



Der Minister

Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie  
des Landes Nordrhein-Westfalen, 40190 Düsseldorf

19. Dezember 2018

Seite 1 von 1

Präsidenten des Landtags  
Nordrhein-Westfalen  
Herrn André Kuper MdL  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf



Aktenzeichen  
(bei Antwort bitte angeben)  
II A 3

Telefon 0211 61772-529

**Bericht zur Verzichtbarkeit der Anordnung der Schriftform und des persönlichen Erscheinens im Verwaltungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen**

Anlage: - 1 - (Bericht, 60-fach)

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

hiermit übersende ich Ihnen 60 Exemplare des Berichts zur Verzichtbarkeit der Anordnung der Schriftform und des persönlichen Erscheinens im Verwaltungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen mit der Bitte um Weiterleitung an die Mitglieder des Landtags.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Andreas Pinkwart

Dienstgebäude und Lieferanschrift:  
Berger Allee 25  
40213 Düsseldorf

Nebengebäude:  
Haroldstraße 4  
40213 Düsseldorf

Telefon 0211 61772-0  
Telefax 0211 61772-777  
poststelle@mwide.nrw.de  
www.wirtschaft.nrw

Öffentliche Verkehrsmittel:  
Straßenbahnlinien 706, 708,  
709 bis Haltestelle Poststraße





**Bericht  
zur  
Verzichtbarkeit der Anordnungen der  
Schriftform und des persönlichen  
Erscheinens im Verwaltungsrecht des Landes  
Nordrhein-Westfalen**



## Zusammenfassung

Das sogenannte „Normenscreening“ dient der Unterstützung einer umfassenden Digitalisierung der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalens. Das Normenscreening soll prüfen, ob der besondere Authentifizierungsbedarf, den die Schriftform und das persönliche Erscheinen bieten, tatsächlich in allen Fällen erforderlich ist. Jede Norm des Landes und damit jedes Verwaltungshandeln, bei der die Schriftform oder das persönliche Erscheinen nicht erforderlich ist, führt dazu, dass die Kommunikation innerhalb und mit der Verwaltung einfacher und effizienter ausgestaltet wird. Bestenfalls können so Medienbrüche im gesamten Verwaltungsprozess vermieden werden.

Insbesondere § 3a Abs. 2 VwVfG NRW regelt schon heute, dass eine Schriftform in der Regel durch die sog. elektronische Form ersetzt werden kann. Zugelassen sind vor allem die De-Mail mit der Option „absenderbestätigt“, elektronische Dokumente, die mit einer qualifizierten elektronischen Signatur (qeS) versehen sind und die Kombination der eID-Funktion des nPA mit elektronischen Behördenformularen. Diese elektronischen Formen stellen mithin einen gleichwertigen Ersatz für das handschriftlich unterschriebene Papierdokument – und somit für die „klassische“ Schriftform – dar. Sie werden allerdings derzeit weder von Behörden noch Bürgerinnen und Bürgern in größerem Maße genutzt. Das Normenscreening geht daher in seiner Betrachtung von bestehenden Schriftformerfordernissen weiter, indem es über die in § 3a Abs. 2 VwVfG NRW legal definierten elektronischen Formen hinausgeht und Möglichkeiten für die Nutzung weiterer, alternativer elektronischer Verfahrensweisen identifizieren will, die auf größere Akzeptanz bei Behörden und Bürgerinnen und Bürgern stoßen können. Grundlage der Überlegungen ist dabei, dass sich – mangels gesetzlicher Definitionen im Verwaltungsrecht – die konkreten Anforderungen, die jeweils an die mit „schriftlich“, „zur Niederschrift“ oder ähnlich bezeichneten Formvorgaben tatsächlich verbunden sind, nur im jeweiligen Zusammenhang einer konkreten Vorschrift ermitteln lassen; nicht in jedem Fall ist hiernach eine eigenhändige Unterschrift und mithin auch nicht in jedem Fall eine (gleichwertige) elektronische Form im Sinne des § 3a Abs. 2 VwVfG NRW erforderlich.

Das Normenscreening wurde im Zeitraum der Jahre 2017 und 2018 in Zusammenarbeit mit den Ressorts und der interessierten Öffentlichkeit durchgeführt und gliederte sich in die zwei Blöcke: (1) Schriftformerfordernis und (2) Persönliches Erscheinen.

Im Falle des Schriftformerfordernisses wurden 2993 Fundstellen überprüft. In ca. 27 % dieser Fundstellen kann auf das Schriftformerfordernis – als einzige zulässige Form – verzichtet werden. Weiteres Potenzial zur Reduzierung der Schriftformerfordernisse hat die Landesregierung in den Themenkomplexen Prüfungsordnungen sowie Niederschriften erkannt. Hier bedarf es allerdings noch einer weiteren einzelfallabhängigen Überprüfung. Im Ergebnis könnten damit in bis zu ca. 54 % der Fälle elektronische Verfahrensweisen zu den bisherigen Formvorschriften ergänzt werden und als weitere Option – neben der Schriftform und elektronischen Form gem. § 3a Abs. 2 VwVfG NRW – hinzugefügt werden.

Dies bedeutet nicht, dass bei Wegfall der Anordnung der Schriftform diese unmittelbar durch eine alternative, elektronische Verfahrensweise abgelöst bzw. ersetzt werden



muss. Vielmehr soll eine alternative, elektronische Verfahrensweise eine Ergänzung zu den bisherigen Formvorschriften darstellen und die Schriftform bzw. elektronische Form gem. § 3a Abs. 2 VwVfG NRW als insoweit bislang einzige zulässige Formen um neue Optionen erweitern. Rechtliche Hürden, die heute den Einsatz von weiteren elektronischen Möglichkeiten noch verhindern, können infolgedessen abgebaut und Spielräume eröffnet werden. Es geht nicht um die Verpflichtung zur Nutzung dieser elektronischen Verfahrensweisen als einzig zulässige Möglichkeit. Vielmehr kann Behörden und anderen Stellen eine Wahlmöglichkeit eröffnet werden, ob sie am schriftlichen Verfahren festhalten möchten oder daneben auch weitere, elektronische Verfahrensweisen zulassen wollen. Dadurch kann sowohl den Bürgerinnen und Bürgern als auch der Verwaltung ein schrittweiser und fließender Übergang in eine digitale Verwaltung ermöglicht werden. Diese Anpassungen sind auch mit Blick auf das Online-Zugangsgesetz (OZG) erforderlich, da danach den Bürgerinnen und Bürgern bis 2022 ein elektronischer Zugang zur Verwaltung zu eröffnen ist. Hierzu sollten nicht nur die technischen Voraussetzungen geschaffen, sondern auch durch eine Anpassung der bestehenden Vorschriften des Landes der Weg geebnet werden.

Zusätzlich wurden die Regelungen über persönliches Erscheinen in 76 Fällen überprüft. Das Ergebnis, dass nur in weniger als fünf Prozent der Fälle persönliches Erscheinen als verzichtbar angesehen wurde, ist in weiten Teilen darauf zurückzuführen, dass das persönliche Erscheinen in vielen Fällen nur eine Option (z.B. Alternative zur Beantragung in Textform) und insofern nicht verpflichtend ist.

Über eine Online-Plattform wurde auch die interessierte Öffentlichkeit an dem Prozess beteiligt. Hierbei trafen 348 Rückmeldungen unter Bezugnahme auf konkrete Fundstellen ein, die in die Auswertung eingeflossen sind.



<b>ZUSAMMENFASSUNG</b> .....	<b>2</b>
<b>1. PROJEKTBE SCHREIBUNG</b> .....	<b>5</b>
1.1 Motivation .....	5
1.2 Hintergrund.....	6
1.3 Vorgehen.....	8
1.4 Projektziele .....	9
<b>2. FUNDSTELLEN</b> .....	<b>10</b>
2.1. Schriftformerfordernis.....	10
2.2. Persönliches Erscheinen .....	11
2.3. Öffentlichkeitsbeteiligung.....	11
<b>3. ERGEBNISSE FÜR NORMEN MIT SCHRIFTFORMERFORDERNIS</b> .....	<b>12</b>
3.1. Ablauf der Software / Fragenkaskade.....	12
3.2. Auswertung und weitere Fokussierung:.....	13
3.2.1. Prüfungsordnungen.....	13
3.2.2. Niederschriften .....	14
3.3. Gesamtergebnis .....	15
<b>4. ERGEBNISSE FÜR NORMEN ZUM PERSÖNLICHEN ERSCHEINEN</b> .....	<b>17</b>
<b>5. ERGEBNISSE DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG</b> .....	<b>18</b>
<b>6. UMSETZUNG DER ERGEBNISSE</b> .....	<b>20</b>



# 1. Projektbeschreibung

Das EGovG NRW ist die wesentliche rechtliche Grundlage für die Digitalisierung der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen.

Zur Umsetzung des EGovG NRW wurde ein Programm-Management (Programm „Digitale Verwaltung NRW“) etabliert, das eine Vielzahl von einzelnen Projekten koordiniert und steuert. Eines dieser Projekte ist das sog. Normenscreening. Das Normenscreening prüft, ob der besondere Authentifizierungsbedarf, den die Schriftform bzw. die elektronische Form und das persönliche Erscheinen bieten, tatsächlich in allen Fällen erforderlich ist. Jede Norm, die die Schriftform bzw. elektronische Form oder das persönliche Erscheinen nicht verlangt, erleichtert die medienbruchfreie elektronische Abwicklung von Verwaltungsdienstleistungen. Die Ergebnisse der Überprüfung aller Landesnormen sind im vorliegenden Bericht zusammengefasst.

## 1.1 Motivation

Der Gesetzgeber hat bei Fassung des EGovG NRW erkannt, dass sowohl („klassische“) Schriftformerfordernisse als auch das persönliche Erscheinen von Bürgerinnen und Bürgern die vollständige Digitalisierung von Verwaltungsprozessen verzögern können. Deshalb wird in § 25 EGovG NRW die Landesregierung verpflichtet, dem Landtag bis zum 1. Januar 2019 zu berichten,

1. in welchen Rechtsvorschriften des Landes die Anordnung der Schriftform verzichtbar ist und
2. in welchen Rechtsvorschriften des Landes auf die Anordnung des persönlichen Erscheinens zugunsten einer elektronischen Identifikation verzichtet werden kann.

Die Gesetzesbegründung zu § 25 EGovG NRW führt aus, dass durch die Einführung insbesondere der qualifizierten elektronischen Signatur zur Ersetzung der Schriftform – beispielsweise in § 3a Abs. 2 VwVfG NRW – die Erfüllung der Schriftform bereits in der Vergangenheit erleichtert wurde. Bisher haben aber weder die qualifizierte elektronische Signatur noch die weiteren in § 3a Abs. 2 VwVfG NRW vorgesehenen weiteren Möglichkeiten der elektronischen Schriftformersetzung eine breite Akzeptanz gefunden. Das papiergebundene Verfahren stellt nach wie vor den Regelfall dar. Die Gesetzesbegründung zu § 25 EGovG NRW stellt im Weiteren darauf ab, dass bei der Vielzahl der Schriftformerfordernisse in den Fachgesetzen die Vermutung besteht, dass nach heutigen Kriterien ein Schriftformerfordernis ganz verzichtbar sein könnte oder eine Formvorschrift unterhalb der Schwelle der Schriftform bzw. der Verwendung der qualifizierten elektronischen Signatur ausreichend sein könnte. § 25 EGovG NRW verlangt daher eine entsprechende Überprüfung des gesamten Rechtsbestandes (sog. Normenscreening).



## 1.2 Hintergrund

In vielen Gesetzen und Rechtsverordnungen sind Regelungen zu finden, die schriftliche Erklärungen oder Dokumentationen (z.B. Anträge, Nachweise, Bescheide) verlangen. Die „Schriftform“ wird selten ausdrücklich angeordnet. Häufig werden in den einschlägigen Rechtsvorschriften nur Begriffe wie „schriftlich“ oder „zur Niederschrift“ verwendet. Anders als das Zivilrecht (§ 126 Abs. 1 BGB) definiert das Verwaltungsverfahrensrecht aber weder die „Schriftform“ noch die Begriffe „schriftlich“ oder „zur Niederschrift“.

Die „klassische“ Schriftform (im engeren Sinn), die zumindest eine handschriftliche Unterschrift unter einem geschriebenen – aber nicht zwingend handschriftlich verfassten – Text erfordert, dient unterschiedlichen Funktionen:<sup>1</sup>

- Identifizierungsfunktion: Der Aussteller und ggf. Adressat einer Erklärung werden erkennbar. Die Unterschrift zeigt den Aussteller der Erklärung an. Die Echtheit der Unterschrift kann im Zweifelsfall verifiziert werden.
- Echtheitsfunktion: Die unterzeichnete Urkunde gewährleistet, dass die Erklärung auch tatsächlich vom Aussteller stammt und dass dies auch nachträglich verbindlich festgestellt werden kann.
- Perpetuierungsfunktion: Die Erklärung wird dauerhaft und lesbar erhalten und kann auch später noch verwendet werden. Zudem besteht die Möglichkeit die Erklärung später nochmals zu überprüfen.
- Beweisfunktion: Schriftliche Urkunden erleichtern durch die Unterschrift die Beweisführung. Sie begründen den vollen Beweis dafür, dass die in ihnen enthaltenen Erklärungen von den Ausstellern abgegeben sind (Privaturkunden); von einer Behörde ausgestellte, amtliche Anordnungen, Verfügungen oder Entscheidungen enthaltende Urkunden (öffentliche Urkunden) begründen darüber hinaus den vollen Beweis ihres Inhalts.
- Warnfunktion: Die Warnfunktion soll vor übereilten Handlungen schützen, da sich der Unterzeichnende mit der Ausführung der Unterschrift die Tragweite seines Handelns bewusst machen soll.
- Abschlussfunktion: Die Unterschrift zeigt räumlich das Ende der Erklärung an und schließt sie damit ab. Es wird deutlich, dass keine weiteren Erklärungen folgen. Hierdurch soll die nachträgliche Veränderung durch Erweiterung der Erklärung verhindert werden.

Da das Verwaltungsrecht jedoch die Schriftform nicht unmittelbar definiert, kann nicht wie selbstverständlich davon ausgegangen werden, dass das Fachrecht wirklich diese Schriftform im engeren Sinn voraussetzt, wenn dort beispielsweise Begriffe wie „schriftlich“ oder „zur Niederschrift“ verwendet werden. Es bedarf vielmehr hinsichtlich der zu erfüllenden Funktion(en) der Schriftform einer Einzelfallprüfung. Eine „schriftliche“ Erklärung im Verwaltungsverfahren muss dabei nicht in allen Fällen jeder genannten Schriftformfunktion dienen, weil diese ggf. gar nicht alle zwingend sind oder auch in anderer Weise erfüllt werden können. Die „schriftliche“ Erklärung stellt oft auch le-

---

<sup>1</sup> Siehe schon Bericht der Bundesregierung zur Verzichtbarkeit der Anordnungen der Schriftform und des persönlichen Erscheinens im Verwaltungsrecht, BT-Drucksache 18/9177, S. 6 f.





diglich das Gegenstück zur mündlichen oder konkludenten Erklärung dar. Welche Anforderungen jeweils an die mit „schriftlich“, „zur Niederschrift“ oder ähnlich bezeichneten Formvorgaben tatsächlich verbunden sind, ist daher nur dem Zusammenhang der jeweiligen Vorschrift zu entnehmen. Der Schluss, dass in jedem Fall eine eigenhändige Unterschrift gefordert ist, ist daher nicht zwingend.

Die öffentliche Verwaltung setzte in der papiergebundenen Verfahrensabwicklung in der Regel auf ein unterschriebenes Papierdokument, d.h. auf die „klassische“ Schriftform, da dies die wichtigsten Funktionen der Schriftlichkeit berücksichtigt. Eine solche verkörperte Erklärung stellt für die Digitalisierung bzw. E-Government aber ein Hemmnis dar. Solange sich aus dem jeweiligen Wortlaut „schriftlich“ nicht ohne Weiteres auf die jeweils erforderliche Form eindeutig schließen lässt, muss dann auch für die elektronische Abwicklung der Verfahren im Zweifelsfall das „klassische“ Schriftformerfordernis herangezogen werden. Andernfalls könnte eine nicht beabsichtigte Absenkung des Sicherheitsniveaus im Vergleich zum bisherigen Verfahren entstehen.

Der Gesetzgeber hat bereits durch Gesetzesänderungen Möglichkeiten geschaffen, bestimmte elektronische Verfahren im Verwaltungshandeln zu verwenden. Insbesondere § 3a Abs. 2 VwVfG NRW regelt, dass eine angeordnete Schriftform durch die elektronische Form ersetzt werden kann, soweit nicht durch Rechtsvorschrift etwas anderes definiert ist. Das VwVfG NRW verweist dabei auf bestimmte Formen, die als elektronische Form gelten, u.a. die De-Mail mit der Option „absenderbestätigt“, elektronische Dokumente, die mit einer qualifizierten elektronischen Signatur (qeS) versehen sind und die Kombination der eID-Funktion des nPA mit elektronischen Behördenformularen. Insbesondere ein mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehenes elektronisches Dokument stellt mithin einen vollwertigen Ersatz für das handschriftlich unterschriebene Papierdokument – und somit die „klassische“ Schriftform – dar. Weder die qualifizierte elektronische Signatur noch die weiteren in § 3a Abs. 2 VwVfG NRW genannten Möglichkeiten der elektronischen Schriftformersetzung werden allerdings von Behörden oder Bürgerinnen und Bürgern in größerem Maße genutzt.

Das Normenscreening geht daher in seiner Betrachtung bestehender Schriftformerfordernisse weiter, indem es über die in § 3a Abs. 2 VwVfG NRW legal definierten elektronischen Formen hinausgeht und Möglichkeiten für die Nutzung weiterer, alternativer elektronischer Verfahrensweisen identifizieren will. Weitere technische Verfahrensweisen, die ggf. auf mehr Akzeptanz bei Behörden und Bürgerinnen und Bürgern stoßen, könnten beispielsweise bereits etablierte elektronische Verfahren, wie z.B. insbesondere Fachverfahren wie Elster oder bestimmte Technologien wie ein Benutzerkonto mit Zugangspasswort sein. Wo möglich und sinnvoll könnte dies auch die einfache E-Mail sein.

Grundlage der Überlegungen ist dabei, dass sich die konkreten Anforderungen, die jeweils aus den mit „schriftlich“, „zur Niederschrift“ oder ähnlich bezeichneten Formvorgaben tatsächlich resultieren, nur im jeweiligen Zusammenhang einer konkreten Vorschrift ermitteln lassen. Es wird dabei davon ausgegangen, dass nicht in jedem Fall



eine eigenhändige Unterschrift und mithin auch nicht in jedem Fall eine (gleichwertige) elektronische Form im Sinne des § 3a Abs. 2 VwVfG NRW erforderlich ist.<sup>2</sup>

### 1.3 Vorgehen

Umgesetzt wurde der gesetzliche Auftrag aus § 25 EGovG NRW im Rahmen des Projekts „Normenscreening NRW“ unter Federführung des CIO NRW. Dabei oblag die Überprüfung der jeweiligen Fundstelle dem fachlich zuständigen Ministerium. Da die entsprechenden Fundstellen über alle Normen der Landesgesetzgebung verteilt sind, mussten diese zunächst identifiziert werden.

Um dem gesetzlichen Auftrag zu entsprechen und den Ressorts eine Überprüfung zu ermöglichen, hat der CIO NRW zunächst den Datenbestand der systematischen Sammlung aller geltenden Gesetze und Verordnungen (SGV. NRW.) mit einer Software durchsucht, die zuvor bereits beim Normenscreening des Bundes eingesetzt wurde. Die erforderlichen Nutzungsrechte sind dem CIO NRW vom Bundesministerium des Innern überlassen worden. Die Fundstellenliste diente dabei als Importdatei für die Softwareanwendung. Die Stellungnahmen zur Verzichtbarkeit der Anordnung des persönlichen Erscheinens wurden separat mithilfe einer Excel-Tabelle eingeholt, da die Software des Bundes hierfür keine Abfrage vorsah. Suchkriterien waren hierbei eine Reihe von relevanten, unten näher beschriebenen Schlüsselbegriffen, um die Fundstellenliste möglichst vollständig zu erstellen. Die automatisierte Abfrage lieferte so eine Liste mit 4365 Fundstellen. Die so gefundenen Fundstellen sind anschließend in mehreren Routinen manuell überprüft und bearbeitet worden. Dabei sind insbesondere offensichtliche Fehltreffer ausgesondert worden, wodurch die Liste um mehr als 1370 Fundstellen gekürzt werden konnte. Die verbliebenen Fundstellen sind sodann den Ressorts übersandt worden, um insbesondere nicht erfasste Fundstellen und vorhandene Redundanzen zu identifizieren, sowie die Zuordnung der Zuständigkeiten zu überprüfen.

Ergänzend zum Normenscreening durch die Ressorts wurde eine öffentliche Online-Beteiligung durchgeführt. Ziel der Beteiligung war es, die Perspektiven und Erfahrungen von Expertinnen und Experten, Verbänden und anderen Institutionen sowie der interessierten und fachkundigen Öffentlichkeit einzuholen. Die Zielgruppen waren aufgefordert, zwischen dem 14. August und dem 5. November 2017 unter [www.egovg.nrw.de](http://www.egovg.nrw.de) der Landesregierung mitzuteilen, in welchen Rechtsvorschriften des Landes auf das Schriftformerfordernis zu Gunsten einer formlosen Abwicklung bzw. eines elektronisch erstellten Texts ohne Unterschrift oder auf die Anordnung des persönlichen Erscheinens verzichtet werden kann. Sie konnten zudem Vorschläge für eine einfachere, digitale Kommunikation mit der Verwaltung einbringen.

---

<sup>2</sup> Wegen der Gleichwertigkeit von (Hand-)Schriftlichkeit und elektronischer Form im Sinne des § 3a Abs. 2 VwVfG NRW umfasst im Folgenden – aus Gründen der besseren Lesbarkeit – die Schriftlichkeit in der Regel auch die elektronische Form im Sinne des § 3a Abs. 2 VwVfG NRW, ohne dass letztere stets als bereits vorgesehene Alternative immer wieder hervorgehoben werden muss.



## 1.4 Projektziele

Der beabsichtigte Abbau von Formerfordernissen trägt dazu bei, die Verwaltung an die Anforderungen der digitalen Gesellschaft anzupassen. Bürokratische Hürden für elektronische Verfahren sollen beseitigt werden, um eine durchgängig elektronische Vorgangsbearbeitung in der Verwaltung und zwischen Verwaltung und Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen zu fördern. Durch die Zulassung weiterer möglichst einfacher und benutzerfreundlicher elektronischer Verfahren soll unnötiger Bürokratieaufwand für die Verwaltung, die Wirtschaft und die Bürgerinnen und Bürger vermieden werden. Dieses Ziel ist umso leichter zu erreichen, je weniger besondere Formerfordernisse vorhanden sind.

Vereinfachte Verfahrensabläufe und erhöhte Nutzerzahlen tragen zu größeren Effizienzgewinnen für die Verwaltung bei. Daher sollen insbesondere elektronische Verfahren eingesetzt werden, die auch von Bürgerinnen und Bürgern genutzt werden können, die nicht über einen sog. neuen Personalausweis oder De-Mail verfügen. Hierdurch soll die Hemmschwelle sinken, elektronisch angebotene Verwaltungsdienstleistungen in Anspruch zu nehmen. Die Kommunikation innerhalb und mit der Verwaltung wird so einfacher und effizienter ausgestaltet. Bestenfalls können so Medienbrüche im gesamten Verwaltungsprozess vermieden werden.

Rechtliche Hürden, die bislang den Einsatz von alternativen, elektronischen Verfahrensweisen verhindern, sollten daher abgebaut und Spielräume eröffnet werden. Es geht aber nicht um eine Verpflichtung zur Nutzung einer bestimmten elektronischen Verfahrensweise als einzige zulässige Form. Vielmehr werden zusätzliche Wahlmöglichkeiten eröffnet.



## 2. Fundstellen

Die überprüften Fundstellen beziehen sich auf den Stand der Normen vom 23. März 2017. Die Zuordnung der Zuständigkeiten hat sich im Zuge der Neubildung der Landesregierung Nordrhein-Westfalen im Sommer 2017 teilweise geändert und wurde in der Regel berücksichtigt. Änderungen an den relevanten Gesetzen und Verordnungen, die nach dem 23. März 2017 noch erfolgten, konnten nicht berücksichtigt werden.

### 2.1. Schriftformerfordernis

Im Rahmen des Normenscreenings wurden den Ressorts 2993 Fundstellen zur Überprüfung mithilfe einer Softwarelösung übergeben. Die Fundstellen wurden in vorhergehenden Arbeitsschritten mithilfe einer speziellen Software erstellt. Es traten die folgenden 195 gefundenen Begriffe auf:

---

schriftlich, unterzeichnet, unterzeichnen, förmlich, unterschrieben, Schriftform, in elektronischer Form, schriftlicher Begründung, mit schriftlicher, im Original, Unterschrift, muss schriftlich, schriftlich mit, schriftlich eine, Unterschriftenlisten, schriftlich eingereicht, schriftlichen Arbeiten, der schriftlichen, schriftlichen Beurteilungen, schriftliche Stellungnahme, schriftlich darzulegen, zu unterschreiben, unterschrieben sein, unterschreiben, schriftlichen Antrag, schriftlich gestattet, Urschrift, schriftlich den, schriftlich mitzuteilen, schriftlich über, Unterschriften von, schriftlich beim, schriftlichen Stimmabgabe, Betriebsleitung zu unterzeichnen, Vertretung zu unterzeichnen, für die schriftliche Stimmabgabe, ob die schriftliche Stimmabgabe, schriftliche Zustimmung, schriftliche Versicherung, schriftlichen Prüfung, schriftlich zu, schriftlichen Bearbeitung, Schriftliche Beschwerden, schriftliche Bekanntgabe, der Schriftform, in Schriftform, schriftlich bei, schriftlich spätestens, eine schriftliche, schriftliche Erklärung, schriftlichen Prüfungsarbeiten, schriftliche, in schriftlicher Form, eigenhändig, schriftlich zugestimmt, schriftlich entscheidet, schriftlichen Klausurarbeit, schriftlichen Hausarbeit, schriftlich dokumentiert, schriftlich erteilt, schriftlich um, schriftlich eingewilligt, schriftliche Einwilligung, schriftlicher Widerspruch, dies schriftlich, Beisetzung schriftlich, ist schriftlich, schriftlichen Verwaltungsakt, die schriftlichen, schriftliche Prüfung, schriftlicher Genehmigung, schriftlichen Vereinbarung, aufgrund schriftlicher, schriftlichen Stellungnahme, beglaubigte Abschrift und in informationstechnisch erfassbarer Form, schriftlichen Bescheid, persönliche schriftliche, schriftlichen Prüfungsarbeit, schriftlich unter, die schriftliche, schriftlich bekannt, schriftlich Wahlvorschläge, schriftlich innerhalb, schriftlichen Verfahren, schriftlich die, schriftlichem Wege, gegenzuzeichnen, Gegenzeichnung, Organs unterzeichnet, unterzeichnet sein, Vertreter unterzeichnet, unterschrieben ist, unterschriebenen Wahlausweisen, schriftlich zu erfolgen, schriftlich zu melden, schriftlichen Meldungen, schriftlich abstimmen, handschriftlich, schriftlich erklärt, schriftlich vorgelegt, schriftlichen Abiturprüfung, schriftlich vorgelegt, schriftliche Missbilligung, schriftliche Information, Schriftliche Arbeit, schriftlich anzumelden, schriftlich direkt, gezeichnet, Niederschrift, schriftlich mitgeteilt, schriftliche Arbeiten, schriftlicher häuslicher, schriftlichen Leistungen, qualifizierten elektronischen Signatur, qualifizierte elektronische Signatur, qualifizierter elektronischer Signaturen, schriftliche Begründung, schriftlich verweigert, Wahlberechtigten unterzeichnet, Person unterzeichnet, Zeit schriftlich, schriftlichen Prüfungsteils, Beurteilung schriftliche, ebenfalls schriftliche, schriftlichen Antrag mitteilen, schriftlichen Antrag Auskünfte, schriftlich erklären, schriftlich verordneten, schriftlich angeordnete, Arzt schriftlich, unterzeichneter Lebenslauf, unterzeichnete Erklärung, schriftlich zur, schriftliche Anhörung, handschriftlich unterzeichnet, erste unterzeichnet, unterzeichnet hat, unterzeichnet ist, handschriftlich unterzeichnete, gemeinsame schriftliche, einer schriftlichen, schriftlichen Vollmacht, zu unterzeichnen, Die Unterschriften, ihre Unterschrift, Unterschriften auf amtlichen, handschriftlich auszufüllen, Kreiswahlvorschlag unterzeichnen, Unterstützungsunterschriften, unterzeichnet werden, der Unterschriftensammlung, Sammelunterschriftsbogen, Einzelunterschriftsbogen, Die Unterschriftsbögen, Unterschriftenbögen für die, handschriftlich ausgefüllt, Wahlvorschlag unterzeichnen, Wahlvorschläge unterzeichnet, schriftliche Bescheinigung, eine schriftliche Bescheinigung, unterzeichnet sind, Schriftführer zu unterschreiben, einer qualifizierten elektronischen Signatur, überprüfbar qualifizierte elektronische Signatur, Unterschriften zu, Unter-

---



---

schriften ohne, Unterschriften, die, der Unterschrift, Unterschrift des, Einem schriftlichen, sind schriftlich, schriftlichen Bestätigung, schriftlichen Begründung, solchen schriftlichen, schriftlichen Erklärungen, Drittschuldner schriftlich, Schuldner schriftlich, schriftlichen oder schriftlich bestätigten, schriftliche Bestätigung, der schriftliche, die schriftlichen Arbeiten, schriftlich anzuzeigen, schriftliche dienstliche, schriftliche Äußerung, Gruppe unterzeichnet, Beauftragten unterzeichnet, unterzeichnen dürfen, unterzeichnen darf, schriftliche Stimmabgabe, Schriftform ist, schriftliche Ordnungsverfügungen, jederzeit schriftlich, Verzichtsantrag schriftlich, Vermessungsingenieur schriftlich

---

Die 2993 Fundstellen verteilen sich nicht gleichmäßig auf die Ressorts. Der größte Anteil (643 Fundstellen) entfällt auf das Ministerium des Innern (IM) und der kleinste Anteil (43 Fundstellen) auf das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie (MWIDE).

## **2.2. Persönliches Erscheinen**

Insgesamt wurden den Ressorts 76 Fundstellen zum persönlichen Erscheinen mit Hilfe einer Excel Tabelle übersandt. Hierbei entfielen die meisten Fundstellen auf das Ministerium des Innern (IM).

## **2.3. Öffentlichkeitsbeteiligung**

Während der aktiven Beteiligungsphase vom 14. August 2017 bis zum 5. November 2017 zählte die Website insgesamt 3489 Besuche. 39 Stellungnahmen wurden während des Beteiligungszeitraums zum Normenscreening NRW durch Expertinnen und Experten sowie Bürgerinnen und Bürger abgegeben. Je zur Hälfte wurden Rückmeldung einerseits von Bürgerinnen und Bürgern und andererseits von Vertretern von Städten und Bezirksregierungen, Mitarbeitern der Polizei und Unternehmensvertretern eingereicht. In 35 Fällen wurde dabei das Formular genutzt. Zusätzlich wurden vier Stellungnahmen als eigenständige Dokumente über das Portal hochgeladen. Diese Stellungnahmen enthielten zum Großteil eine sehr umfangreiche Sammlung von Rückmeldungen zu einer Vielzahl von Fundstellen.

Insgesamt sind 363 Rückmeldungen eingegangen, wovon sich 348 auf konkrete Fundstellen beziehen. Bei acht Rückmeldungen handelte es sich um weitergehende Hinweise, wie bürokratische Hürden abgebaut werden können. In sieben Fällen wurde Feedback zum Beteiligungsverfahren selbst abgegeben. Alle Rückmeldungen sind in die Auswertung eingeflossen.



### 3. Ergebnisse für Normen mit Schriftformerfordernis

#### 3.1. Ablauf der Software / Fragenkaskade

Der Workflow der Software diene dazu, jede Fundstelle eindeutig einer der folgenden vier Kategorien zuzuordnen:

1. „Ja, die formlose Durchführung des Verwaltungsverfahrens ist angemessen.“<sup>3</sup>
2. „Ja, ohne gesetzliche Festlegung der Art der elektronischen Verfahrensabwicklung.“<sup>4</sup>
3. „Ja, mit gesetzlicher Festlegung der Art der elektronischen Verfahrensabwicklung.“<sup>5</sup>
4. „Nein. (Begründung)“

Der Bearbeiterin bzw. dem Bearbeiter im zuständigen Fachressort wurden jedoch nicht nur die betreffende Fundstelle und die obigen vier Antwortoptionen präsentiert. Stattdessen erfolgte die Bewertung über einen dynamisch generierten Fragekatalog, der sich je nach gegebenen Antworten entsprechend gestaltete. Die Grundsystematik ist in untenstehender Grafik verdeutlicht:

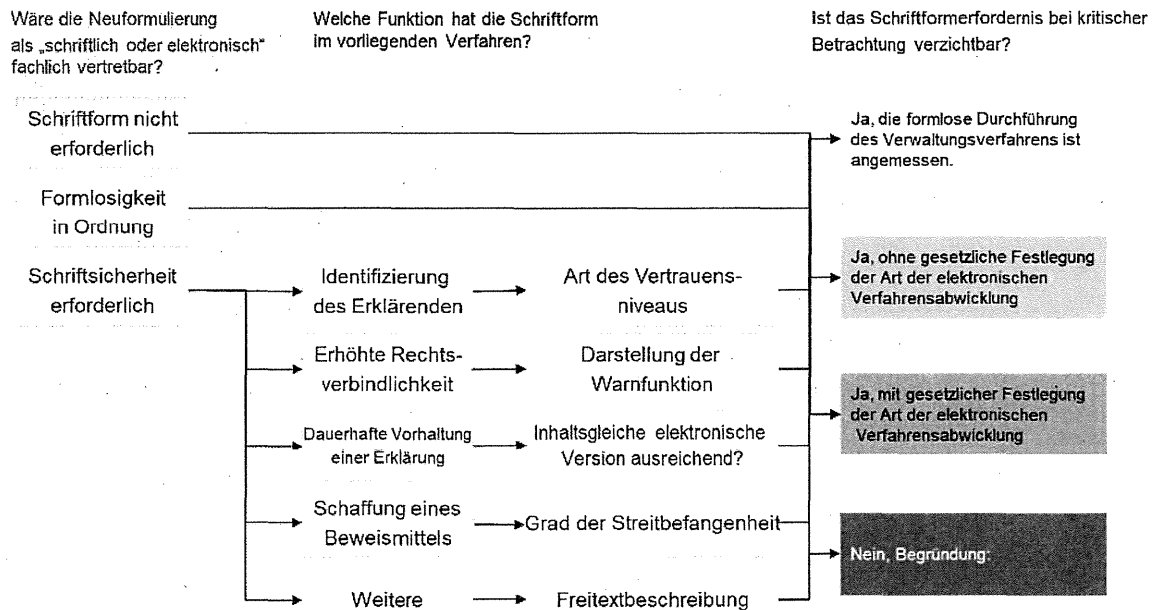


Abbildung: Fragenkaskade Schriftformerfordernis

<sup>3</sup> Wirkung: Ersatzlose Streichung des Wortes „schriftlich“

<sup>4</sup> Wirkung: Ergänzung der Wörter „oder elektronisch“ und Einräumung eines weiten Verfahrensermessens für die Vollzugsbehörden

<sup>5</sup> Wirkung: Ergänzung um Verweis auf technische Alternative und Einschränkung des Verfahrensermessens der Vollzugsbehörden auf bestimmte elektronische Verfahren (z. B. Fachverfahren wie Elster oder bestimmte Technologien wie ein Benutzerkonto mit Zugangspasswort)



## **3.2. Auswertung und weitere Fokussierung**

Die eingegangenen Einschätzungen und Rückmeldungen wurden ausgewertet und zeigten bereits zahlreiche Fälle aus unterschiedlichsten Themengebieten auf, in denen auf die Schriftform verzichtet werden kann.

Hinsichtlich der Frage „Ist das Schriftformerfordernis bei kritischer Betrachtung verzichtbar?“ ergaben sich bei der initialen Auswertung die folgenden Ergebnisse:

- 125x „Ja, die formlose Durchführung des Verfahrens ist angemessen.“
- 360x „Ja, ohne gesetzliche Festlegung der Art der elektronischen Verfahrensabwicklung.“
- 312x „Ja, mit gesetzlicher Festlegung der Art der elektronischen Verfahrensabwicklung.“
- 2196x „Nein“ (d.h. keines der drei oberen Ergebnisse)

Damit sind bei ca. 27 % aller Fundstellen nach der initialen Auswertung die Schriftform bzw. elektronische Form im Sinne des § 3a Abs. 2 VwVfG NRW als einzig zulässige Formen verzichtbar.

### **3.2.1. Prüfungsordnungen**

Als ressortübergreifende Herausforderung haben sich darüber hinaus vor allem die unterschiedlichen Prüfungsordnungen des Landes herausgestellt. Die darin enthaltenen Fundstellen, in denen eine schriftliche Prüfung gefordert wird, entsprechen ca. 25 % aller Fundstellen des gesamten Normenscreenings. Neben ihrer großen Anzahl liegt die Besonderheit dieser Fundstellen darin, dass sie oft inhaltlich gleichlautende Regelungen enthalten. Im Zuge der ressortübergreifenden Auswertung wurde festgestellt, dass neben den bereits identifizierten Möglichkeiten, Schriftformerfordernisse abzubauen, vor allem eine Fokussierung auf den Themenkomplex „Prüfungsordnungen“ ein großes Potenzial bieten könnte, eine Vielzahl von Schriftformerfordernissen – als einzig zulässige Form – zu beseitigen.

Der Koalitionsvertrag der Landesregierung fordert, die Chancen der Digitalisierung insbesondere im Bereich Bildung und Ausbildung zu nutzen. Die Lebenswelt junger Menschen, die in der Regel von den Schriftformerfordernissen der Prüfungsordnungen betroffen sind, ist bereits heute umfassend von der Digitalisierung geprägt („Digital Natives“). Die Arbeitswelt, auf die in der Regel die Bildung bzw. Ausbildung vorbereiten soll, hat sich schon ebenfalls weitgehend digitalisiert. Die handschriftliche Anfertigung von Texten ist in der Arbeitswirklichkeit seltener geworden. Der Kulturwandel weg von handschriftlichem Vermerk, Diktat und Sekretariat hin zu einer selbstständigen, computergestützten Texterstellung hat in der Arbeitswelt bereits Einzug gehalten und schreitet stetig weiter voran. An diese veränderten Anforderungen könnten auch Prüfungsleistungen und -ordnungen angepasst werden und letztere für die zusätzliche Möglichkeit, Prüfungen auch elektronisch abzulegen, geöffnet werden.



Die technischen Möglichkeiten, schriftliche Prüfungen nicht nur handschriftlich, sondern auch computergestützt und damit auch elektronisch anzufertigen, bestehen bereits seit langem. Von dieser Möglichkeit wird aber bislang nur äußerst selten – und häufig nur auf Antrag von Menschen mit Behinderungen gemäß der Richtlinie zur Durchführung der Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen (SGB IX) im öffentlichen Dienst im Lande Nordrhein-Westfalen (RdErl. d. Innenministeriums v. 14.11.2003 - 25 – 5.35.00 – 5/03 (Ziffer 6)) – Gebrauch gemacht.

Für eine flächendeckende Umsetzung bedarf es allerdings der entsprechenden Kapazitäten (Hardware) und Kompetenzen (Schulungen), die erst nach und nach aufgebaut werden können. Auch muss gewährleistet bleiben, dass die zu prüfende Person sich authentifiziert und die Arbeit eigenständig erbringt. Daher bedarf der Bereich der Prüfungsordnungen noch einer besonders intensiven Überprüfung durch die jeweiligen Fachressorts, inwieweit den jeweiligen Prüfungsämtern und Bildungseinrichtungen schon zeitnah die Möglichkeit eingeräumt werden kann, Prüfungsleistungen – alternativ zu (hand-)schriftlichem Erbringen – auch so nah an der Arbeitsrealität wie nur möglich und damit elektronisch abzuwickeln.<sup>6</sup> Im Sinne der o.g. Fragenkaskade wären solche Prüfungsordnungen dann der Kategorie „Ja, mit gesetzlicher Festlegung der Art der elektronischen Verfahrensabwicklung“<sup>7</sup> zuzuordnen.

Die (hand-)schriftliche Form würde nicht zwingend durch elektronische Alternativen ersetzt werden. Vielmehr würden rechtliche Hürden, die bislang den Einsatz von elektronischen Möglichkeiten in Prüfungen verhindert haben, abgebaut und Spielräume eröffnet werden. Es würde keine Verpflichtung zur Nutzung elektronischer Verfahrenswesen als einzige zulässige Möglichkeit implementiert, sondern nur die Wahlmöglichkeit eröffnet werden, entweder am (hand-)schriftlichen Verfahren festzuhalten oder – daneben – auch eine elektronische Bearbeitung zuzulassen.

Die Ressorts haben sich dementsprechend darauf verständigt, das Thema Prüfungsordnungen im Nachgang zu diesem Bericht noch einmal intensiv zu überprüfen.

### **3.2.2. Niederschriften**

Eine weitere ressortübergreifende Thematik betrifft den Umgang mit Niederschriften. Die Fundstellen, in denen eine Niederschrift gefordert wird, belaufen sich auf ca. 10 % aller Fundstellen des gesamten Normenscreenings. In der Regel handelt es sich bei Niederschriften um eine Verschriftlichung bzw. Textualisierung eines mündlichen oder tatsächlichen Vorgangs. Insbesondere im Umfeld von Beratungen und Gremienentscheidungen, z.B. in einer Ratssitzung oder mündlichen Prüfungen, sind Niederschriften vorgesehen. Niederschriften sind aber auch häufig vorgesehen, um Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit zu geben, um Anträge auch mündlich aktenkundig zu machen.

---

<sup>6</sup> Dies bedeutet, dass die Prüfung schriftlich oder elektronisch abgelegt werden kann.

<sup>7</sup> Wirkung: Ergänzung um Verweis auf technische Alternative und Einschränkung des Verfahrensermessens der Vollzugsbehörden auf bestimmte elektronische Verfahren (z. B. Fachverfahren wie Elster oder bestimmte Technologien wie ein Benutzerkonto mit Zugangspasswort)





Daher wurde bei der ressortübergreifenden Auswertung auch in der Fokussierung auf den Themenkomplex „Niederschriften“ die Möglichkeit erkannt, weitere Schriftformerfordernisse – als einzig zulässige Form – abzubauen. Sinn und Zweck der Niederschrift ist in der Regel, zum einen den Personen, die nicht über ausreichende Sprach- und/oder Schriftkenntnisse verfügen, die Möglichkeit zu eröffnen, Sachverhalte zum Gegenstand von Verwaltungshandeln zu machen. Gleichzeitig muss der fortschreitenden Digitalisierung Rechnung getragen werden. Die Beschäftigten, die eine solche Erklärung zur Niederschrift aufnehmen, nutzen dazu in der Regel schon eine computer-gestützte Textverarbeitung. Der erstellte Text wird bislang ausgedruckt und von Bürgerinnen und Bürgern unterschrieben und zur (physischen) Akte genommen. Dieser Medienbruch wird mit der Einführung der flächendeckenden E-Akte nicht mehr zwingend erforderlich sein. Der „Umweg“ über das gedruckte Papier, das später rechtssicher eingescannt werden müsste, würde vermutlich als überflüssiger Schritt wahrgenommen werden. Bei einem revisions sicheren E-Akten-System können sämtliche Funktionen der Niederschrift, der Authentifizierung des Antragstellers und der Urkundsperson sowie die Verschriftlichung der Erklärung unter Wahrung des Rechtsstaatsprinzips auch durch technische Maßnahmen gewährleistet werden.

Auch die Niederschrift von Protokollen in Gremien (z.B. Ratssitzungen, Prüfungskommissionen) wird bereits heute häufig computergestützt angefertigt, dann ausgedruckt und unterschrieben. Die Niederschrift dient hier in der Regel der Beweissicherung, die im Zuge der Digitalisierung der Landesverwaltung auch elektronisch gewährleistet und zur elektronischen Akte genommen werden könnte.

Wie bereits bei den schriftlichen Prüfungen würde auch bei den Niederschriften nicht die Möglichkeit abgeschafft werden, die bisherige Schriftform beizubehalten. Es könnten aber rechtliche Hindernisse abgebaut werden, die einer medienbruchfreien digitalen Abwicklung – im Rahmen der technischen Möglichkeiten und rechtlichen und organisatorischen Anforderungen – im Wege stehen.

Auch zu diesem Punkt haben sich die Ressorts daher darauf verständigt, im Nachgang zu diesem Bericht den Themenkomplex Niederschriften noch einmal intensiv zu überprüfen.

### **3.3. Gesamtergebnis**

Im Gesamtergebnis könnten damit rein rechnerisch neben den ca. 27 % der Schriftformerfordernisse aus der initialen Auswertung weitere bis zu ca. 25 % Schriftformerfordernisse aus den Prüfungsordnungen sowie bis zu ca. 10 % Schriftformerfordernisse aus den Vorgaben zu Niederschriften entfallen. Da die Ressorts allerdings schon im Rahmen der initialen Rückmeldung im Einzelfall das Schriftformerfordernis – als einzig zulässige Form – bei Prüfungsordnungen und Niederschriften für entbehrlich angesehen haben, und es darüber hinaus Fundstellen gibt, die Vorgaben zu Niederschriften in Prüfungsordnungen darstellen, dürfte hier nicht ohne Weiteres eine Summe gebildet werden, da sonst Schriftformerfordernisse mehrfach als verzichtbar gewertet würden.



Bereinigt ergeben sich daher insgesamt bis zu ca. 1600 Fundstellen, bei denen vorbehaltlich der o.g. Überprüfungen auf die Schriftform bzw. elektronische Form im Sinne des § 3a Abs. 2 VwVfG NRW als allein zulässige Formen verzichtet werden könnte. Dies entspricht knapp 54 % aller relevanten Fundstellen.

In bis zu 54 % der Fälle könnten elektronische Verfahrensweisen somit zu den bisherigen Formvorschriften ergänzt werden und als weitere Option – neben der Schriftform und elektronischen Form – hinzugefügt werden. In diesen Fällen könnten neue Spielräume eröffnet und rechtliche Hürden abgebaut werden, ohne die bisherige Schriftform dabei zwingend zu ersetzen.



## 4. Ergebnisse für Normen zum persönlichen Erschei- nen

Das Normenscreening ergab insgesamt 76 Fundstellen, die einpersönliches Erschei-  
nen vorsehen. Im Unterschied zum Schriftformerfordernis wurden diese nicht mithilfe  
einer speziellen Software, sondern lediglich mit Hilfe einer Excel Datei abgefragt.

Mehr als 50 % der Fundstellen entfielen auf das Ministerium des Innern (IM), gefolgt  
vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS). Auf die restlichen Res-  
sorts entfielen nur vereinzelt Fundstellen, wobei dem Ministerium für Verkehr (VM) gar  
keine Fundstelle zugeordnet wurde.

Lediglich in weniger als fünf Prozent der Fälle sah die Einschätzung einen Wegfall  
vor. Diese Einschätzung beruht überwiegend darauf, dass das persönliche Erscheinen  
nur eine Wahlmöglichkeit (Option) ist und es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht,  
ihr Anliegen auch mündlich bei einer Behörde vorbringen zu können. Im Übrigen deckt  
sich die Einschätzung mit den Erhebungen auf Bundesebene.<sup>8</sup> Die bereits vom Bund  
aufgeführten Gründe für die geringe Anzahl von verzichtbaren Fällen lassen sich weit-  
estgehend auch auf die Landesebene übertragen.<sup>9</sup> Das persönliche Erscheinen dient  
häufig nicht nur einer Funktion, sondern es greifen verschiedene Funktionen ineinan-  
der.

Auch die im Rahmen der Auswertung zum Schriftformerfordernis vorgenommene Fo-  
kussierung auf den Themenkomplex „Prüfungsordnungen“ trägt hier nicht. Im Rahmen  
einer mündlichen Prüfung spielen neben dem Ausschluss von Täuschungen und der  
Identifizierung der zu prüfenden Person auch die Verschaffung eines persönlichen Ein-  
drucks über das Leistungsvermögen und den Kenntnisstand der zu prüfenden Person  
eine entscheidende Rolle, so dass hier – zumindest derzeit – nicht auf ein persönliches  
Erscheinen verzichtet werden kann.

---

<sup>8</sup> Vgl. BT-Drucksache 18/9177, S. 21.

<sup>9</sup> Siehe ebenda.



## 5. Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung

Aus den 348 Rückmeldungen, welche sich auf konkrete Fundstellen bezogen, beinhalteten 335 Einschätzungen zur Abschaffung des Schriftformerfordernisses.<sup>10</sup> Rückmeldungen zum persönlichen Erscheinen gab es in der Online-Konsultation keine. In 221 Fällen wurde das Schriftformerfordernis als unverzichtbar angesehen, in 109 Fällen wurde geraten, dass ein elektronisch erstellter Text ohne Unterschrift ausreichend ist und in sechs Fällen wurde sogar eine formlose (mündlich/telefonisch) Abwicklung vorgeschlagen.

Die thematische Breite der Rückmeldungen der Online-Konsultation zeigte sich auch in den kommentierten Rechtsvorschriften. Mit 33 Beiträgen war beispielsweise die Landesbauordnung (BauO NRW) das am häufigsten kommentierte Gesetz. Danach folgten die Verordnung über die Prüfungen zum nachträglichen Erwerb schulischer Abschlüsse der Sekundarstufe I (PO-SI-WbG) mit 31 Rückmeldungen und das Landespersonalvertretungsgesetz (LPVG) mit 23 Rückmeldungen.

Die Nutzerinnen und Nutzer führten als Begründung für die Abschaffung des Schriftformerfordernisses meist die Zeitersparnis bei digitalen Verfahren an. So wurde von einem Nutzer bspw. bezogen auf die Landesbauordnung (BauO NRW) angemerkt, dass alle Unterlagen für eine Baugenehmigung bereits elektronisch vorhanden wären. Ohne das Schriftformerfordernis könnten die Anträge schneller verarbeitet und an die zuständigen Behörden weitergegeben werden. Das Potential für vereinfachte und beschleunigte Vorgänge durch die Abschaffung des Schriftformerfordernisses wurde u. a. auch bei der Beihilfeverordnung (BVO NRW) gesehen. Hier könnte sich die Verwaltung aus Sicht mehrerer Nutzerinnen und Nutzer am Vorgehen privater Krankenkassen orientieren, welche die Einreichung von Rechnungen und Rezepten per App ermöglichen.

Diese beispielhaften Vorschläge veranschaulichen die vorherrschende Position vieler Nutzerinnen und Nutzer. Aus ihrer Sicht würde das Schriftformerfordernis in vielen Fällen die Kommunikation mit den Behörden verlangsamen und die Bearbeitung von Anträgen erschweren. In einigen Kontexten, wie beim Beihilfeantrag, sind die Nutzerinnen und Nutzer aus anderen Zusammenhängen bereits einfachere, digitale Verfahren gewohnt. Diese wünschen sie sich auch für die Zusammenarbeit mit der Verwaltung.

Die Nutzerinnen und Nutzer sahen in vielen Fällen jedoch auch weiterhin den Bedarf des Schriftformerfordernisses. In der Online-Konsultation wurde jedoch häufig darauf hingewiesen, dass schriftformersetzende elektronische Verfahren zur Identifikation,

---

<sup>10</sup> Da die Rückmeldungen der hochgeladenen Stellungnahmen meist nicht einem der drei möglichen Vorschläge des Formulars (ohne Unterschrift; formlose Abwicklung; persönliches Erscheinen) zugeordnet wurden, musste in diesen Fällen der Vorschlag, wenn eindeutig, aus den Begründungen abgeleitet werden. In 13 Fällen war die abgegebene Begründung zu unklar oder ohne Bezug zur Fragestellung, so dass kein Vorschlag zum Formerfordernis abgeleitet werden konnte.



wie die eID-Funktion des neuen Personalausweises, weiterhin gefördert und beworben werden sollten. Durch eine Etablierung dieses Verfahrens wäre bereits eine deutliche Erleichterung und Effizienzsteigerung der Kommunikation zwischen der Verwaltung und den Bürgerinnen und Bürgern zu erzielen.



## 6. Umsetzung der Ergebnisse

Die Landesregierung beabsichtigt, vorbehaltlich einer noch ausstehenden einzelfallbezogenen Gesetzesfolgenabschätzung, die in der initialen Auswertung identifizierten Rechtsvorschriften sowie zusätzliche sich aus den o.g. Überprüfungen ergebende Rechtsvorschriften aus den Bereichen Prüfungsordnungen und Niederschriften noch in dieser Legislaturperiode zu ändern und hierfür insbesondere einen Gesetzentwurf für ein weiteres – als Artikelgesetz ausgestaltetes – Entfesselungspaket vorzulegen.

Hinsichtlich der übrigen überprüften verwaltungsrechtlichen Rechtsvorschriften, bei denen vorerst nicht auf die Anordnung der Schriftform bzw. des persönlichen Erscheinens verzichtet werden kann, ist auch mittel- bis langfristig eine weitere Reduzierung anzustreben. Eine solche muss als „Daueraufgabe“ begriffen werden. Es ist daher beabsichtigt, alle Landesressorts zu verpflichten, bei der Ausgestaltung von neuen Regelungsentwürfen darauf zu achten, dass – dort wo es möglich ist – auf Schriftformerfordernisse verzichtet wird und/oder niederschwellige Möglichkeiten für eine elektronische Verfahrensabwicklung vorgesehen werden. Der Bund hat mit einem solchen Vorgehen bereits zahlreiche Schriftformerfordernisse abbauen können. Nach seinen Erfahrungen ist die Bereitschaft der am Rechtsetzungsverfahren Beteiligten, auf Anordnungen der Schriftform zu verzichten und damit elektronische Verfahrensabläufe rechtlich zu ermöglichen, in diesem frühen Stadium der Setzung bzw. Änderung von Gesetzen und Rechtsverordnungen hoch.<sup>11</sup> Eine solche Verpflichtung könnte in Nordrhein-Westfalen beispielsweise durch eine entsprechende Ergänzung der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen (GGO) implementiert werden.<sup>12</sup>

Die Landesregierung beabsichtigt überdies, im Rahmen der angedachten Novelle des EGovG NRW in § 25 EGovG NRW eine erneute Überprüfung aller Rechtsvorschriften zu einem späteren Zeitpunkt vorzusehen.

---

<sup>11</sup> Vgl. BT-Drucksache 18/9177, S. 27.

<sup>12</sup> Der IT-Planungsrat hat überdies gemeinsam mit dem Nationale Normenkontrollrat einen E-Government-Prüfleitfaden erarbeitet, der schon heute als Orientierungshilfe dient, um eine E-Government förderliche Ausgestaltung von Verwaltungsabläufen zu ermöglichen und elektronische Verfahren auf ihre Einsatzmöglichkeiten zu überprüfen, vgl. [https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/11\\_Sitzung/NKR%20und%20IT-PLR\\_Anlage%202.html](https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/11_Sitzung/NKR%20und%20IT-PLR_Anlage%202.html).