



Der Minister

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

An den
Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40225 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

VORLAGE
17/4930

Alle Abg

6. April 2021

Seite 1 von 2

Aktenzeichen

(bei Antwort bitte angeben)

IIA3

Bericht der Landesregierung zu dem durch den Landtag Nordrhein-Westfalen am 25. Juni 2020 angenommenen Entschließungsantrag der Fraktionen von CDU und FDP „Weitere Schritte der Digitalisierung der Verwaltung zügig angehen – Hürden für die Digitalisierung im Verwaltungsverfahren identifizieren und abschaffen“ (LT-Drucksache 17/9931)

Anlagen: Bericht

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

der Landtag hat anlässlich der Verabschiedung des Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes Nordrhein-Westfalen (EGovG NRW) und zur Änderung weiterer Vorschriften (Drucksache 17/8795) am 30. Juni 2020 auch dem Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU und der FDP „Weitere Schritte der Digitalisierung der Verwaltung zügig angehen – Hürden für die Digitalisierung im Verwaltungsverfahren identifizieren und abschaffen“ (Drucksache 17/9931) zugestimmt.

Der Landtag hat die Landesregierung nach diesem Entschließungsantrag aufgefordert, bis zum 31. März 2021 über

- die Auswirkungen des § 25a EGovG NRW im Hinblick auf eine dauerhafte Einführung der darin enthaltenen Regelungen mit dem Ziel einer weiteren Digitalisierung der Verwaltungsverfahren in Nordrhein-Westfalen,
- die Ergebnisse einer Prüfung zur Nutzbarkeit von ELSTER-Zertifikaten als Identifizierungsmittel in Nordrhein-Westfalen nach Schaffung der erforderlichen bundesrechtlichen Grundlagen und

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

- die Ergebnisse einer Prüfung zur Nutzbarkeit weiterer Identifizierungsmittel privater Anbieter in Verwaltungsverfahren in Nordrhein-Westfalen zu berichten sowie
- Vorschläge zur weiteren gesetzlichen Einbindung dieser Aspekte vorzulegen.

Zur Evaluation der Erfahrungen mit § 25a EGovG NRW wurden alle 427 Kommunen (396 Städte und Gemeinden, 31 Kreise) in Nordrhein-Westfalen sowie die obersten Landesbehörden, die Landesoberbehörden, die Landesmittelbehörden und die Landesbetriebe (mithin 44 Behörden) mittels einer Online-Umfrage befragt. Der anliegende Bericht enthält die Ergebnisse dieser Befragung sowie deren Auswertung im Hinblick auf weitere erforderliche Schritte.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Andreas Pinkwart

**Bericht der Landesregierung
zu dem durch den Landtag Nordrhein-Westfalen am 25. Juni 2020 angenommenen Entschließungsantrag der Fraktionen von CDU und FDP „Weitere Schritte der Digitalisierung der Verwaltung zügig angehen – Hürden für die Digitalisierung im Verwaltungsverfahren identifizieren und abschaffen“
(Drucksache 17/9931)**

I. Hintergrund

Der Landtag hat anlässlich der Verabschiedung des Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes Nordrhein-Westfalen (EGovG NRW) und zur Änderung weiterer Vorschriften (Drucksache 17/8795) im Juni 2020 zu Recht hervorgehoben, dass die Digitalisierung der Landesverwaltung ein dynamischer Prozess ist, der niemals „abgeschlossen“ sei. Infolgedessen stimmte der Landtag dem Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU und der FDP zum Thema „Weitere Schritte der Digitalisierung der Verwaltung zügig angehen – Hürden für die Digitalisierung im Verwaltungsverfahren identifizieren und abschaffen“ zu (Drucksache 17/9931).

Der Entschließungsantrag macht deutlich, dass besonders die COVID 19-Pandemie gezeigt habe, dass die digitalen Verwaltungsangebote ausgebaut werden müssen, um der Lebenswirklichkeit der Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen gerecht zu werden. Zwar gebe es schon Rechtsgrundlagen zur Durchführung elektronischer Verwaltungsverfahren, diese seien aber noch ausbaufähig. §§ 3a und 41 Abs. 2a VwVfG NRW ermöglichen theoretisch die elektronische Kommunikation in Verwaltungsverfahren und auch die elektronische Bekanntgabe von Verwaltungsakten, werden aber von Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen noch nicht verbreitet genutzt. Die Hürden für den Zugang zur Verwaltung auf elektronischem Wege müssten deshalb abgebaut werden.

Wichtige Erkenntnisse zum Abbau solcher Hürden verspricht sich der Entschließungsantrag aus einer Evaluation des § 25a EGovG NRW. Die Norm ist im Rahmen des sog. Pandemie-Gesetzes (Gesetz zur konsequenten und solidarischen Bewältigung der COVID-19-Pandemie in Nordrhein-Westfalen und zur Anpassung des Landesrechts im Hinblick auf die Auswirkungen einer Pandemie) vom 14. April 2020 (GV. NRW. S. 218b), in Kraft getreten am 15. April 2020, in das EGovG NRW eingefügt worden und war bis zum 31. Dezember 2020 befristet. § 25a EGovG NRW ermöglichte für das Jahr 2020 den Einsatz weiterer Formen der elektronischen Kommunikation mit Behörden und der Bekanntgabe von Verwaltungsakten. Für eine abschließende Beurteilung mit Blick auf eine potenziell dauerhafte Erweiterung der Möglichkeiten elektronischer Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern fehlte es jedoch im Juni 2020 noch an belastbaren Erkenntnissen und Erfahrungen.

Weitere wichtige Bausteine zur Vereinfachung des Zugangs zu elektronischen Verwaltungsleistungen hat der Landtag im Bereich des Identitätsnachweises gesehen, insbesondere im Bereich der ELSTER-ID sowie ggf. in der Zulassung weiterer Identifizierungsmittel auch privater Anbieter in Verwaltungsverfahren.

Der Landtag hat daher die Landesregierung gebeten, bis zum 31. März 2021 einen Bericht

- 1.) zu den Auswirkungen des § 25a EGovG NRW im Hinblick auf eine dauerhafte Einführung der darin enthaltenen Regelungen mit dem Ziel einer weiteren Digitalisierung der Verwaltungsverfahren in Nordrhein-Westfalen,

- 2.) zur Nutzbarkeit der ELSTER-Zertifikate nach Schaffung der bundesrechtlichen Grundlagen der Nutzung als Identifizierungsmittel in NRW,
- 3.) zur Nutzbarkeit weiterer Identifizierungsmittel privater Anbieter in Verwaltungsverfahren in NRW
- 4.) sowie Vorschläge zur (gesetzlichen) Weiterentwicklung der Aspekte in Ziffer 1 bis 3 in NRW.

vorzulegen.

Dieser Bitte ist die Landesregierung gerne nachgekommen, da auch sie die Digitalisierung der Landesverwaltung als dynamischen Prozess¹ begreift und daher auch ständigen Anpassungsbedarf sieht. Auch die Landesregierung möchte Verwaltungsverfahren für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen leichter zugänglich machen. Hierzu gehört, dass die Inanspruchnahme von Verwaltungsleistungen nicht mehr von Öffnungszeiten und dem persönlichen Erscheinen bei der Behörde abhängen darf. Dies ist besonders in Zeiten, in denen das persönliche Vorsprechen bei Behörden aufgrund von Kontaktvermeidung nicht gewünscht bzw. nicht im gewohnten Umfang möglich ist, von großem Nachteil für das reibungslose Funktionieren der Verwaltung.

Aber auch außerhalb von Krisenzeiten muss das Ziel sein, die Verwaltung im Innern effizienter zu machen und den Service nach außen zu vergrößern. Die Nutzung digitaler Angebote wie Online-Banking ist für viele Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen eine Selbstverständlichkeit geworden, die sie auch von den Behörden erwarten. Hierfür muss es möglich sein, seine Identität rechtssicher, aber auch einfach und verständlich, gegenüber der Behörde nachweisen zu können.

II. Evaluation des § 25a EGovG NRW

Die Evaluation des § 25a EGovG NRW sollte den Zeitraum bis zum 31. Dezember 2020 berücksichtigen. Es wurde deshalb im Zeitraum vom 10. November 2020 bis zum 18. Dezember 2020 durch den Beauftragten der Landesregierung für Informationstechnik (CIO) eine Abfrage sowohl bei allen Kommunen als auch bei der Landesverwaltung durchgeführt. Hierzu wurde ein onlinebasierter Fragebogen erstellt, der elektronisch beantwortet werden konnte.

Ziel der Umfrage war es, herauszufinden, ob den Behörden die Regelungen des § 25a EGovG NRW bekannt sind, ob und wie oft sie von der Norm Gebrauch gemacht haben, in welchen Fällen sie ggf. bewusst von der Anwendung abgesehen haben und wie sie zu einer Verstärkung bzw. Weiterentwicklung des § 25a EGovG NRW stehen.

Der Fragebogen wurde an alle 427 Kommunen in NRW, d.h. 396 Städte und Gemeinden und 31 Kreise, gerichtet. Hiervon haben 73 Kommunen aus allen Größenklassen die Fragen zum § 25a EGovG NRW beantwortet. In der Landesverwaltung wurde der Fragebogen an alle obersten Landesbehörden, Landesoberbehörden, Landesmittelbehörden und Landesbetriebe (insgesamt 44 Behörden) gerichtet, von denen 31 geantwortet haben.

¹ Der Behördenspiegel bezeichnete die Digitalisierung der Verwaltung insoweit schon als „Hürdenlauf“, https://www.digitaler-staat.org/wp-content/uploads/2019/04/Trendreport_2019.pdf.

§ 25a EGovG NRW ist in seinen Absätzen 1 und 2 in zwei unterschiedliche Regelungsbereiche (Abs. 1 = Schriftformersatz; Abs. 2 = Bekanntgabefiktion) gegliedert, daher wird auch im Folgenden zwischen diesen beiden Absätzen differenziert.

1. Ergebnisse und Einschätzung zu § 25a Abs. 1 EGovG NRW (Schriftformersatz)

a.) Regelungsbereich des § 25a Abs. 1 EGovG NRW

Nach § 25a Abs. 1 EGovG NRW konnte abweichend von § 3a VwVfG NRW die jeweils zuständige Behörde weitere Formen der elektronischen Kommunikation zulassen, um eine durch Rechtsvorschrift des Landes angeordnete Schriftform zu ersetzen. D.h. jede einzelne Behörde auf Landes- und Kommunalebene hatte bis zum 31. Dezember 2020 die Möglichkeit, landesrechtliche Formvorschriften flexibler zu handhaben. Die vorgeschriebene Schriftform konnte im Ermessen der Behörde auch durch die digitale Form eines Dokuments ersetzt werden. Beispielsweise hätten Unterlagen digital statt in Papierform eingereicht werden können.

Jede Behörde konnte aufgrund des § 25a Abs. 1 EGovG NRW für jedes ihrer Verwaltungsverfahren entscheiden, ob sie von dieser Formerleichterung Gebrauch machen möchte und ob sie die Formvorschrift nachholen möchte. Diese Entscheidung musste sie anhand ihrer personellen und technischen Kapazitäten sowie anhand der Bedürfnisse der Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen in ihrem Zuständigkeitsbereich treffen. Ein Anspruch der Bürgerinnen, Bürger oder Unternehmen auf die Einräumung dieser Möglichkeit bestand nicht.

b.) Ergebnisse der Befragung

Die Frage, ob die Regelung des § 25a EGovG NRW bei den Behörden bekannt sei, haben 71 % der Kommunen und 88 % der Landesbehörden bejaht. Angesichts der kurzen „Lebensdauer“ der Norm und der sehr kurzfristigen Einführung im Rahmen des sog. Pandemiegesetzes im April 2020, bei dem mehr das Infektionsschutz- und Befugnisgesetz und weniger die Änderung des EGovG NRW im Fokus der Öffentlichkeit stand, ist dies ein positiv zu bewertendes Ergebnis

Die Abfrage ergab überdies, dass sowohl auf kommunaler als auch auf Landesebene von den Formerleichterungen des § 25a EGovG NRW Gebrauch gemacht wurde. Als Beispiele hierfür nannten die Behörden Dienstleistungen des Einwohnermeldeamtes, Anträge nach dem SGB XII und Widerspruchsverfahren. Auf Landesebene ist § 25a EGovG NRW beispielsweise bei der Rechnungsbearbeitung und in Einstellungsverfahren angewendet worden.

Die Behörden, die § 25a Abs. 1 EGovG NRW angewendet haben, wurden auch gebeten, anzugeben, in welcher Form sie konkret die Formerfordernisse flexibel gehandhabt haben. Sowohl die Kommunalbehörden (31 %) als auch die Landesbehörden (33%) haben hierzu vorwiegend die Kommunikation per E-Mail genutzt. Auf Kommunalebene wurden auch verstärkt Portallösungen eingesetzt (27 %), was auf Landesebene nur zu 8 % angegeben wurde. Schließlich haben die Behörden auf beiden Ebenen zur Identifizierung das ELSTER-Zertifikat genutzt (Kommunen: 6 %, Landesbehörden: 4 %). In den Kommunen kam zudem zu 2 % das digitale Siegel zum Einsatz.

Jene Behörden, denen die Norm nicht bekannt war, sollten angeben, ob sie sich vorstellen könnten, von der Formerleichterung Gebrauch zu machen und wenn ja, in welchen Verfahren. Hierzu wurden auf Landesebene keine Angaben gemacht. Die Kommunen, denen § 25a EGovG NRW zuvor unbekannt war, sahen hingegen vielfältige Anwendungsmöglichkeiten.

Allgemein wurde eine digitale Antragstellung für möglich gehalten sowie die flexible Handhabung von Formvorschriften, z.B. im Rahmen von Baugenehmigungsverfahren, von Auskünften in Standes- und Meldewesen oder von Leistungsangelegenheiten.

Gefragt war umgekehrt auch nach Fällen, in denen die Behörden, denen die Norm bekannt war, bewusst von der Anwendung abgesehen haben und mit welcher Begründung. Die Landesbehörden gaben zu 84 % an, dass es solche Fälle gab, genannt wurde im Einzelfall aber lediglich die Bauplanung als konkreter Anwendungsfall. Dies sei auf rechtliche Bedenken zurückzuführen. Auf kommunaler Ebene haben 71 % der Behörden von der Anwendung des § 25a EGovG NRW in bestimmten Fällen abgesehen. Hier wurden als Beispiele u.a. das Ordnungswesen, SEPA-Lastschriftmandate und das Straßenverkehrswesen genannt. Dazu gaben 67 % der Kommunen an, dass angesichts der Befristung der Norm bis zum 31. Dezember 2020 der Aufwand, Prozesse umzustellen, zu groß gewesen sei. 56 % äußerten rechtliche Bedenken und 33 % hatten Bedenken wegen der Sensibilität der Themenbereiche. 11 % beriefen sich schließlich auf technische Gründe (Mehrfachnennungen waren möglich).

Die letzte Frage zielte schließlich auf die Weiterführung bzw. -entwicklung des § 25a EGovG NRW ab. 67 % der Kommunen befürworteten eine dauerhafte Einführung einer mit § 25a EGovG NRW vergleichbaren Norm. Dagegen haben sich nur 1% der Kommunen ausgesprochen. Die übrigen 32 % haben hierzu keine Angabe gemacht. Auf Landesebene befürworteten 52 % der befragten Behörden eine Verstärkung der Formerleichterung. Dagegen sprachen sich 10 % aus. 38 % der befragten Landesbehörden haben hierzu keine Aussage getroffen.

Zusammenfassend betrachtet befürworten die Behörden auf kommunaler und Landesebene die Möglichkeit, Formvorschriften in elektronischen Verwaltungsverfahren flexibler und letztlich einfacher gestalten zu können. Gerade in Zeiten, in denen der physische Zugang zu Behörden erschwert ist, ist es besonders wichtig, dass Verwaltungsleistungen durch die Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen trotzdem in Anspruch genommen werden können. Dies spiegelt auch die breite Inanspruchnahme des § 25a EGovG NRW in vielen verschiedenen und grundlegenden Gebieten wie der Leistungsverwaltung oder der Rechnungsbearbeitung innerhalb der Behörden wider.

Aber auch losgelöst hiervon wird der Abbau von Schriftformerfordernissen zur Verwaltungsmodernisierung von den Behörden unterstützt. So hat beispielsweise eine Kommune angemerkt, die inhaltliche Richtung des § 25a EGovG NRW sei genau „das fehlende Element, um viele Hemmnisse bei der praktischen Umsetzung medienbruchfreier digitaler Verwaltungsprozesse zu beseitigen“. Eine andere ist der Meinung, dass die Anwendung des § 25a EGovG NRW oftmals an der Angst und dem mangelnden Mut der Verwaltungen scheitere und impliziert damit, dass die Verwaltung in der Digitalisierung mutiger werden und vorhandene Möglichkeiten flexibler einsetzen müsse. Genau das erlaube eine solche Vorschrift wie § 25a EGovG NRW, ist eine weitere Kommune der Auffassung.

Im Hinblick auf eine Weiterentwicklung des § 25a EGovG NRW haben besonders die Kommunen kritisiert, dass der Ermessensspielraum des § 25a EGovG NRW zu groß gewesen sei. Es fehle an Anhaltspunkten, wann von einer Anwendung der Formerleichterung abzusehen sei, beispielsweise in Form von Wertgrenzen. Die Landesbehörden haben angebracht, § 25a EGovG NRW sei auf eine Ausnahmesituation zugeschnitten gewesen und müsse bei einer dauerhaften Einführung ein strukturell anderes Format haben. Es müsse unbedingt vermieden werden, dass es zu Widersprüchen mit anderen Regelungen, insbesondere im VwVfG NRW, komme. Dabei müsse vor allem auch die Rechtssicherheit gewährleistet sein.

c.) Fazit der Landesregierung

§ 25a EGovG NRW hat dazu beigetragen, dass die Verwaltung während der Corona-Pandemie arbeitsfähig bleibt, auch wenn Bürgerinnen, Bürger, Unternehmensvertreterinnen und -vertreter nicht persönlich bei der Behörde vorstellig werden konnten. Aber auch unabhängig von einer Pandemie besteht bei den Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen sowie Behörden der Wunsch nach einem vereinfachten, unbürokratischen Zugang zur Verwaltung. Die Behörden selbst wünschen sich mehr Mut beim Einsatz neuer Mittel und Wege. Die Einführung einer dauerhaften Norm zur Erleichterung von Formvorschriften wäre daher insgesamt eine wichtige Errungenschaft auf dem Weg zur weiteren Modernisierung der Landesverwaltung.

Es hat sich umgekehrt aber auch gezeigt, dass noch keine ausreichenden Erfahrungswerte für eine dauerhafte Implementierung des § 25a Abs. 1 EGovG NRW vorliegen. Der Abbau von Formvorschriften ist ein wichtiger Schritt in Richtung einer modernen und serviceorientierten Verwaltung, doch es sollten noch weitere Erfahrungen mit den Möglichkeiten zum Abbau von Schriftformerfordernissen gesammelt werden – auch um den vorgetragenen Bedenken (zu großer Ermessensspielraum; Rechtssicherheit etc.) Rechnung tragen zu können.

Daher hält es die Landesregierung für sinnvoll, anstelle des bisherigen § 25a Abs. 1 EGovG NRW dauerhaft eine sog. **Experimentierklausel** im EGovG NRW vorzusehen. Das Rechtsinstrument der Experimentierklausel ist ein Baustein eines innovationsfreundlichen und evidenzbasierten Rechtsrahmens und ein entscheidender Faktor eines attraktiven Innovationsstandortes.² Experimentierklauseln schaffen kontrollierte Freiräume zur Erprobung von Innovationen in Reallaboren. Gleichzeitig ermöglichen sie es, den Rechtsrahmen verantwortungsvoll und zielgerichtet weiterzuentwickeln.³ Experimentierklauseln mit der aufgezeigten Zielrichtung gibt es bereits in den Ländern Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

In ihrem Beschluss vom 30. November 2020 hat die Wirtschaftsministerkonferenz die Zielsetzung, Experimentierklauseln systematisch in der Gesetzgebung zu verankern und die Rahmenseetzungen für Reallabore zu verbessern, begrüßt. Ebenso forderten die 27 EU-Mitgliedstaaten am 16. November 2020 die EU-Kommission mit ihren Ratschlussfolgerungen dazu auf, verstärkt Experimentierklauseln und Reallabore zu nutzen. Auch aus Wirtschaft und Wissenschaft wird vermehrt der Wunsch nach mehr Freiräumen zur Erprobung neuer Ideen geäußert.⁴

Entscheidend bei der Formulierung einer entsprechenden Experimentierklausel sind Innovationsoffenheit, Innovationsverantwortung und – damit ihre Anwendung durch Verwaltung auch Realität werden kann – Leistungsstärke. Die Norm muss dementsprechend für die rechtsanwendende Verwaltung anwendungsfreundlich, in ihren Voraussetzungen und Rechtsfolgen voraussehbar und hinreichend flexibel sein, damit die Experimentierklausel in der Praxis ihren Zweck erfüllen kann.⁵

² Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Recht flexibel – Arbeitshilfe zur Formulierung von Experimentierklauseln, Dezember 2020, S. 5.

³ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Recht flexibel – Arbeitshilfe zur Formulierung von Experimentierklauseln, Dezember 2020, S. 3.

⁴ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Recht flexibel – Arbeitshilfe zur Formulierung von Experimentierklauseln, Dezember 2020, S. 3.

⁵ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Recht flexibel – Arbeitshilfe zur Formulierung von Experimentierklauseln, Dezember 2020, S. 9.

2. Ergebnisse und Einschätzung zu § 25a Abs. 2 EGovG NRW (Bekanntgabefiktion)

a.) Regelungsbereich des § 25a Abs. 2 EGovG NRW

§ 25 Abs. 2 EGovG NRW ermöglichte – mit Einwilligung des Beteiligten und angelehnt an § 6 Abs. 4 BayEGovG – eine Vereinfachung der Bekanntgabe von Verwaltungsakten. Da keine flächendeckende Infrastruktur im Land für einen Datenabruf durch Datenfernübertragung zur Verfügung steht, konnte die Bekanntgabe auch durch elektronische Übermittlung des Verwaltungsaktes, z.B. per E-Mail, erfolgen, wenn der Beteiligte diesem Weg vorher zugestimmt hat. Auch bei dieser Regelung lag es im Ermessen der zuständigen Behörde zu entscheiden, für welche Verwaltungsleistungen die Bekanntgabefiktion geeignet ist und angewendet wird. Im Rahmen der Ermessensausübung hatte die zuständige Behörde insbesondere die Sensibilität der auszutauschenden Daten in den Blick zu nehmen.

b.) Ergebnisse der Befragung

Wegen der Einzelheiten zu Umfang, Resonanz, Bekanntheitsgrad und Akzeptanz der Norm wird auf die obigen Ausführungen zum § 25a Abs. 1 EGovG NRW verwiesen. Ein Großteil der Fragen bezog sich zumeist auf beide Absätze des § 25a EGovG NRW. Dementsprechend wurde auch die Regelung des § 25a Abs. 2 EGovG NRW von den Behörden auf kommunaler und auf Landesebene als eine wertvolle Möglichkeit gesehen, auf die Besonderheiten der Pandemiesituation zu reagieren und Verwaltungsverfahren zu optimieren.

Besonders auf der Kommunalebene haben die Behörden vielfach von § 25a Abs. 2 EGovG NRW Gebrauch gemacht. Die Landesbehörden nannten Gebührenbescheide als beispielhafte Anwendungsfälle.

c.) Fazit der Landesregierung

§ 25a Abs. 2 EGovG NRW wurde ebenfalls überwiegend positiv von den befragten Behörden beurteilt. Besonders die Möglichkeit, Verwaltungsakte schneller und technisch einfacher bekanntzugeben, als dies nach § 41 Abs. 2a VwVfG NRW möglich ist, führt dazu, dass die befragten Behörden großes Interesse an der Verstetigung dieser Regelung haben.

Zwischenzeitlich hat auch der Bundesgesetzgeber den Regelungsbedarf erkannt. Der Bund hat im parlamentarischen Verfahren zum Gesetz zur Digitalisierung von Verwaltungsverfahren bei der Gewährung von Familienleistungen noch kurzfristig eine Ergänzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) um eine Bekanntgabefiktion vorgesehen.⁶ Durch Artikel 1 des Gesetzes zur Digitalisierung von Verwaltungsverfahren bei der Gewährung von Familienleistungen vom 3. Dezember 2020 (BGBl. S. 2668), in Kraft getreten am 10. Dezember 2020, wurde dementsprechend im OZG ein neuer § 9 zur Bekanntgabe von elektronischen Verwaltungsakten in OZG-Nutzerkonten („3-Tages-Fiktion“) eingefügt.

Die Vorschrift regelt eine besondere Form der Bekanntgabe elektronischer Verwaltungsakte, bei der der Verwaltungsakt dem Adressaten nicht zugesendet, sondern zum Abruf in einem elektronischen Postfach des Nutzerkontos bereitgestellt wird. Diese Form der Bekanntgabe erfordert für die tatsächliche Kenntnisnahme des Verwaltungsaktes das Zutun des Adressaten und kann von der Behörde deshalb nur mit Einwilligung des Betroffenen gewählt werden. Da die Erfassung und Protokollierung des tatsächlichen Abrufs und damit eine beweissichere

⁶ Vgl. BT-Drs. 19/23774 v. 28.10.2020.

Feststellung des tatsächlichen Zugangs durch die am Portalverbund beteiligten Behörden gegenwärtig technisch zu aufwändig und auf absehbare Zeit nicht durchgängig gewährleistet ist, wird der Zugang – in Anlehnung an die Regeln zur Bekanntgabe durch Versendung – fingiert. Maßgeblich für die Zugangsfiktion ist die Bereitstellung zum Abruf, über die der Betroffene benachrichtigt wird. Sie tritt an die Stelle der Versendung bei der herkömmlichen Bekanntgabe.

Diese Regelung gilt „nur“ für die Bekanntgabe von Verwaltungsakten, die zum Abruf in einem Postfach hinterlegt werden, welches zu einem Nutzerkonto im Sinne des OZG gehört. Bei den OZG-Leistungen handelt es sich allerdings um nahezu alle relevanten Verwaltungsleistungen, in denen eine Bekanntgabe erforderlich ist und in denen das Verfahren zugunsten von Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen entbürokratisiert werden sollte.

Erforderlich hierfür ist die vorherige Einrichtung eines Nutzerkontos – in Nordrhein-Westfalen das Servicekonto.NRW – durch die Beteiligte bzw. den Beteiligten. Die Behörde darf den Verwaltungsakt nur durch Bereitstellung zum Abruf im elektronischen Postfach dieses Nutzerkontos bekanntgeben, wenn die bzw. der Beteiligte zuvor in diese Form der Bekanntgabe eingewilligt hat. Eine Behörde ist nicht verpflichtet, einen Verwaltungsakt in dieser Form bekanntzugeben. Nach pflichtgemäßem Ermessen können auch andere Bekanntgabeformen gewählt werden, wenn die Bekanntgabe zum Abruf etwa untunlich ist. Die oder der Beteiligte kann sich auch von einer bzw. einem Bevollmächtigten vertreten lassen. In diesem Fall wird der Verwaltungsakt im Postfach des Nutzerkontos der bzw. des Bevollmächtigten zum Abruf bereitgestellt.

Die Bundesregierung muss sowohl dem Bundestag als auch dem Bundesrat bis zum 10.12.2025 über die Erfahrungen mit der Bekanntgabe des Verwaltungsaktes über das Postfach in der Praxis berichten. Im Anschluss kann beispielsweise auch über eine Verstetigung in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder entschieden werden.

Die Landesregierung hat bereits die weiteren rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen für die Anwendung des § 9 OZG geschaffen. Sie betreibt mit Servicekonto.NRW ein Nutzerkonto im Sinne des OZG, in dem Nutzer freiwillig ein Postfach einrichten können, das zur elektronischen Bekanntgabe genutzt werden kann. Die Rechtsgrundlage für die Einrichtung eines Postfachs in Servicekonto.NRW wurde durch Artikel 2 der Verordnung zur Einführung der Serviceportal.NRW-Verordnung und zur Änderung der Servicekonto.NRW-Verordnung vom 10. Dezember 2020 (GV. NRW. S. 1212), in Kraft getreten am 23. Dezember 2020, mit § 8 der Servicekonto.NRW-Verordnung bereits unmittelbar geschaffen.

Die Regelung im OZG ist auch in Nordrhein-Westfalen unmittelbar anwendbar, soweit die Behörden Bundesrecht als eigene Angelegenheit ausführen. Soweit Verwaltungsleistungen im Serviceportal.NRW zur Verfügung gestellt werden, die auf dem Vollzug von Landesrecht beruhen, würde es noch einer eigenen entsprechenden landesrechtlichen Regelung bedürfen.

Die Beibehaltung des § 25a Abs. 2 EGovG NRW in seiner ursprünglichen Form – neben § 9 OZG – und damit zwei sehr ähnliche, aber im Detail doch unterschiedliche Normen vorzusehen, würde nach Ansicht der Landesregierung für die Rechtsanwender nur zu Rechtsunsicherheiten führen. Daher hält es die Landesregierung für sinnvoll, anstelle des bisherigen § 25a Abs. 2 EGovG NRW eine dem § 9 OZG entsprechende Regelung – bezogen auf den Vollzug von Landesrecht – in das EGovG NRW aufzunehmen. Dies wird zu einem Gleichlauf von Bundes- und Landesrecht und die Arbeit in den Behörden vereinfachen.

III. ELSTER-Zertifikate als Identifizierungsmittel

Der Landtag hat die Landesregierung darüber hinaus aufgefordert, zu prüfen, ob nach Schaffung der bundesrechtlichen Grundlagen der Nutzung der ELSTER-Zertifikate als Identifizierungsmittel noch landesrechtliche Rechtsvorschriften entgegenstehen. Ggf. sollte die Landesregierung einen Gesetzentwurf vorlegen, mit dem eine Rechtsgrundlage für die Nutzung der ELSTER-Zertifikate als Identifizierungsmittel in Nordrhein-Westfalen geschaffen wird.

Bürgerinnen und Bürger wollen sich nicht nur sicher, sondern auch einfach online identifizieren können. Dies bedeutet, dass sie sich möglichst nur einmal registrieren müssen und vorhandene elektronische Identitäten – wie eben z.B. das weit verbreitete ELSTER-Zertifikat für Steuerangelegenheiten – auch für andere Verwaltungsvorgänge nutzen können, sofern damit das geforderte Vertrauensniveau für einen Verwaltungsdienst erfüllt wird.⁷

Der Bund hat daher im Rahmen des Gesetzes zur Digitalisierung von Verwaltungsverfahren bei der Gewährung von Familienleistungen vom 3. Dezember 2020 auch eine von Nordrhein-Westfalen unterstützte Anpassung der Abgabenordnung vorgenommen. Diese lässt eine Übermittlung von Identifizierungsdaten, die beim Bundeszentralamt für Steuern gespeichert sind, an ein Nutzerkonto im Sinne des § 2 Abs. 5 OZG zu. Folglich ist auch ein Transfer an das nordrhein-westfälische Servicekonto.NRW möglich. Landesrechtliche Rechtsvorschriften stehen dieser Nutzung über ein Nutzerkonto nicht entgegen. Die von der Steuerverwaltung eingesetzten sicheren Verfahren werden bundesweit zum Nachweis der Identität auf dem Vertrauensniveau „substantiell“ anerkannt. Dies entspricht auch dem Beschluss des IT-Planungsrates (Entscheidung 2019/44), ELSTER-Zertifikate für das Vertrauensniveau „substantiell“ einsetzbar zu machen.

Auf gemeinsame Initiative Nordrhein-Westfalens und Bayerns hat der Bundesrat im Gesetzgebungsverfahren überdies den Bund u.a. gebeten, im o.g. Gesetz eine geeignete Rechtsgrundlage für das Organisationskonto zu ergänzen. Diese sollte eine einheitliche Identifizierung von Unternehmen im Portalverbund ermöglichen, und geeignete Regelungen zum Schriftformersatz für Unternehmen und zur Bekanntgabe von Bescheiden im Rahmen des Portalverbunds beinhalten.⁸ Der Bund hat diese Anmerkungen aufgegriffen und im o.g. Gesetz die Rechtsgrundlagen für ein bundesweit einheitliches Organisationskonto unter Einbindung der ELSTER-Zertifikate geschaffen. Überdies wurde der Schriftformersatz für Organisationen über das ELSTER-Zertifikat ermöglicht, um Verwaltungsleistungen mit Schriftformerfordernis elektronisch abwickeln zu können. Nordrhein-Westfalen konnte sich so auch im Bund-Länder-Kontext erfolgreich einbringen und seiner Vorreiterrolle in Sachen Digitalisierung gerecht werden.

Die erforderlichen Rechtsgrundlagen für die Nutzung der ELSTER-Zertifikate als Identifizierungsmittel in Nordrhein-Westfalen sind damit geschaffen. Weiteren gesetzgeberischen Handlungsbedarf gibt es in diesem Kontext derzeit aus Sicht der Landesregierung nicht.

IV. Identifizierungsmittel privater Anbieter in Verwaltungsverfahren

Neben staatlichen Diensten wie ELSTER könnte grundsätzlich auch die Nutzung von Identifizierungsmitteln privater Anbieter (z.B. Banken-ID) in Betracht gezogen werden, sofern die

⁷ Vgl. Prof. Dr. Engel (KDN - Dachverband kommunaler IT-Dienstleister), Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Digitalisierung und Innovation am 14. Mai 2020 (Drucksache 17/2643).

⁸ Vgl. BR-Drs. 436/1/20 v. 04. September 2020.

technischen und rechtlichen Voraussetzungen einer Identifizierung über diese Dienste nicht entgegenstehen. In den vergangenen Jahren waren die staatlichen Identifizierungsmittel, wie der elektronische Personalausweis, wenig verbreitet und akzeptiert, weil die Nutzung teilweise wenig nutzerfreundlich ausgestaltet war und beispielsweise ein separates Kartenlesegerät erforderte. Identifizierungsmittel privater Anbieter boten hier in den letzten Jahren bedienerfreundlichere Lösungen an.

Bislang gibt es allerdings einzig für den privaten Anbieter *Verimi* eine Einstufung für das Vertrauensniveau „substantiell“ vom zuständigen Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI). Diese Einstufung bezieht sich indes nur auf die Nachnutzung der Identifizierungsdaten des elektronischen Personalausweises, des elektronischen Aufenthaltstitels bzw. der eID-Karte für Bürgerinnen und Bürger der EU und des EWR gem. eID-Karte-Gesetz, nicht jedoch auf andere Identifizierungsverfahren, die *Verimi* anbietet.

Für andere private Anbieter gibt es bislang keine solcher Einstufungen auf Vertrauensniveau „substantiell“ oder höher, so dass ein Einsatz weiterer privater Anbieter nur bis zum Vertrauensniveau „normal“ möglich ist. Eine solche Nutzung bietet sich jedoch aufgrund des geringen Mehrwerts und der damit verbundenen Kosten derzeit nicht an.

Eine Zulassung von Identifizierungsmitteln privater Anbieter allein in Nordrhein-Westfalen auf Vertrauensniveau „substantiell“ könnte nicht in einem nach dem OZG verpflichtenden Nutzerkonto – Servicekonto.NRW – eingesetzt werden und würde zudem dem Grundgedanken des OZG widersprechen. Die deutsche Verwaltung will einen Transformationsprozess durchlaufen, die notwendigen Veränderungen in ihren Arbeitsprozessen forcieren und den Aufbau moderner digitaler Plattformen und „One-Stop-Shops“ für Bürgerinnen und Bürger sowie für die Wirtschaft vorantreiben, um das schon lange gegebene Versprechen einer digitalen Verwaltung Wirklichkeit werden zu lassen. Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen wäre aber schwer zu vermitteln, wenn sie innerhalb des nach dem OZG vorgesehenen Portalverbundes sich erst über ein Identifizierungsmittel eines privaten Anbieters identifizieren könnten, dann aber im weiteren eine zweite (andere) Identifizierung vornehmen müssten, wenn sie im Portalverbund eine konkrete Verwaltungsleistung eines anderen Bundeslandes in Anspruch nehmen wollten. Die Zulassung von Identifizierungsmitteln privater Anbieter sollte daher idealerweise auch von den anderen Bundesländern anerkannt werden.

Nordrhein-Westfalen und Bayern haben daher in der o.g. Bundesratsinitiative den Bund außerdem gebeten, im Gesetz zur Digitalisierung von Verwaltungsverfahren bei der Gewährung von Familienleistungen im OZG zusätzlich eine Rechtsgrundlage zur Sicherstellung der Interoperabilität zwischen den Nutzerkonten des Bundes und der Länder zu schaffen, um den Austausch von Identifizierungsdaten zwischen den Nutzerkonten des Bundes und der Länder zu ermöglichen. Der Bund hat auch diese Initiative Nordrhein-Westfalens aufgegriffen und mit § 8 Abs. 8 OZG ein Verfahren zur gegenseitigen Anerkennung der Nutzerkonten geschaffen. Voraussetzung für die Interoperabilität ist es, dass sich Nutzerkonten gegenseitig vertrauen können und im Rahmen der Identifizierung und Authentifizierung die für das jeweilige Vertrauensniveau vorgesehenen Identifizierungsmittel zum Einsatz kommen. Um dieses gegenseitige Vertrauen der Nutzerkonten sicherzustellen, sieht § 8 Abs. 8 OZG eine Verordnungsermächtigung vor, die technischen Rahmenbedingungen der Interoperabilität und ein Anerkennungsverfahren für Identifizierungsmittel in einer Rechtsverordnung festzulegen. Die Anerkennung soll nach einer Gesamtabwägung verschiedener Aspekte, insbesondere des jeweiligen Vertrauensniveaus, aber auch unter den Gesichtspunkten der Nutzerfreundlichkeit, der Kosten und der sicherheitstechnischen Vorgaben erfolgen. Sie führt nicht dazu, dass der Bund und die einzelnen Länder jedes nach der zu erlassenden Rechtsverordnung zulässige Identifizie-

rungsmittel auch selbst einsetzen müssen. Es wird lediglich dem Bund oder einem oder mehreren Ländern – und damit auch Nordrhein-Westfalen – ermöglicht, weitere Identifizierungsmittel einzusetzen. Die Festlegung in der Rechtsverordnung stellt sicher, dass der Einsatz eines konkreten Identifizierungsmittels bei Bund oder anderen Bundesländern auf gleichem Vertrauensniveau anerkannt wird. Die Aufnahme neuer Identifizierungsmittel in den Katalog soll erfolgen, sobald sich Bund und Länder zuvor im IT-Planungsrat auf Grundlage einer Empfehlung des BSI auf die Einführung dieses Identifizierungsmittels verständigt haben.⁹ Der Bund betont, dass damit auch die Möglichkeit eröffnet wird, dass sich natürliche Personen und Organisationen mit den durch Rechtsverordnung nach § 8 Absatz 8 OZG anerkannten Identifizierungsmitteln privater Anbieter identifizieren können.¹⁰

Die Landesregierung weist allerdings auch auf die weiteren Verbesserungen der staatlichen Identifizierungsmittel hin. Insbesondere im Rahmen des vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) geförderten Projekts OPTIMOS ist eine Plattform geschaffen worden, die eine Nutzung der Identifizierungsdaten des Personalausweises, des elektronischen Aufenthaltstitels bzw. der eID-Karte für EU-Bürger über ein Smartphone ermöglicht und die die Vorgaben der EU für das Vertrauensniveau „substantiell“ erfüllt.¹¹ Die einfache Online-Identifikation und Authentifikation mit dem Smartphone dürfte die Nutzerfreundlichkeit und -akzeptanz der staatlichen Identifizierungsmittel deutlich erhöhen, weil damit insbesondere kein separates Kartenlesegerät mehr erforderlich ist.

Konkreten weiteren gesetzgeberischen Handlungsbedarf sieht die Landesregierung daher in dem Themenfeld der Identifizierungsmittel privater Anbieter in Verwaltungsverfahren derzeit nicht.

V. Ergebnis und Ausblick

Die Evaluation des § 25a EGovG NRW hat gezeigt, dass die befristete Einführung der Vorschrift in das EGovG NRW dazu beigetragen hat, die Handlungsfähigkeit der Landesregierung und auch die Vorreiterrolle Nordrhein-Westfalens im Bereich Digitalisierung zu unterstreichen. Sowohl Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen als auch die Verwaltung wurden durch die Vorschrift entlastet. Es konnten wichtige Erkenntnisse zur weiteren Digitalisierung, Flexibilisierung und Entbürokratisierung gewonnen werden, die es nun mit einer neuen Experimentierklausel im EGovG NRW weiter zu vertiefen gilt.

Der Landtag hat zurecht auch den Fokus auf die sichere und zugleich einfache Identifizierung in der digitalen Behördenwelt gelegt. Diese ist ein zentraler Baustein zur Umsetzung des One-Stop-Prinzips. Hier hat es sich ausgezahlt, dass sich die Landesregierung in den vergangenen Monaten verstärkt in gemeinsamen Bund-Länder-Arbeitsgruppen engagiert hat und so die erforderlichen bundesrechtlichen Änderungen zum Organisationskonto, zur Nutzung der ELSTER-Zertifikate, zur Interoperabilität der Nutzerkonten und zur Ermöglichung der Zulassung privater Anbieter im OZG initiieren und unterstützen konnte. Die vom Landtag adressierten Themen – ELSTER-Zertifikate, Zulassung privater Identifizierungsanbieter, aber auch die Bekanntgabefiktion nach § 25a Abs. 2 EGovG NRW – konnten so direkt auf Bundesebene eingebracht werden und finden zukünftig nicht nur in Nordrhein-Westfalen, sondern darüber hinaus im gesamten Portalverbund, Anwendung und Berücksichtigung. Die Landesregierung wird sich daher auch weiterhin in den entsprechenden Bund-Länder-Arbeitsgruppen engagieren

⁹ Vgl. BT-Drs. 19/23774, S. 20.

¹⁰ Vgl. BT-Drs. 19/23774, S. 18.

¹¹ <https://www.bundesdruckerei.de/de/Innovation/Optimos>.

und damit wichtige Digitalisierungsthemen, wie z.B. das digitale Siegel und den Schriftformer-satz, auch auf Bundesebene vorantreiben.¹²

Die Weiterentwicklung des § 25a Abs. 1 EGovG NRW hin zu einer Experimentierklausel nach dem Vorbild anderer Länder, die auch weitere Verwaltungsverfahren- und Verwaltungskostenregelungen einbeziehen kann, wird die Landesregierung dem Landtag in diesem Jahr als Gesetzentwurf vorlegen. Dieser wird in Weiterentwicklung des bisherigen § 25a Abs. 2 EGovG NRW auch eine dem § 9 OZG entsprechende Regelung – bezogen auf den Vollzug von Landesrecht – enthalten. Die Landesregierung will sich allerdings nicht nur auf diese Aspekte beschränken, sondern plant noch weitere Maßnahmen zur Entbürokratisierung und Beschleunigung der Digitalisierung. Folglich werden weitere Änderungen sowohl im EGovG NRW als auch in anderen landesrechtlichen Vorschriften angestrebt. Entsprechend der gängigen Praxis und der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes (GGO) wird die Landesregierung daher zunächst den Verbänden und Fachkreisen die Gelegenheit zur Stellungnahme geben.

Der Landtag hat die Landesregierung aufgefordert, Hürden für die Digitalisierung im Verwaltungsverfahren zu identifizieren und abzuschaffen. Die Landesregierung verfolgt dieses Ziel auf allen Ebenen und versteht – wie der Nationale Normenkontrollrat –, dass die Digitalisierung schon beim Gesetzentwurf anfängt. Der Normenkontrollrat fordert diesbezüglich von der Bundesregierung einen „Digital-TÜV“, um die Vollzugs- und Digitaltauglichkeit von Gesetzen zu verbessern.¹³ Die Umsetzung und der digitale Vollzug sind von Anfang an mitzudenken. Die Bundesregierung strebt derzeit die Realisierung eines solchen „Digital-TÜV“ an. Die Landesregierung hat ein solches Konzept eines „E-Government-Checks“ bereits erarbeitet und die GGO schon entsprechend geändert. § 38 GGO wurde um den Aspekt der Digitalisierung ergänzt. Das Gesetzesvorblatt wird zukünftig auch explizit zu den Auswirkungen auf das E-Government und die Digitalisierung von Staat und Verwaltung Auskunft geben. Die Legisten in Nordrhein-Westfalen haben überdies durch eine Ergänzung des Rechtsetzungsleitfadens (Anlage 6 zur GGO) und einen gesonderten „E-Government-Check“ (Anlage 10 (neu) zur GGO) das nötige Handwerkszeug und Hinweise für einen „Digital-TÜV“ an der Hand. Nordrhein-Westfalen wird somit auch in diesem Kontext seiner Vorreiterrolle im Bereich der Digitalisierung gerecht.

¹² Vgl. auch die Bundesratsinitiative Nordrhein-Westfalens, BR-Drs. 582/20 v. 30.09.2020, insb. Ziffer 27.

¹³ Jahresbericht 2020 des Nationalen Normenkontrollrates, S. 36 f.