



FÖV / Postfach 14 09 / 67324 Speyer

An den
Innen- und Rechtsausschuss
des Schleswig-Holsteinischen Landtags

per E-Mail

Marius Herr, M.A.
Forschungsreferent
Telefon +49 6232 654 - 300
Telefax +49 6232 654 - 290
herr@foev-speyer.de

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der elektronischen Verwaltung (Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 18/4663)

15. Dezember 2016

I. Hintergrund zur Stellungnahme

Mit der Drucksache 18/4663 hat die Schleswig-Holsteinische Landesregierung am 20.09.2016 einen Gesetzentwurf zur Modernisierung der elektronischen Verwaltung vorgelegt, der weitreichende Änderungen für die öffentliche Verwaltung erkennen lässt und als weiterer Baustein für die rechtssichere Handhabung von E-Government-Anwendungen im Land verstanden werden soll.

Der Entwurf des Gesetzes baut auf drei wesentlichen Grundlagen auf, die bei der Stellungnahme zum Entwurf zu beachten sind:

1. das Gesetz zur elektronischen Verwaltung für Schleswig-Holstein (E-Government-Gesetz, EGovG vom 08.07.2009 GVObI. S. 298),
2. das am 1. August 2013 in Kraft getretene Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften (E-Government-Gesetz, EGovG, vom 25. Juli 2013, BGBl. I. S. 2749)
3. sowie die E-Government-Strategie des Landes Schleswig-Holstein.¹

Mit dem EGovG des Landes Schleswig-Holstein wurde im Bundesgebiet erstmalig eine gesetzliche Regelung geschaffen, die notwendig ist, um eine einheitliche Infrastruktur und Kooperation zwischen Behörden zu entwickeln und den Grundstein für die elektronische Aktenführung zu legen.²

¹ Online unter: https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/E/e_government/Downloads/Strategie_EGov.pdf?blob=publicationFile&v=2 (Stand: 15.12.2016).

² Vgl. Drucksache 18/4663, S. 2 f.



Im erweiterten Kontext ist neben den landesrechtlichen E-Government-Regelungen und dem vorliegenden Entwurf auch das EGovG des Bundes zu sehen, das ebenso diese Zielsetzung verfolgt und u.a. sein Augenmerk auf die Förderung und (Weiter-)Entwicklung von E-Government in der Bundesverwaltung sowie der Verwaltung der Länder und Kommunen legt.³

Um das EGovG des Bundes in Landesrecht zu übertragen, die in der Vergangenheit durch die Praxis identifizierten Schwierigkeiten zu lösen und die fehlenden landesrechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, die zu häufigen rechtsunsicheren Verwaltungshandlungen geführt haben, ist ein weiteres Gesetz notwendig.

Die vorliegende Stellungnahme konzentriert sich auf einzelne Artikel und Nummern des Gesetzentwurfes,⁴ bei denen die Möglichkeit zu Erweiterung gesehen wird.

II. Stellungnahme zum Entwurf

Artikel 1

Zu Nummer 2

§ 52 a Absatz 5

Die Einreichung elektronischer Nachweise ist einer der Kernbestandteile des E-Government, der die Vereinfachung und medienbruchfreie Durchführung von Verwaltungsverfahren ermöglicht. Der Absatz 5 eröffnet nun diese Möglichkeit. Problematisch ist hierbei der Entscheidungsspielraum der Behörde, in welcher Form die Erbringung des Nachweises zu erfolgen hat.

Die Behörde kann festlegen, in welcher Form die elektronische Einreichung von Nachweisen möglich ist. Aber nur wenn den Bürgerinnen und Bürgern oder den Unternehmen bereits zu Beginn eines elektronischen Verfahrens klar ist, in welcher Form ein Nachweis erbracht werden kann, ist eine umstandslose Erbringung möglich. Es besteht ansonsten die Möglichkeit, dass ein Nachweis in einem nicht von der Behörde genehmigten Format erbracht wird. Der Bürger oder das Unternehmen müsste dann erneut tätig werden und den Nachweis in geeigneter Form zur Verfügung stellen. Durch die Regelung entsteht die Gefahr eines vermeidba-

³ Vgl. BT-Drucksache 17/11473, S. 1 ff.

⁴ Vgl. Drucksache 18/4663, S. 13–20.



ren Mehraufwands. Sinnvoller wäre der Hinweis, dass die Erbringung in Form eines „gängigen“ oder „geeigneten“ Formats zu erfolgen hat. Eine Konkretisierung könnte im Rahmen einer Ausführungsrechtsetzung erfolgen.

§ 52 a Absatz 8

Das Angebot an die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen und anderen Behörden zur Bereitstellung „geeignete[r] Verschlüsselungsverfahren“⁵ wird begrüßt. Dennoch ist diese Nennung nicht präzise genug, so dass in der praktischen Umsetzung mit Hindernissen und Hemmnissen zu rechnen ist. Es besteht die Gefahr, dass Insellösungen bei den Verschlüsselungsverfahren entstehen und jede Behörde ihre eigenen Standards bei der Verschlüsselung vorsieht.

Eine Konkretisierung oder Positivliste der „geeignete[n] Verschlüsselungsverfahren“⁶, beispielsweise welche Art der Verschlüsselung angestrebt wird und vor allem hinsichtlich der Frage, wer die Eignung von Verschlüsselungsverfahren bestimmt, wäre an dieser Stelle notwendig. Zumindest der Hinweis, dass lediglich ein Verschlüsselungsverfahren bereitgestellt wird, würde der Unsicherheit und den möglichen Hemmnissen in den Behörden vorbeugen. Berücksichtigt man, dass in der Behördenkommunikation häufig personenbezogene Daten ausgetauscht werden, erscheint die im Entwurf dargestellte Möglichkeit zur Nutzung von Verschlüsselungsverfahren als zu gering. Eine zielgerichtete Formulierung mit Blick auf die Gewährung von Datenschutz wäre an dieser Stelle hilfreich.

Es wird empfohlen die Ende-zu-Ende-Verschlüsselung für die elektronische Kommunikation von sensiblen Daten im Gesetz zu verankern. Damit könnte man sicherstellen, dass unsichere Transportverschlüsselungen ausgeschlossen werden und ein Höchstmaß an Sicherheit im elektronischen Kommunikationsverfahren gewährt werden kann.

Zu Nummer 3

§ 52 c Informationen zu Behörden und über ihre Verfahren in öffentlich zugänglichen Netzen

Es ist nicht ersichtlich, weshalb in Absatz 2 den Behörden durch eine „Soll“-Vorschrift ein nicht notwendiger Spielraum bei der Darstellung der „nach außen wir-

⁵ Drucksache 18/4663, S. 14.

⁶ Drucksache 18/4663, S. 14.



kende[n] öffentlich-rechtlichen Tätigkeit, zugehörige[n] Normen, damit verbundene[n] Gebühren, beizubringende[n] Unterlagen und [der] zuständige[n] Ansprechstelle und [deren] Erreichbarkeit“⁷ eingeräumt wird. Gerade die Offenlegung und transparente Kommunikation der einzureichenden Unterlagen würde jedes Verwaltungsverfahren erheblich vereinfachen und ggf. beschleunigen. Die transparente Darstellung der Behörde sowie deren generelle Erreichbarkeit und die geforderten Unterlagen für die Verwaltungsverfahren sollten so konkret wie möglich, vergleichbar zum Absatz 1, festgelegt werden.

§ 52 d Elektronische Aktenführung und Vorgangsbearbeitung

Die Führung der elektronischen Akte ist ein weiterer Kernbestandteil zukünftiger Verwaltungsarbeit, wie es bislang die Papierakte war. Problematisch ist in Absatz 1 allerdings, dass hier eine „Kann“-Regelung entwickelt wurde, die abweichendes Verhalten in den Behörden zulässt. Dies ist insbesondere hinsichtlich dem Gedanken an eine medienbruchfreie Verwaltung⁸ unzulänglich. Mit der formulierten rechtlichen Lösung wird weiterhin eine Vermischung zwischen der Papierakte und elektronischen Akte gefördert.

Sinnvoller wäre an dieser Stelle eine Regelung, die nur in begründeten Ausnahmefällen die weitere Nutzung von Papierakten erlaubt. Nur durch eine solche Regelung wird es möglich sein, medienbruchfreie Verwaltungsabläufe durchzuführen. Diese sind insbesondere für die zwischenbehördliche elektronische Kommunikation unerlässlich.

Hinsichtlich Absatz 2 muss konkretisiert werden, bis wann die Umstellung auf die elektronische Aktenführung in den nachgeordneten Bereichen der Landesbehörden abgeschlossen sein soll. Zwar werden Zeitpunkte genannt, bis zu denen mit der Einführung der elektronischen Akte begonnen werden kann, doch erlaubt dies das zeitliche Verzögern der vollständigen Einführung der E-Akte.

Es ist darüber hinaus nicht ersichtlich, welche Maßnahmen in den Landesbehörden im nachgeordneten Bereich getroffen werden müssen, damit die Einführung der elektronischen Akte als „begonnen“⁹ bezeichnet werden kann. Aus diesem Grund wäre die Nennung eines abschließenden Datums, bis zu dem die elektro-

⁷ § 52 c in der Drucksache 18/4663, S. 15.

⁸ Vgl. Drucksache 18/4663, S. 21.

⁹ § 52 d in der Drucksache 18/4663, S. 15.



nische Akte in den nachgeordneten Bereichen eingeführt werden „soll“, zu benennen. Um den langen Planungshorizont einer Verwaltung zu berücksichtigen, könnte u. u. der 1.1.2020 als zeitliche Marke gesetzt werden.¹⁰

An dieser Stelle muss auch darauf hingewiesen werden, dass auf Grund des Rechts der kommunalen Selbstverwaltung den Kommunen nicht ohne weiteres die Einführung und Anwendung der elektronischen Akte vorgeschrieben werden kann. Ohne eine kommunale Umsetzung ist die Umstellung der Verwaltung auf die elektronische Akte jedoch unvollständig und nur in Teilen zukunftsfähig. Aus diesem Grund muss gleichzeitig zum Inkrafttreten des Gesetzes eine Regelung (beispielsweise eine Verordnung) zur Einführung der elektronischen Akte für die Kommunen erlassen werden.

§ 52 f Akteneinsicht in elektronische Akten

Die Gewährung von Akteneinsicht durch die Übermittlung von Dokumenten soll durch geeignete Verschlüsselungsverfahren durchgeführt werden. Bislang regelt der § 52 f lediglich, dass die Akteneinsicht gewährt wird, jedoch nicht in welcher Form der Transport der Übermittlung der Dokumente stattfinden soll, wobei es sich mitunter auch um personenbezogene Daten handeln kann. Es muss darauf hingewirkt werden, dass zumindest die Übermittlung mit Hilfe geeigneter Verschlüsselungsverfahren angeboten wird. Eine rechtliche Klarstellung im Gesetzestext selbst wäre möglich und hilfreich.

§ 52 i Zentrale E-Governmentstelle

Die Einrichtung einer zentralen E-Governmentstelle für das Land wird ausdrücklich begrüßt. Der Tätigkeitsbereich der Stelle sollte allerdings weitreichendere Aufgaben beinhalten, die für die Planung, Entwicklung und Durchführung von E-Government-Lösungen notwendig sind.

Dazu gehört u.a. zusätzlich zur Beratungsleistung für Behörden mit Blick auf die Durchführung von elektronischen Verfahren auch der vorhergehende Schritt: eine ausführliche Beratung bei der Planung von elektronischen Verfahren. Es ist bekanntermaßen bereits zu Beginn eines Planungsprozesses ein hohes Maß an rechtlichem, organisatorischem und technischem Sachverstand notwendig. Dies sollte eine Aufgabe der zentralen E-Governmentstelle sein.

¹⁰ Vgl. dazu § 6 Satz 1 EGovG (E-Government-Gesetz vom 25. Juli 2013, BGBl. I S. 2749).



Neben der Beratung bei der Planung, Entwicklung und Durchführung sollte insbesondere die Beratung zur IT-Sicherheit im Mittelpunkt der Arbeit stehen. Dieser Themenbereich ist zu allen drei genannten Zeitpunkten bei der E-Government-Anwendung hinreichend zu berücksichtigen.

Zu Nummer 8

Die Möglichkeit zur Publikation in elektronischer und papierbasierter Form wird nach wie vor als wichtig erachtet. So kann sichergestellt werden, dass der Zugang zu Publikationen unabhängig der technischen Gegebenheiten möglich ist. Jedoch sollte die Möglichkeit der herausgebenden Stelle, zu entscheiden, welche Publikationsform als „authentisch[] anzusehen ist“¹¹, gestrichen werden. Dies führt nämlich in der Praxis dazu, dass bei der Vielzahl der publizierten Dokumente nicht deutlich wird, ob nun die papierbasierte oder elektronische Form als authentisch eingestuft wird. In der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Behörden führt dies möglicherweise zu Irritationen. Auch für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen kann dies irritierend wirken und zu Problemen führen.

Es wird daher empfohlen eine einheitliche Regelung zu treffen und die elektronische Form stets als „authentisch“ festzulegen. Dies müsste ggf. auch für die Kommunen gelten.

Artikel 4

Das Inkrafttreten des § 52 g Absatz 2 am 27. November 2018 erscheint mit Blick auf die Unabwägbarkeiten bei der Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes als nicht unbedingt praktikabel. Sinnvoller wäre an dieser Stelle eine Frist von einem Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes zu verankern, so dass eine entsprechend flexible Umsetzung gewährleistet werden kann.

Evaluationsklausel

Wichtig für das Gesetz wäre abschließend eine Evaluationsklausel, die nach drei bzw. fünf Jahren und unter Einbeziehung von externem wissenschaftlichem

¹¹ § 329 a (3) in der Drucksache 18/4663, S. 19.



Sachverstand eine Evaluation des Gesetzes vorsieht, um die Wirkung der Regelungen erfahrbar zu machen. Idealerweise würde eine derartige Evaluationsklausel die für die Umsetzung zuständigen Stellen anhalten, die erforderlichen Daten bereits ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes zu erheben.

III. Schlussbemerkung

Der Gesetzentwurf ist ein richtiger und vor allem wichtiger Schritt zur Planung, Entwicklung und Umsetzung der elektronischen Verwaltungsarbeit in der Praxis. Die wichtigen Punkte, die in der Vergangenheit zur Unsicherheit in der Handhabung elektronischer Verfahren geführt haben, können mit dem vorliegenden Entwurf abgemildert werden.

Es bleibt dennoch festzuhalten, dass der Entwurf der einen oder anderen Verbesserung bedarf, um nicht weitere Probleme oder Schwierigkeiten für die Verwaltung zu entwickeln. Die Anpassungsmöglichkeiten wurden im Verlauf der Stellungnahme dargestellt und erläutert. Mit den genannten und ggf. weiteren Anpassungen könnte ein Schritt über die normale Erfüllung durch die Übernahme der Regelung des EGovG in die Landesgesetze hinaus gemacht werden, den das Land Schleswig-Holstein bereits im Jahr 2009 mit dem eigenen EGovG des Landes vollzogen hat.

Hinsichtlich der kommunalen Einbindung ist das Gesetz lediglich ein Anfang. Es stellt sich die Frage, wie und in welcher Form die Kommunen bei der Modernisierung der elektronischen Verwaltung stärker einbezogen werden können. Der vorliegende Entwurf macht dazu keine weiteren Angaben, die jedoch als notwendig erachtet werden.

Mit freundlichen Grüßen

Marius Herr