



Unterrichtung 19/160

der Landesregierung

Landesverordnung zur Einführung eines sicheren Verfahrens zur Authentifizierung von Datenübermittlern und zur Gewährleistung der Integrität elektronisch übermittelter Datensätze in Angelegenheiten der Bauaufsicht (Authentifizierungsverordnung-Bauaufsicht)

– Die Landesregierung unterrichtet den Schleswig-Holsteinischen Landtag unter Hinweis auf Artikel 28 Absatz 1 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in Verbindung mit dem Parlamentsinformationsgesetz.

Federführend ist das Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration

Zuständiger Ausschuss: Innen- und Rechtsausschuss



TAG DER
DEUTSCHEN EINHEIT
KIEL – 2./3. OKTOBER 2019

Minister

Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration
Postfach 71 25 | 24171 Kiel

An den
Präsidenten des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Klaus Schlie
24105 Kiel

3. Juli 2019

Landesverordnung zur Einführung eines sicheren Verfahrens zur Authentifizierung von Datenübermittlern und zur Gewährleistung der Integrität elektronisch übermittelter Datensätze in Angelegenheiten der Bauaufsicht (Authentifizierungsverordnung-Bauaufsicht)

Sehr geehrter Herr Präsident,

den beiliegenden Entwurf der Landesverordnung zur Einführung eines sicheren Verfahrens zur Authentifizierung von Datenübermittlern und zur Gewährleistung der Integrität elektronisch übermittelter Datensätze in Angelegenheiten der Bauaufsicht (Authentifizierungsverordnung-Bauaufsicht) übersende ich unter Hinweis auf Artikel 28 Absatz 1 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in Verbindung mit dem Parlamentsinformationsgesetz mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Der Verordnungsentwurf ist gleichzeitig den zu beteiligenden Verbänden zur Anhörung zugeleitet worden.

Mit freundlichen Grüßen

Hans-Joachim Grote

Anlage
Verordnungsentwurf

Landesverordnung
zur Einführung eines sicheren Verfahrens zur
Authentifizierung von Datenübermittlern und zur
Gewährleistung der Integrität elektronisch übermittelter Datensätze in
Angelegenheiten der Bauaufsicht
(Authentifizierungsverordnung-Bauaufsicht)

Vom

Aufgrund von § 52a Absatz 2 Satz 4 Nummer 4 des Landesverwaltungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juni 1992 (GVOBl. Schl.-H. S. 243, ber. S. 34), zuletzt geändert durch Gesetz vom (GVOBl. Schl.-H. S.), verordnet die Landesregierung:

§ 1

Zweck und Anwendungsbereich

Die Landesverordnung regelt ein sicheres Verfahren zur Authentifizierung von Datenübermittlern und zur Gewährleistung der Integrität elektronisch übermittelter Datensätze sowie der Barrierefreiheit in Angelegenheiten der Bauaufsicht und schafft damit die Voraussetzung für die Nutzung elektronischer Formulare der digitalen Antragsportale der Bauaufsichtsbehörden. Sofern die oberste Bauaufsichtsbehörde im Einzelfall eine zeitlich begrenzte Ausnahme zur Erprobung der Ausgestaltung und Abwicklung eines elektronischen Antragsverfahrens zugelassen hat (§ 81 Absatz 2 der Landesbauordnung (LBO)), findet die Verordnung auf folgende Verfahrenshandlungen Anwendung:

1. Antrag auf Erteilung einer Baugenehmigung (§ 64 Absatz 1, 2 und 4 LBO),
2. Antrag auf Erteilung eines Vorbescheids (§ 66 LBO),
3. Vorlage von Bauvorlagen zur Durchführung des Verfahrens der Genehmigungsfreistellung (§ 68 Absatz 3 LBO),
4. Antrag auf Entscheidungen über die Erteilung einer Abweichung, Ausnahme oder Befreiung (§ 71 LBO),
5. Antrag auf Erteilung einer Teilbaugenehmigung (§ 74 LBO),

6. Antrag auf Verlängerung der Geltungsdauer (§ 75 LBO) und
7. Antrag auf Erteilung einer bauaufsichtlichen Zustimmung (§ 77 Absatz 1 Satz 2 und Absatz 4 LBO)

sowie für die Vorlage der einschlägigen Bauvorlagen.

§ 2

Authentifizierung

- (1) Die Nutzerin oder der Nutzer hat sich gegenüber einem von der Bauaufsichtsbehörde beauftragten qualifizierten Vertrauensdiensteanbieter im Sinne des Artikel 24 Absatz 1 Unterabsatz 2 Buchstabe d Satz 1 der Verordnung (EU) Nummer 910/2014¹ (eIDAS-Verordnung) einmalig zu authentifizieren.
- (2) Sobald die Authentifizierung erfolgt ist, eröffnet die Bauaufsichtsbehörde der Nutzerin oder dem Nutzer einen Zugang zu den elektronischen Formularen im digitalen Antragsportal unter Vergabe eines Passwortes. Mit dem Zugang ist die Nutzerin oder der Nutzer berechtigt, die unter § 1 Satz 2 aufgeführten Verfahrenshandlungen vorzunehmen. Die Bauaufsichtsbehörde hat dafür Sorge zu tragen, dass die Nutzerin oder der Nutzer das Passwort regelmäßig erneuert.

§ 3

Gewährleistung der Datenintegrität

- (1) Um die Integrität der von der Nutzerin oder von dem Nutzer elektronisch übermittelter Datensätzen zu gewährleisten, sind die Daten in einem revisions-sicheren Ablagesystem zu speichern.
- (2) Die Nutzerin oder der Nutzer hat die Integrität der in den elektronischen Formularen des digitalen Antragsportals der Bauaufsichtsbehörde gemachten Angaben und der dort eingestellten Bauvorlagen vor der Antragstellung oder sonstigen Verfahrenshandlung elektronisch zu bestätigen.

¹ Verordnung Nummer 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG (ABl. L 257 S. 73, zuletzt ber. 2016 ABl. L 155 S. 44).

§ 4

Barrierefreiheit

Die Anforderungen an die Barrierefreiheit (§§ 12 bis 12 f des Gesetzes zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung in Schleswig-Holstein (Landesbehinderten-gleichstellungsgesetz – LBG) vom 16. Dezember 2002, GVOBl. Schl.-H. S. 264) sind zu beachten.

§ 5

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Diese Verordnung tritt am Tage nach ihrer Verkündung in Kraft. Sie tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2022 außer Kraft.

Die vorstehende Verordnung wird hiermit ausgefertigt und ist zu verkünden.

Kiel,

Daniel Günther
Ministerpräsident

Hans-Joachim Grote
Minister für Inneres, ländliche Räume
und Integration

Begründung:

Die Landesverordnung soll den Betrieb von digitalen Antragsportalen in Angelegenheiten der Bauaufsicht ermöglichen. Um die gesetzlichen Schriftformerfordernisse, welche einer Digitalisierung der bauaufsichtlichen Verfahren entgegenstehen, technisch zu kompensieren, führt die Verordnung ein sicheres Verfahren zur Authentifizierung von Datenübermittlern und zur Gewährleistung der Integrität elektronisch übermittelter Datensätze nach § 52 a Abs. 2 Satz 4 Nr. 4 des Landesverwaltungsgesetzes (LVwG) ein, dies allerdings beschränkt auf Angelegenheiten der Bauaufsicht und nur im Hinblick auf die Schriftformerfordernisse der in § 1 der Verordnung genannten Verfahrenshandlungen (Antrag auf Baugenehmigung u. ä.). Ergänzend dazu ist im Erlasswege die Ausnahmeregelung des § 81 Abs. 2 der Landesbauordnung (LBO) zu betätigen, da andernfalls § 52 a LVwG nicht auf bauordnungsrechtliche Schriftformerfordernisse anwendbar ist (§ 81 Abs. 1 LBO).

Sofern die Schriftform im Gesetz nicht gefordert ist, z. B. für die Anzeige der Beseitigung einer nicht verfahrensfreien Anlage (§ 63 Abs. 3 Satz 3 LBO), bedarf es des durch diese Verordnung eingeführten Verfahrens nicht, dies vorbehaltlich etwaiger Schriftformerfordernisse, welche für die der Anzeige beizufügenden Bauvorlagen gelten. Die Anwendung des sicheren Verfahrens ist jedenfalls unschädlich. Auch lässt diese Verordnung die Möglichkeit der Verwendung anderer in § 52 a Abs. 2 LVwG genannter sicherer Verfahren, z. B. De-Mail, unberührt.

Anlass für den Erlass der Verordnung geben Pläne beim Kreis Segeberg, ein digitales Antragsportal in Angelegenheiten der Bauaufsicht zu eröffnen („Virtuelles Bauamt“). Damit das Online-Angebot auf möglichst große Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern stößt, sollen die Hürden für den Zugang niedrig gehalten werden. Der Kreis Segeberg nimmt unter den Bauaufsichtsbehörden eine Vorreiterstellung ein. Eingedenk der Digitalen Agenda des Landes ist es geboten, solche Vorhaben fachaufsichtlich zu unterstützen.

Die Rechtslage erweist sich dabei allerdings als hinderlich. Zwar eröffnet § 52 a LVwG die elektronische Kommunikation. Zur Ersetzung der in der Landesbauordnung vorgesehenen Schriftformerfordernisse (z. B. bei der Beantragung einer Baugenehmigung) werden mit der „elektronische Form“ jedoch hohe technische Anforderungen gestellt: z. B. qualifizierte elektronische Signatur oder die Authentifizierung über den neuen Personalausweis. Da diese Verfahren ein Kartenlesegerät voraussetzen, würde der Kreis der Nutzerinnen und Nutzer dadurch faktisch erheblich beschränkt werden.

Nutzerinnen oder Nutzer im Sinne dieser Verordnung sind die im jeweiligen Verfahren gegenüber der Bauaufsichtsbehörde hauptverantwortlichen Personen. Das sind in der Regel die Antragstellerin oder der Antragsteller und die bevollmächtigte Entwurfsverfasserin oder der bevollmächtigte Entwurfsverfasser. Weitere Bevollmächtigte können auf Antrag der hauptverantwortlichen Person von der Bauaufsichtsbehörde in den Nutzerkreis aufgenommen werden.

Zwar sind die hohen Anforderungen für elektronische Ersetzung von Schriftformerfordernissen im Hinblick auf das schwer überschaubare Rechtsrisiko sämtlich möglicher Verwaltungsverfahren erforderlich. In Angelegenheiten der Bauaufsicht kann nach einer Risiko-Folgen-Abschätzung für die in § 1 der Verordnung aufgeführten

Verfahrenshandlungen ein solcher Bedarf aber nicht festgestellt werden. Als Risiken im bauaufsichtlichen Verfahren sind insbesondere

1. Täuschungen über die Identität der am Bau Beteiligten (z. B. Vortäuschung einer Bauvorlageberechtigung),
2. eine Verfälschung von Bauvorlagen und damit u. U. des Umfangs der erteilten Baugenehmigungen und
3. ein Ausfall von Baugebühren, weil die Eigenschaft als Kostenschuldner (z. B. Antragsteller) im Nachhinein (insbesondere bei einer anstehenden Ablehnung) geleugnet wird,

ausgemacht worden. Diesen Risiken kann

- durch eine einmalige originäre Identifizierung der Nutzerin bzw. des Nutzers (z. B. im Wege des POSTIDENT-Verfahrens durch eine Postfiliale, einen Postboten oder per Video-Ident-Verfahren) und
- durch die Speicherung der elektronisch eingereichten Anträge, Bauvorlagen usw. in einem revisionssicheren Ablagesystem, in dem die Dokumente u. a. mit einem Zeitstempel versehen werden,

begegnet werden. Daher verlangt § 2 Abs. 1 der Verordnung eine einmalige Authentifizierung der Nutzerin oder des Nutzers gegenüber einem qualifizierten Vertrauensdiensteanbieter im Sinne der eIDAS-Verordnung, z. B. im POSTIDENT-Verfahren. Sobald die Authentifizierung erfolgt ist, erhält die Nutzerin oder der Nutzer ein Passwort, durch welches der Zugang zum Antragsportal eröffnet wird, z. B. um Bauvorlagen elektronisch einzureichen. Sind die Bauvorlagen im elektronischen Formular des Antragsportals zusammengestellt, kann die Nutzerin oder der Nutzer wiederum durch Passwort-Authentifizierung die Verfahrenshandlung auf den Weg bringen, z. B. einen Bauantrag stellen. Im Zuge der Antragstellung hat die Nutzerin oder der Nutzer die Integrität der im Antragsportal revisionssicher gespeicherten Daten zu bestätigen (§ 3 Abs. 2 der Verordnung). Durch eine regelmäßige Aufforderung zur Änderung des Passwortes wird sichergestellt, dass die Authentifizierung erhalten bleibt und die Nutzerin oder der Nutzer auch in Zukunft Anträge stellen kann, ohne erneut das Authentifizierungsverfahren durchlaufen zu müssen.

Angesichts des Pilot-Charakters des „Virtuellen Bauamtes“ wird die Verordnung zunächst bis zum 31. Dezember 2022 befristet. Bis dahin ist zu prüfen, ob sich das durch die Verordnung eingeführte Verfahren zur Authentifizierung von Datenübermittlern und zur Gewährleistung der Integrität elektronisch übermittelter Datensätze bewährt hat bzw. ob das „Virtuelle Bauamt“ in andere IT-Infrastrukturen, z. B. Servicekonten, eingebunden werden kann.

Die Anforderungen an die Barrierefreiheit ergeben sich aus § 12 ff. des Landesbehindertengleichstellungsgesetzes.