoher Aufwand, insbesondere beim Registrieren. Damit eine Person sich mit ihrem Ausweisdokument (neuer Personalausweis oder elektronischer Aufenthaltstitel) anmelden kann, muss die Online-Ausweisfunktion aktiviert sein, die mit der Freischaltung übermittelte sechsstellige PIN bekannt und ein geeignetes Kartenlesegerät zur Hand sein. Zusätzlich muss auf dem Computer die AusweisApp2 installiert und gestartet werden.

Hoher Bedarf an einfach zu nutzenden und hinreichend sicheren Identifizierungsverfahren

Bürgerinnen und Bürger wollen sich aber nicht nur sicher, sondern auch einfach identifizieren. Dies bedeutet, dass sie sich möglichst nur einmal registrieren müssen und vorhandene elektronische Identitäten – wie z.B. das ELSTER-Zertifikat für Steuerangelegenheiten oder die Identitätsnachweise im Online-Banking – auch für Verwaltungsvorgänge nutzen können, sofern damit das geforderte Vertrauensniveau für einen Verwaltungsdienst erfüllt wird.

In der Verordnung (Artikel 2) zur Regelung der behördenübergreifenden Bereitstellung und zum Betrieb von IT-Infrastrukturkomponenten und Anwendungen zum elektronischen Nachweis der Identität nach § 3 Absatz 3 EGovG NRW wird festgelegt, dass das Vertrauensniveau für Identitätsdienste durch die „Durchführungsverordnung (EU) 2015/1502 der Kommission vom 8. September 2015“ in den Stufen „niedrig“, „substanziell“ und „hoch“ definiert ist. Bislang wurde nach dieser Richtlinie in Deutschland allerdings noch kein einziger Identifizierungsdienst für das Sicherheitsniveau „substantiell“ notifiziert, obwohl dieses Sicherheitsniveau für die überwiegende Zahl der elektronischen Verwaltungsvorgänge angemessen wäre.

Ein dem Sicherheitsniveau „substanziell“ der EU-Durchführungsrichtlinie vergleichbares Sicherheitsniveau erfüllen jedoch die Online-Banking-Verfahren (auf der Grundlage der EU-Zahlungsdiensterichtlinie PSD2 (Payment Services Directive2)), in nationales Recht umgesetzt in der zweiten Stufe zum „Gesetz zur Umsetzung der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie (Zahlungsdiensteumsetzungsgesetz - ZDUG)“ in 2019, und modifiziert auch das ELSTER-Zertifikat in der aktuellen Version.

Online-Banking-Identitäten und ELSTER-Zertifikate auch in elektronischen Verwaltungsverfahren zulassen

Um die elektronische Identifikation in Verwaltungsverfahren zu vereinfachen und die Mehrzahl der Verwaltungsverfahren mit einem einfach zu bedienenden und trotzdem hinreichend sicheren Identitätsdienst auszustatten, wird dringend empfohlen, die Verordnung (Artikel 2 § 3) um eine (Übergangs-) Regelung zu ergänzen. Sie sollte ermöglichen, dass (ggf. zeitlich befristet bis zur Notifizierung eines substantiellen Identifizierungsverfahren nach § 3 Absatz 3) auch die nach der EU-Zahlungsdiensterichtlinie PSD2 zugelassenen

Online-Banking-Verfahren und das nach § 87a Absatz 6 der Abgabenordnung in der Steuerverwaltung zum Stichtag 1. Januar 2020 bundesweit eingesetzte ELSTER-Verfahren zum Nachweis der Identität auf dem Sicherheitsniveau „substanziell“ anerkannt wird.

Weitere Serviceverbesserungen durch neue Nutzungsmöglichkeiten des Servicekonto.NRW

Positiv hervorzuheben ist, dass der vorgelegte Gesetzesentwurf eine Reihe weiterer „Ermöglichungstatbestände“ schafft, die zu Serviceverbesserungen beitragen können.

Nutzung für „Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“

Hier ist vor allem zu erwähnen, dass die im Servicekonto.NRW bereitgestellten Identitätsdienste in Zukunft auch von „Anbietern von Diensten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ genutzt werden können (vgl. § 3 Abs. 4 (neu)). Dies bedeutet insbesondere für Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge, dass für entsprechende Dienstleistungen unabhängig von der Rechtsform des dienstleistenden Unternehmens ein und derselbe Identifikationsdienst genutzt werden kann (z.B. für Dienstleistungen in der Lebenslage Umzug). Voraussetzung ist allein die Einwilligung der betroffenen Person.

Elektronische Identifizierung von juristischen Personen (Organisationskonto)

Eine deutliche Erweiterung des Anwendungsbereichs für elektronische Identitätsdienste verspricht § 6 Absatz 1 Ziffer 2 der Verordnung (Artikel 2). Er berechtigt den Diensteanbieter, auch die zur Feststellung der Identität einer juristischen Person notwendigen Daten zu erheben. Das eröffnet die Möglichkeit, in elektronischen Verwaltungsverfahren auch die Vertretung von juristischen Personen über den elektronischen Identitätsnachweis von natürlichen Personen zu gewährleisten. Das Servicekonto.NRW kann so von einem Personenkonto zu einem Organisationskonto weiterentwickelt werden.

Auslesen der Ausweisdaten in der Bediensituation vor Ort

Schließlich kann das Auslesen der Identitätsdaten aus dem Ausweisdokument dazu beitragen, den Service in der „Bediensituation“ vor Ort zu verbessern und sowohl Verwaltungskräfte wie „Kunden“ von lästigen Erfassungsarbeiten zu entlasten. Es erspart das mühsame und fehleranfällige händische Eingeben von Stammdaten und erhöht die Datenqualität signifikant (§ 3 Abs. 5 (neu)).

Ausgestattet mit Identifikationsverfahren auf „substantiellem“ Sicherheitsniveau in Verbindung mit den im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen, weiteren Serviceverbesserungen kann das Servicekonto.NRW erheblich dazu beitragen, dass Online-Dienste und digitale Verwaltungsverfahren besser angenommen und häufiger genutzt werden. Das umso mehr, wenn die angebotenen Identifikationsdienste aus der verbreiteten Nutzung im privaten (Zahlungsverkehr) oder im öffentlichen Umfeld (Steuerangelegenheiten) bekannt und etabliert sind.

Köln, den 07.05.2020