



Ministerium der Justiz Nordrhein-Westfalen, 40190 Düsseldorf

Seite 1 von 4

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

10.10.2024

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
18. WAHLPERIODE

Aktenzeichen

1518-IT.261

bei Antwort bitte angeben

**VORLAGE**  
**18/3097**

Bearbeiter: Herr Dr. Roth

Telefon: 0211 8792-732

Alle Abgeordneten

## Entwurf der Finanzierungsvereinbarung für das Vorhaben Elektronische Gefangenepersonalakte (eGPA) im Rahmen der Digitalisierungsinitiative für die Justiz

### Anlagen:

- Entwurf Finanzierungsvereinbarung eGPA
- Anlage 1 – Finanzierungsbedingungen und Leitlinien
- Anlage 2 – Entsperrungsantrag – Digitalisierungsinitiative

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

gemäß Abschnitt II, Ziffer 1 der „Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung“ übersende ich den Entwurf der Finanzierungsvereinbarung eGPA nebst Anlagen.

Aufgrund von Beschlüssen der Bund-Länder-Kommission für Informationstechnik in der Justiz (BLK) und deren Arbeitsgruppe „Sachkommission für Informationstechnik im Justizvollzug“, in der Nordrhein-Westfalen den Vorsitz hat, wurde ein länderübergreifendes Projekt „Einführung der elektronischen Gefangenepersonalakte (eGPA)“ eingerichtet. Hierbei handelt es sich um das derzeit mit Abstand größte und umfassendste IT-Projekt im Justizvollzug.

Dienstgebäude und  
Lieferanschrift:  
Martin-Luther-Platz 40  
40212 Düsseldorf  
Telefon: 0211 8792-0  
Telefax: 0211 8792-456  
poststelle@jm.nrw.de  
www.justiz.nrw



Der Justizvollzug soll insgesamt und systematisch eine vollwertige Integration in die bundesweite IT-Landschaft der Justiz erfahren. Ziel des Projekts ist nicht nur die Einbindung der Fachverfahren des Justizvollzugs in die verschiedenen e-Akten-Systeme der Justiz, sondern die Entwicklung und Einführung einer länderübergreifenden eGPA samt Konvergenz der Fachverfahren, ganzheitlicher Koordination, geeigneter Systemarchitektur und eindeutig definierter Systemschnittstellen. Die Justizministerinnen und Justizminister des Bundes und der Länder haben sich auf dem Bund-Länder-Digitalgipfel am 30. März 2023 in ihrer Gipfelerklärung darauf verständigt, die Digitalisierung der Justiz gemeinsam zu beschleunigen. Im Rahmen der sogenannten Digitalisierungsinitiative für die Justiz werden in den Haushaltsjahren 2023 bis 2026 zu diesem Zweck Mittel bereitgestellt. Der Bund fördert Digitalisierungsvorhaben der Länder, die der gesamten Justiz zugutekommen und für die eine Bundeszuständigkeit besteht (sog. Säule 2-Vorhaben). Der E-Justice-Rat hat in seiner Sitzung am 26. April 2023 beschlossen, u. a. das Projekt „eGPA“ für eine Beteiligung des Bundes an den Entwicklungskosten zu priorisieren. Der Umfang der Beteiligung soll sich dabei nach den besonderen Verhältnissen im Vorhaben richten. Der Beschluss wurde auf dem zweiten Bund-Länder-Digitalgipfel am 25. Mai 2023 durch die Justizministerinnen und Justizminister des Bundes und der Länder zustimmend zur Kenntnis genommen.

In der Folge hat das BLK-Architekturbüro (BLK-AB) Vorschläge zu einer Projektorganisation und einer Roadmap vorgestellt, die sodann mit hohem Engagement weiterverfolgt worden sind. Nachdem der weitere Ressourcenbedarf für das Projektteam insgesamt ermittelt worden war, hat die BLK in ihrer 114. Sitzung unter dem Vorbehalt haushaltsrechtlicher Verfügbarkeit der Mittel dem Beschlussvorschlag zugestimmt, die von den Ländern zu tragenden Kosten für das zur Einführung der eGPA erforderliche Personal (u. a. Projektmanager, Projektbüro) und die Projektarbeit (Anforderungsanalyse, Umsetzungsplan) nach dem Königsteiner Schlüssel zu verteilen. Gleichzeitig wurde die Sachkommission für IT im Justizvollzug gebeten, sich weiterhin für eine Kostenbeteiligung des Bundes einzusetzen.



In der 26. Sitzung der Sachkommission für IT im Justizvollzug vom 5. bis 6. Dezember 2023 wurde beschlossen, bei der Entwicklung der eGPA länderübergreifend vorzugehen und im Rahmen einer engen Zusammenarbeit eine Verbundlösung zu erarbeiten. Anschließend ist nach einer Auftaktveranstaltung im Dezember 2023 mit der Projektarbeit begonnen worden. Hierbei wird die Justiz durch den Landesbetrieb IT.NRW unterstützt. Derzeit wird eine Anforderungsanalyse durchgeführt, bei der die Interessen und Anforderungen der Länder über den Themenkreis eGPA berücksichtigt werden. Die Anforderungsanalyse erfolgt in einer iterativen (agilen) Vorgehensweise, welche regelmäßige Zwischenergebnisse liefern soll.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags hat in seiner Sitzung am 20. März 2024 u.a. die Mittel für das Ländervorhaben „Elektronische Gefangenenpersonalakte“ wie beantragt mit 30%-Beteiligung entsperret und damit eine Kostenübernahme durch den Bund in Höhe von maximal 2.400.000 Euro für die Jahre 2024 bis 2026 zugesichert. Hierin sind bereits geschätzte Kosten für ein mögliches Prototyping und eine mögliche softwareseitige Entwicklung der eGPA enthalten.

Die finanzielle Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland erfordert entsprechend der Finanzierungsbedingungen und Leitlinien für die Finanzierung von Vorhaben zur Digitalisierung der Justiz aus dem Titel 0710 532 03 vom 21. März 2023 (Anlage 1 des Entwurfs der Finanzierungsvereinbarung) den Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung zur Absicherung der Einhaltung der Finanzierungsbedingungen, der regelgerechten Mittelverwendung und der Einhaltung der Berichtspflichten.

Der Bund trägt bis zum Ablauf des 31. Dezember 2026 einen Anteil von 30 % der Kosten der Entwicklung des Vorhabens eGPA. 70 % der Kosten der Entwicklung des gemeinsamen Projekts werden auf die beteiligten Landesjustizverwaltungen nach dem Königsteiner Schlüssel verteilt.

Die erforderlichen Mittel für die anteilig auf Nordrhein-Westfalen entfallenden Projektkosten werden aus den bereiten Mitteln des Kapitels 04 210, Titel 547 64 finanziert.



Der Interministerielle Ausschuss für Verfassungsfragen hat keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen den Entwurf der Finanzierungsvereinbarung eGPA erhoben. Die Landesregierung hat den Entwurf der Finanzierungsvereinbarung eGPA in der Kabinettsitzung am 08.10.2024 beraten und den Kabinettsbeschluss zur Zeichnung der Verwaltungsvereinbarung gefasst.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Benjamin Limbach

**Finanzierungsvereinbarung für das Vorhaben Elektronische Gefangenenpersonalakte  
(eGPA) im Rahmen der Digitalisierungsinitiative für die Justiz**

zwischen der

Bundesrepublik Deutschland,  
vertreten durch das

**Bundesministerium der Justiz,  
Mohrenstraße 37,  
10117 Berlin,**

dieses vertreten durch Frau Staatssekretärin Dr. Angelika Schlunck,

- nachfolgend: der Bund -

und

dem Land Nordrhein-Westfalen,  
vertreten durch das

**Ministerium der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen,  
Martin-Luther-Platz 40,  
40212 Düsseldorf,**

dieses vertreten durch Frau Staatssekretärin Dr. Daniela Brückner,

- nachfolgend: das Land -

- nachfolgend gemeinsam: die Parteien -

## Präambel

Die Justizministerinnen und Justizminister des Bundes und der Länder haben sich auf dem Bund-Länder-Digitalgipfel am 30. März 2023 in ihrer Gipfelerklärung darauf verständigt, die Digitalisierung der Justiz gemeinsam zu beschleunigen. Im Rahmen der sogenannten Digitalisierungsinitiative für die Justiz werden in den Haushaltsjahren 2023 bis 2026 zu diesem Zweck Mittel bereitgestellt. Der Bund fördert Digitalisierungsvorhaben der Länder, die der gesamten Justiz zugutekommen und für die eine Bundeszuständigkeit besteht (sog. Säule 2-Vorhaben). Der E-Justice-Rat hat in seiner Sitzung am 26. April 2023 beschlossen, dass das vorliegende Vorhaben neben weiteren Vorhaben, die der Säule 2 zuzuordnen sind, für eine Beteiligung des Bundes an den Entwicklungskosten priorisiert wird. Der Umfang der Beteiligung soll sich dabei nach den besonderen Verhältnissen im Vorhaben richten. Der Beschluss wurde auf dem zweiten Bund-Länder-Digitalgipfel am 25. Mai 2023 durch die Justizministerinnen und Justizminister des Bundes und der Länder zustimmend zur Kenntnis genommen. Aufgrund des Interesses an einer sachgerechten Gesetzgebung im Bereich des gerichtlichen Verfahrens im Strafvollzug und der Abbildung der Bedarfe des Generalbundesanwalts beim Bundesgerichtshof, für durch ihn eingewiesene Gefangene in den Justizvollzugsanstalten der Länder, beteiligt sich der Bund mit 30 % an den Entwicklungskosten des Vorhabens. Die Finanzierung des Vorhabens erfolgt aus dem Haushaltstitel 0710 532 03, dessen Mittel teilweise gesperrt sind. Das Bundesministerium der Justiz (BMJ) hat die Finanzierungsbedingungen und Leitlinien für die Finanzierung von Vorhaben zur Digitalisierung der Justiz aus dem Titel 0710 532 03 vom 21. März 2023 aufgestellt (**Anlage 1**). Diese sehen insbesondere vor, dass der Bund, vertreten durch das BMJ, mit dem federführenden Land nach Entsperrung der Haushaltsmittel durch den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages eine Verwaltungsvereinbarung zur Absicherung der Einhaltung der Finanzierungsbedingungen, der regelrechten Mittelverwendung und der Einhaltung der Berichtspflichten abschließt.

Vor diesem Hintergrund vereinbaren die Parteien Folgendes:

## § 1

### Finanzierung

(1) Der Bund beteiligt sich finanziell an dem Vorhaben Elektronische Gefangenenpersonalakte des Landes Nordrhein-Westfalen im Rahmen der Digitalisierungsinitiative für die Justiz.

(2) Der Bund übernimmt während der Vertragslaufzeit 30 % der Entwicklungskosten des Vorhabens Elektronische Gefangenenpersonalakte bis zur maximalen Höhe des nach § 2 Absatz 1 vereinbarten Zielwertes.

(3) Das Land übernimmt federführend die Entwicklung des Vorhabens als Projektverantwortlicher und stellt die hierfür erforderlichen Sach- und Personalmittel bereit. Soweit sachliche und personelle Mittel anderer Länder genutzt werden sollen, wird dies durch das Land koordiniert.

(4) Das Land versichert, dass bei Umsetzung des Vorhabens die Ziffern 3.3 und 4 der Anlage 1 berücksichtigt werden.

## § 2

### Höhe der bereitgestellten Mittel

(1) Die Höhe der durch den Bund nach § 1 Abs. 2 bereitgestellten Mittel ergibt sich aus dem Antrag auf Entsperrung von Haushaltsmitteln aus dem Haushaltstitel 0710 532 03, der als **Anlage 2** Bestandteil dieses Vertrages ist.

(2) Soweit darüber hinaus weitere Mittel erforderlich sind, ist deren Freigabe durch einen weiteren Entsperrungsantrag gegenüber dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Entsperrung zu beantragen. Der weitere Antrag auf Entsperrung von Haushaltsmitteln aus dem Haushaltstitel 0710 532 ist als weitere Anlage zu diesem Vertrag zu nehmen.

(3) Die Verpflichtung zur Erfüllung der Pflichten aus diesem Vertrag steht unter dem Vorbehalt der Entsperrung der Haushaltsmittel in der Höhe der Zielbeträge für die Jahre 2024 bis 2026 durch den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. Der Bund wird sich nachdrücklich um die Bereitstellung der entsprechenden Haushaltsmittel bemühen.

### § 3

#### Abrechnung

(1) Die vom Land beauftragten Dienstleister reichen ihre Rechnung elektronisch als XRechnung mit der Leitweg-ID 991-20754-66 beim Bund, vertreten durch das BMJ, Referat DB1, Herr Sellnau, ein. Das Land prüft die Rechnung auf sachliche und rechnerische Richtigkeit und bestätigt die Richtigkeit der Rechnung gegenüber dem Bund in Textform an db1@bmj.bund.de. Der Bund überweist anschließend den Rechnungsbetrag auf das in der Rechnung angegebene Konto.

(2) Ist die unmittelbare Zahlung von Rechnungen der vom Land beauftragten Dienstleister durch den Bund aus sachlichen Gründen nicht möglich, erfolgt auf Zahlungsnachweis eine Erstattung der Rechnungskosten durch den Bund an das Land oder es findet im Einvernehmen der Parteien eine sonst geeignete Form der Kostentragung durch den Bund statt.

(3) Der Bund hat ein Einsichtsrecht in die Belege der durch ihn zu begleichenden oder sonst auszugleichenden Rechnungen.

### § 4

#### Berichtspflichten

(1) Das Land stellt innerhalb von 3 Monaten nach Unterzeichnung dieser Finanzierungsvereinbarung eine Meilensteinplanung unter Berücksichtigung der Ziffern 3.3 und 4 der Anlage 1 auf und stellt sie dem Bund zur Verfügung. Das Land überwacht den Fortschritt bei der Umsetzung des Vorhabens und die entstehenden Kosten anhand dieser Meilensteinplanung laufend. Das Land berichtet dem Bund anhand der Meilensteine zu jedem Quartalsende in einem Zwischenbericht in Textform vom Fortschritt bei der Umsetzung des Vorhabens.

(2) Treten im Projektzeitraum Umstände ein, die die Meilensteinplanung gefährden könnten, informiert das Land den Bund, vertreten durch das BMJ, Referat D B 1, hierüber unverzüglich in Textform.

(3) Nach Abschluss des Vorhabens ist unverzüglich ein Abschlussbericht vorzulegen. § 4 Abs. 1 S. 2 gilt entsprechend. Sollte sich die Vorlage des Abschlussberichts über den in § 7 genannten Zeitpunkt hinaus verzögern, sichert das Land zu, den Abschlussbericht dennoch vorzulegen.



## § 5

### Mitwirkung des Bundes

(1) Der Bund wirkt bei dem Vorhaben Elektronische Gefangenenpersonalakte wie folgt mit:

1. fachliche Erörterung und Prüfung von gegebenenfalls erforderlichen Änderungen des Bundesrechts;
2. politische Unterstützung, insbesondere bei der Einbindung der für das Vorhaben relevanten Stakeholder und
3. soweit erforderlich Teilnahme an Steuerungs- und Projektstrukturen.

(2) Das Land stellt dem Bund die für seine Mitwirkung erforderlichen Informationen zur Verfügung und ermöglicht ihm die Teilnahme an Steuerungs- und Projektstrukturen. Erforderlich im Sinne des § 5 Abs. 1 Nr. 3 sind insbesondere Steuerungs- und Projekttreffen, in denen Entscheidungen mit finanzieller Bedeutung für das Vorhaben getroffen werden.

## § 6

### Salvatorische Klausel

Sollten Teile dieses Vertrages nicht wirksam sein, so berührt dies nicht die Wirksamkeit des Vertrages im Übrigen.

## § 7

### Vertragslaufzeit

Dieser Vertrag endet mit Ablauf des 31. Dezembers 2026.

## § 8

### Schlussbestimmungen

Der Vertrag wird zweifach ausgefertigt. Die Vertragsparteien erhalten je eine Ausfertigung des Vertrages.

Berlin, den 15. April 2024

Düsseldorf, den .....

Bundesministerium der Justiz

Ministerium der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen

i.V. Dr. Jutta Kemper

(i.V. Dr. Jutta Kemper)

(Dr. Daniela Brückner)



## Maßnahmen zur Digitalisierung der Justiz (Titel 0710 532 03)

Vorhaben des Bundes sowie gemeinsame  
Vorhaben des Bundes und der Länder  
gemäß Art. 91c GG

### Finanzierungsbedingungen und Leitlinien

Die Finanzierung von Vorhaben zur Digitalisierung der Justiz aus dem Titel 0710 532 03 erfolgt unter den nachstehend aufgeführten Bedingungen. Die Finanzierungsbedingungen (Ziffer 3) sind zwingend einzuhalten. Die darüber hinaus aufgestellten Leitlinien (Ziffer 4) sollen im Rahmen der Vorhaben berücksichtigt werden, soweit diese dem konkreten Zweck des Vorhabens nicht entgegenstehen.

## 1 Finanzierungsmodell

Die Finanzierung von Digitalisierungsvorhaben der Justiz aus dem genannten Haushaltstitel erfolgt innerhalb von vier Säulen. In **Säule 1** können Vorhaben des Bundesministeriums der Justiz (BMJ) finanziert werden, mit denen der Bund einzelne, besonders innovative Anwendungen für die Justiz mit enger Anbindung an die Gesetzgebung (Entwicklung von Gesetzentwürfen mit Digitalmaßnahmen und Umsetzung von Gesetzen mit Digitalmaßnahmen) und in Abstimmung mit den Ländern und in Unterstützung durch die Länder selbst entwickeln und erproben lässt. In **Säule 2** können Digitalisierungsvorhaben der Länder finanziert werden, die der gesamten Justiz zugutekommen und für die eine Bundeszuständigkeit besteht. In den **Säulen 1 und 2** erstreckt sich die Finanzierung auf die Entwicklungskosten. Die Länder beteiligen sich an der Entwicklung der Vorhaben in erster Linie durch die im Rahmen der erforderlichen Zusammenarbeit anfallenden Bedarfe an Personal- und Sachmitteln. Die Kosten eines späteren Regelbetriebs der entwickelten Systeme unterfallen dem Haushaltstitel nicht, sondern der spätere Regelbetrieb wird nutzungsabhängig (für die Länder auf der Basis des Königsteiner Schlüssels) verteilt. Im Rahmen der **Säule 3** kann der Bund die Entwicklung und Weiterentwicklung einheitlicher IT-Fachverfahren für die gesamte deutsche Justiz stärken, indem er den großen Entwicklungsverbänden der Länder beiträgt und sich dabei mit einem Bundesanteil an der Finanzierung beteiligt, die bislang allein von den Ländern getragen wird. In **Säule 4** ist die Errichtung neuer, handlungsfähiger Gremien der Zusammenarbeit

zwischen Bund und Ländern vorgesehen, deren Bundesanteil aus dem Haushaltstitel übernommen werden kann.

## 2 Projektverantwortlichkeit und Antragsverfahren

Für jedes Vorhaben muss die Federführung bei einem **eindeutig benannten Projektverantwortlichen** liegen. Bei Vorhaben des BMJ liegt diese bei dem fachverantwortlichen Referat oder bei der federführenden Geschäftsbereichsbehörde. Bei Vorhaben der Länder liegt die Federführung bei einem Land, einem handlungsfähigen Verbund von Ländern oder bei einem handlungsfähigen Gremium der Zusammenarbeit. Der oder die Federführer eines Ländervorhabens müssen Partei der zur Bewilligung der Finanzierung mit dem BMJ zu schließenden Verwaltungsvereinbarung sein können. Die jeweiligen Federführer übernehmen die **Durchführung des Vorhabens in eigener Verantwortung**, d.h. insbesondere die Beauftragung Dritter einschließlich gegebenenfalls erforderlicher Vergabeverfahren und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, die Erfüllung der Vorgaben von Datenschutz, IT-Sicherheit und Barrierefreiheit, die Projektsteuerung, die Abnahme der Leistungen und Prüfung der Nachweise und Rechnungen sowie die Erfüllung der Berichtspflichten.

Die Bundesmittel zur Finanzierung von Vorhaben zur Digitalisierung der Justiz aus dem Titel 0710 532 03 sind gesperrt. Die **Aufhebung der Sperre** bedarf der **Einwilligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages**. Voraussetzung für die Aufhebung der Sperre ist jeweils die konkrete Vorlage der beabsichtigten Projekte gemäß Artikel 91c GG unter Angabe der jeweils geplanten Mittel, der jeweiligen Länderbeteiligungen und der vorgesehenen Zeitpläne und – im Falle der Federführung durch ein Land oder eine Gruppe von Ländern – der Zusage des Federführers, seinen vereinbarten Ko-Finanzierungsanteil zu erbringen und die vereinbarte Mittelverwendung nachzuweisen. Die entsprechenden Angaben sind in dem vom BMJ zur Verfügung gestellten Antragsformular zu machen. Nach erfolgreicher Entsperrung der Mittel für das konkrete Vorhaben schließt BMJ mit dem Federführer eine Verwaltungsvereinbarung zur Absicherung der Einhaltung der nachstehend ausgeführten Finanzierungsbedingungen, der regelrechten Mittelverwendung und der Einhaltung der Berichtspflichten.

## 3 Finanzierungsbedingungen

Die Mittelverwendung ist **zwingend an die Erfüllung der nachstehenden Bedingungen** gekoppelt. Für das geplante Vorhaben muss – zumindest auch – eine Bundeszuständigkeit

bestehen. Soweit das Vorhaben ein Zusammenwirken von Bund und Ländern beinhaltet, muss das Grundgesetz überdies eine solche Handlungsmöglichkeit eröffnen. Unabdingbar ist darüber hinaus, dass das Vorhaben nach Fertigstellung nicht nur dem Federführer, sondern der gesamten Justiz zugutekommt und von allen interessierten Gerichten, Staatsanwaltschaften und sonstigen Justizbehörden genutzt werden kann (Einer-für-Alle-Prinzip).

### **3.1 Bundeszuständigkeit**

Die Bundeszuständigkeit kann sich aus der Erfüllung eines oder mehrerer der nachfolgenden Kriterien ergeben.

#### **3.1.1 Bedarf (auch) bei den Bundesgerichten**

Wenn die Durchführung eines Digitalisierungsvorhabens zur Deckung eines Bedarfs erfolgt, der zumindest auch bei einem Bundesgericht oder einer Bundesbehörde besteht, ist die Zuständigkeit des Bundes eröffnet.

#### **3.1.2 Vorbereitung der Gesetzgebung (Ressortforschung)**

Als Annex zu den Gesetzgebungskompetenzen des Bundes besteht die Berechtigung zur Regelung der Vorbereitung und Durchführung des jeweiligen Sachgegenstandes. Das umfasst auch etwa die Erarbeitung von Konzepten und die Erprobung technischer Umsetzungsmöglichkeiten, soweit dies für eine sachgerechte Gesetzgebung erforderlich erscheint. Die neuen Prinzipien für die Erarbeitung digitaltauglicher Gesetzgebung („[Digitalcheck](#)“) erfordern schon im Gesetzgebungsverfahren eine konkrete Analyse der für die spätere Umsetzung relevanten Aspekte, was auch die Erprobung denkbarer Systeme in enger Abstimmung mit betroffenen Akteuren umfassen kann. Für solche Vorhaben besteht mithin ebenfalls eine Bundeszuständigkeit.

#### **3.1.3 Pflege der Beziehungen Deutschlands zum Ausland**

Die Kompetenz für die Pflege der Beziehungen zum Ausland liegt ebenfalls beim Bund. Für Digitalisierungsvorhaben der grenzüberschreitenden justiziellen Zusammenarbeit, insbesondere mit den Mitgliedstaaten sowie den Institutionen und Agenturen der EU, ist eine Bundeszuständigkeit mithin eröffnet.

## 3.2 Form des Zusammenwirkens von Bund und Ländern

Soweit das Vorhaben ein Zusammenwirken von Bund und Ländern erfordert, muss es darüber hinaus einer der beiden nachfolgenden Regelungen unterfallen.

### 3.2.1 Artikel 91c Absatz 1 GG

Artikel 91c Absatz 1 GG erlaubt das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei **Planung, Errichtung** und **Betrieb** der für ihre Aufgabenerfüllung benötigten **informationstechnischen Systeme**. Vorhaben, die eine oder mehrere dieser drei Tätigkeiten zum Gegenstand haben, sind damit zulässig.

### 3.2.2 Artikel 91c Absatz 2 GG

Gemäß Artikel 91c Absatz 2 GG können Bund und Länder zudem die für die Kommunikation zwischen ihren informationstechnischen Systemen notwendigen **Standards und Sicherheitsanforderungen** auf Grund von Vereinbarungen festlegen. Auf die Erarbeitung solcher Standards gerichtete Vorhaben sind damit ebenfalls zulässig.

## 3.3 Einer-für-Alle-Prinzip (EfA)

Das „**Einer für Alle**“-Prinzip (EfA) ist ebenfalls ein zwingendes Kriterium für die Finanzierung eines Vorhabens aus dem Haushaltstitel für Maßnahmen zur Digitalisierung der Justiz. Folgende Grundsätze sind zu beachten:

- Jedes Digitalisierungsvorhaben hat die Entwicklung von Software, Standards oder Verfahren zum Gegenstand, die nach Fertigstellung nicht nur im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Federführers eingesetzt werden können, sondern auch in den mit denselben Aufgaben betrauten Stellen aller Länder sowie gegebenenfalls des Bundes.
- Zu diesem Zweck halten sich alle Digitalisierungsvorhaben an die zum Entwicklungszeitpunkt bestehenden **Standards und Schnittstellen** der Bund-Länder-Kommission für Informationstechnik in der Justiz (BLK) und ihrer Gremien sowie der Entwicklungverbände.
- Soweit solche Standards und Schnittstellen **noch nicht festgelegt** wurden, berücksichtigen die Vorhaben die entsprechenden Vorarbeiten und laufenden Standardisierungsbe-

mühungen der BLK und ihrer Gremien, etwa im Hinblick auf die Schaffung einer Containerstrategie und einer einheitlichen Schnittstelle für die Nutzung von Webservices im Rahmen der im Aufbau befindlichen KI-Strategie der BLK.

- Sofern **gar kein Fachstandard** existiert, ist im Rahmen des Vorhabens ein **Standardisierungsprozess** für die Schnittstellen aufzusetzen, durch den unter Beteiligung der Länder und des Bundes sowie der weiteren relevanten Stakeholder ein verlässlicher offener Standard (nach der [Definition der Free Software Foundation Europe](#)) erarbeitet werden kann.
- Insbesondere werden bei Vorhaben, deren Gegenstand die Verarbeitung von Daten aus den justiziellen **Fachanwendungen und E-Aktensystemen** ist, die entsprechenden Anwendungen so konzipiert, dass eine Nutzung aus allen für den Einsatzbereich gängigen Fachanwendungen und E-Aktensystemen möglich ist. Die Entwicklung der hierfür erforderlichen Anpassungen an diesen Anwendungen soll möglichst im Rahmen des Vorhabens erfolgen.
- Die Entwicklung von Software wird – auch bei Beauftragung Dritter – rechtlich so ausgestaltet, dass eine **Nutzung durch andere Länder und den Bund grundsätzlich kostenlos** möglich ist; Kosten für Anpassungen, Betrieb, Pflege und Weiterentwicklung dürfen aber anfallen. Ist in Ausnahmefällen eine kostenlose Nachnutzung aus zwingenden Gründen, die in der Natur der eingesetzten Technik liegen, nicht möglich, ist ein Preismodell zu vereinbaren, das eine wirtschaftliche Nutzung durch alle für eine Nutzung in Betracht kommenden Gerichte, Staatsanwaltschaften und sonstige Justizbehörden ermöglicht.
- Die mit der Finanzierung der Vorhaben erzielte **Wertschöpfung** hat entweder in öffentlichem Eigentum zu verbleiben oder ist im Wege der Veröffentlichung als Freie Software der Allgemeinheit zur Verfügung zu stellen.
- Im Sinne einer möglichst breiten Einsatzbarkeit der zu entwickelnden Software wird auf eine **sichtbare Kennzeichnung** von Anwendungen mit Landes- oder Behördennamen und -insignien **verzichtet**, bzw. die entsprechende Funktionalität parametrierbar oder mandantenfähig ausgestaltet.

## 4 Leitlinien für Maßnahmen zur Digitalisierung der Justiz

Die zwingenden Finanzierungsbedingungen werden durch die nachfolgend aufgeführten Leitlinien unterstrichen und konkretisiert. Die für das jeweilige Projekt einschlägigen Leitlinien sind zu erfüllen, wenn keine konkreten Hinderungsgründe bestehen, die eine Abweichung von den Leitlinien rechtfertigen. Bei der Beantragung der Finanzierung sowie in Zwischen- und Abschlussberichten ist auf die Einhaltung der Leitlinien einzugehen.

### 4.1 IT-Governance-Richtlinien der BLK

Alle Vorhaben berücksichtigen die von der BLK zur Umsetzung des IT-Governance-Konzeptes beschlossenen Richtlinien in der jeweils geltenden Fassung, insbesondere

- die Architekturprinzipien (aktuelle Version 2.30 mit Stand 20. April 2022),
- die Funktionale Landkarte (aktuelle Version 3.0 mit Stand 23. November 2021) und
- die Integrationsstrategie (aktuelle Version 1.0 mit Stand 20. April 2020).

sowie deren Erweiterungen in der jeweils aktuellen Fassung wie den Open-Source-Leitfaden und die Dokumente zur Rahmenarchitektur. Daneben sollen auch die noch in der Erarbeitung befindlichen Konzepte, wie etwa die Containerstrategie und die KI-Strategie bei der Ausarbeitung inhaltlich betroffener Vorhaben berücksichtigt werden.

### 4.2 Qualitätskriterien für die Digitalisierung der Justiz

Vorhaben zur Digitalisierung der Justiz sollten bestimmte Qualitätskriterien beachten, die bei der Entwicklung von Software, Standards oder Verfahren stets mitgedacht werden. Die Kriterien betreffen – in Anlehnung an den vom Bundesministerium des Innern und für Heimat nach einem Vorschlag des Nationalen Kontrollrats erarbeiteten und unter <https://www.online-zugangsgesetz.de/servicestandard> veröffentlichten **Servicestandard** – die Nutzerzentrierung, das Vorgehen bei der Entwicklung, die Offenheit der Standards, Qualitätsanforderungen an den technischen Betrieb und schließlich die Evaluierung der Wirkung des Entwickelten. Im Einzelnen umfasst dies:

1. Nutzerzentrierung umfasst die einfache und intuitive Nutzung, die Barrierefreiheit, Bürgernähe und Genderneutralität, das Once-Only-Prinzip, den Datenschutz sowie das Ziel der Förderung der digitalen Nutzung. Als „Nutzende“ gelten nicht nur die Bürgerinnen



und Bürger sowie die Unternehmen, sondern auch alle Beschäftigten innerhalb der Justiz.

2. Das Vorgehen bei der Entwicklung beachtet sowohl rechtliche Änderungsbedarfe als auch agile Arbeitsmethoden. Die Zusammenarbeit sollte vertrauensvoll, ebenenübergreifend und interdisziplinär gestaltet werden.
3. Ziel sollte einerseits die Offenheit der Standards und quelloffene Software sein, um die Nachnutzung der Entwicklungen zu vereinfachen. Andererseits sollte auf Wiederverwendbarkeit bereits vorhandener digitaler Angebote geachtet werden.
4. Für den technischen Betrieb sollten die BSI-Standards für die Zuverlässigkeit, die Ausfallsicherheit und die IT-Sicherheit der digitalen Angebote beachtet werden sowie die Interoperabilität der Komponenten gewährleistet sein.
5. In der Phase der Anwendung sollte schließlich die Evaluation der Nutzerzufriedenheit mitbedacht werden.



## A. Kurzdarstellung

<p><b>Titel des Vorhabens</b> Nr. 18: Elektronische Gefangenenpersonalakte (eGPA)</p>
<p><b>Antrag Mittelentsperrung für die Haushaltsjahre 2024 bis 2026</b> Ausgaben: 600 T€ Verpflichtungsermächtigung: insgesamt bis zu 1.800 T€, davon fällig: in 2025: bis zu 600 T€ in 2026: bis zu 1.200 T€</p>
<p><b>Geplante Mittel</b> Gesamt: 2.400 T€ 2024: bis zu 600 T€ 2025: bis zu 600 T€ 2026: bis zu 1.200 T€</p>
<p><b>Länderbeteiligungen</b> Bund trägt 30 % der bis 2026 anfallenden Entwicklungskosten. Länder stellen im Rahmen der Konzeption und Umsetzung die erforderlichen Personal- und Sachmittel bereit.</p>
<p><b>Zeitplan</b> 2023 - 2027 Die Entwicklung soll frühestens in 2027 abgeschlossen sein. Danach ist ein (Pilot-)Betrieb vorgesehen. Der Bund beteiligt sich bis Ablauf des Jahres 2026.</p>
<p><b>Zusage Ko-Finanzierungsanteil</b> Vorhaben der Säule 2: Bund und Länder beteiligen sich prozentual an den Gesamtausgaben bzw. durch Personalgestellung.</p>
<p><b>Zusage Nachweis Mittelverwendung</b> Abrechnung durch das federführende Land (NW) und Recht des Bundes auf Einsichtnahme in die Belege.</p>

## B. Detaildarstellung

<b>Titel des Vorhabens:</b>
Nr. 18: Elektronische Gefangenenpersonalakte (eGPA)
<b>Beschreibung des Vorhabens:</b>
<p>Aufgrund von Beschlüssen der Bund-Länder-Kommission für Informationstechnik in der Justiz (BLK) und deren Arbeitsgruppe „Sachkommission für Informationstechnik im Justizvollzug“, in der NW den Vorsitz hat, wurde ein länderübergreifendes Projekt „Einführung der elektronischen Gefangenenpersonalakte (eGPA)“ gegründet, an dem sich nach derzeitigem Stand 15 Länder beteiligen. Hierbei handelt es sich um das derzeit mit Abstand größte und umfassendste IT-Projekt im Justizvollzug. Der Justizvollzug soll insgesamt und systematisch eine vollwertige Integration in die bundesweite IT-Landschaft der Justiz erfahren. Ziel ist nicht nur die Einbindung der Fachverfahren des Justizvollzugs in die verschiedenen eAkten-Systeme der Justiz, sondern die Entwicklung und Einführung einer länderübergreifenden eGPA samt Konvergenz der Fachverfahren, ganzheitlicher Koordination, geeigneter Systemarchitektur und eindeutig definierter Systemschnittstellen. NW hat in diesem Zusammenhang im Jahr 2022 mit IT.NRW ein Vorprojekt durchgeführt, das erste Handlungsfelder und mögliche Maßnahmen aufgezeigt hat. Aufgrund des Abschlussberichts dieses Vorprojekts hat die BLK im November 2022 insbesondere beschlossen, den Zuständigkeitsbereich des BLK-Architekturbüros um den Justizvollzug zu erweitern und dem Justizvollzug einen Platz in der funktionalen Landkarte der Justiz zu verschaffen.</p> <p>Inzwischen hat das BLK-Architekturbüro Vorschläge zu einer Projektorganisation und einer Roadmap vorgestellt, die nunmehr mit hohem Engagement weiterverfolgt werden. Nachdem der weitere Ressourcenbedarf für das Projektteam insgesamt ermittelt wurde, hat die BLK in der 114. Sitzung unter dem Vorbehalt haushaltsrechtlicher Verfügbarkeit der Mittel dem Beschlussvorschlag zugestimmt, die von den Ländern zu tragenden Kosten für das zur Einführung der eGPA erforderliche Personal (u.a. Projektmanager, Projektbüro) und die Projektarbeit (Anforderungsanalyse, Umsetzungsplan) nach dem Königsteiner Schlüssel zu verteilen und sich zugleich weiter um eine Beteiligung des Bundes im Rahmen der Digitalisierungsinitiative für die Justiz zu bemühen.</p>
<b>Mittelbedarf</b>
<p>Gesamt bis 2026: 2.400 T€</p> <p>2024: bis zu 600 T€</p> <p>2025: bis zu 600 T€</p> <p>2026: bis zu 1.200 T€</p> <p>Für das Anforderungsmanagement zur Einführung der eGPA wird der Finanzbedarf auf 2.000 T€ pro Jahr geschätzt. Das Anforderungsmanagement zur Einführung der eGPA soll nach aktueller Planung Ende 2025 in einem Erstentwurf zur Umsetzungsplanung münden. Bereits während der Erhebung der Anforderungen soll im Wege eines agilen Projektmanagements mit der Programmierung von Prototypen bzw. Showcases begonnen werden.</p>

Von den anzusetzenden Entwicklungskosten entfallen nach der noch abzuschließenden Finanzierungsvereinbarung (Anlage 5a) 30 % auf den Bund. Für das Jahr 2024 wird daher die Entsperrung von Ausgaben in Höhe von 600 T€ und für das Jahr 2025 einer Verpflichtungsermächtigung i. H. v. 600 T€ beantragt.

Für das Jahr 2026 werden die Entwicklungskosten für die Umsetzung auf insgesamt 4.000 T€ geschätzt, wovon 30 Prozent auf den Bund entfallen. Für das Jahr 2026 wird daher die Entsperrung einer Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 1.200 T€ beantragt.

#### **Art und Umfang der Länderbeteiligung:**

Aufgrund des Interesses an der Schaffung einheitlicher IT-Standards, die hier insbesondere durch die Eingliederung der eGPA in die verschiedenen eAkten-Systeme der Justiz erreicht werden soll, sowie der Inanspruchnahme der Justizvollzugseinrichtungen der Länder bei Einweisungen durch den Generalbundesanwalt (GBA), übernimmt der Bund 30 % der Entwicklungskosten. Die restlichen Entwicklungskosten (70 %) teilen die Länder untereinander nach dem Königsteiner Schlüssel auf. NW übernimmt im Sinne des Einer-für-alle-Prinzips (EfA-Prinzips) federführend die Entwicklung der Vorhaben durch die Übernahme der Projektverantwortlichkeit, einschließlich der Projektleitung durch die Gestellung des hierzu erforderlichen Personals. Zusätzlich stellen alle Länder und der Bund im Rahmen etwaiger Anpassungen und des Rollouts in allen Ländern und dem Bund die nötigen anfallenden Personal- und Sachmittel.

Das Thüringer Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz hat erklärt, dass der Thüringer Justizvollzug dem gemeinsamen Projekt „Einführung der elektronischen Gefangenenpersonalakte“ zwar nicht entgegengetreten wolle, allerdings eine finanzielle Beteiligung Thüringens nach dem Königsteiner Schlüssel nicht erfolgen könne, da dort bereits im Laufe des vergangenen Jahres mit der Programmierung einer eigenen Gefangenenpersonalakte begonnen worden sei.

#### **Zeitplan**

Das Anforderungsmanagement zur Einführung der eGPA soll Ende 2025 in einem Erstentwurf zur Umsetzungsplanung münden. Weitere Meilensteine werden während der Laufzeit definiert.

#### **Zusage Ko-Finanzierungsanteil**

Die Finanzierung (Bund trägt 30 %, die Länder 70 % der Entwicklungskosten nach Königsteiner Schlüssel) wird in der Finanzierungsvereinbarung geregelt, die nach Freigabe der Mittel zwischen dem BMJ und NW geschlossen wird.

#### **Zusage Nachweis Mittelverwendung**

Das Recht der Einsichtnahme in Belege wird in die Finanzierungsvereinbarung aufgenommen.

**Einhaltung der Finanzierungsbedingungen (Bundeszuständigkeit; Art. 91c GG; (Ei-ner für Alle (EFA)-Prinzip):**

Die Bundeszuständigkeit ergibt sich aus der Berechtigung zur Erarbeitung von Konzepten und der Erprobung technischer Umsetzungsmöglichkeiten für eine sachgerechte Gesetzgebung. Auch nach der Föderalismusreform I besteht für den Bund im Bereich des gerichtlichen Verfahrens in Justizvollzugssachen weiterhin eine Gesetzgebungskompetenz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG), die sich insbesondere auch auf die elektronische Aktenführung bei den Gerichten erstreckt (§ 110a Strafvollzugsgesetz – StVollzG). Da in Verfahren vor den Strafvollstreckungskammern die Beziehung und auch Übermittlung der Gefangenenpersonalakte von Relevanz sein kann, besteht ein Interesse an dem Vorhaben mit Blick auf etwaige Anpassungen der Bestimmungen über den elektronischen Rechtsverkehr im StVollzG bzw. der nach § 120 Abs. 2 S. 1 StVollzG entsprechend anwendbaren Bestimmungen der Strafprozessordnung. Letztlich können auch Vorschriften zum Austausch der Gefangenenpersonalakte im Bereich der Bewährungshilfe erforderlich werden, möglicherweise sogar Vorschriften in der Strafprozessordnung. Zudem sind aus der Entwicklung und Erprobung des Systems aufgrund des umfassenden Ansatzes Erkenntnisse auch für andere Bereiche der Digitalisierung der Justiz, namentlich der Vereinheitlichung der IT-Architektur, zu erwarten. Diese Erkenntnisse sind für das langfristige Ziel einer Fortentwicklung des elektronischen Rechtsverkehrs in der Justiz zu einer Cloud-Lösung („Justizcloud“) ebenfalls von Bedeutung.

Der Bund unterhält zwar keinen eigenen Justizvollzug. Gleichwohl greift er aber insbesondere bei der Zuständigkeit des GBA auch auf den Justizvollzug der Länder zu. So gibt es allein in NW im Schnitt 10-15 Gefangene pro Jahr, die durch den GBA in die Justizvollzugseinrichtungen eingewiesen werden. Insgesamt gibt es zurzeit in NW 40 durch den GBA eingewiesene Gefangene. Hierbei handelt es sich zudem grundsätzlich um Verfahren von besonderer Bedeutung, die überdurchschnittliche Vorkehrungen und Aufwände erzeugen können, die in der eGPA abgebildet werden sollen. Die eGPA wird künftig auch mit dem vom GBA eingesetzten Fachverfahren kommunizieren müssen. Die hierfür erforderlichen Maßnahmen sollen ebenfalls in dem Vorhaben umgesetzt werden. Es handelt sich um zusätzliche Anforderungen an die eGPA, die daraus herrühren, dass der GBA sich für seine Einweisungen der Justizvollzugsanstalten der Länder bedienen muss. Die konkreten Bedarfe und Anforderungen werden im ersten Schritt des Vorhabens erhoben bzw. untersucht.

Das Vorhaben stellt sowohl einen Fall des Zusammenwirkens von Bund und Ländern bei Planung, Errichtung und Betrieb von informationstechnischen Systemen im Sinne von Art. 91c Abs. 1 GG als auch ein auf die Erarbeitung von Standards für die Kommunikation zwischen informationstechnischen Systemen i.S.d. Art. 91c Abs. 2 GG dar.

Das EFA-Prinzip für die Justiz ist gewährleistet. Die BLK hat beschlossen, den Justizvollzug insgesamt und systematisch in die IT-Landschaft der Justiz bundesweit vollwertig zu integrieren. Das Projekt ist damit von vornherein auf eine bundesweite einheitliche Nutzung ausgerichtet. Ziel ist die Verwendbarkeit mit allen gängigen Fachanwendungen und eAkten-Systemen. Geplant ist das Projekt als Eigenentwicklung der Justiz der Länder und des Bundes, bei dem die Rechte in öffentlicher Hand liegen. Die eGPA wird entweder keine oder individualisierbare Länderkennzeichnungen aufweisen.

**Berücksichtigung der Leitlinien für Maßnahmen zur Digitalisierung der Justiz (BLK-Richtlinien; Nutzerzentrierung; Open Source; IT-Sicherheit):**

Die IT-Governance-Richtlinien der BLK werden beachtet. Darüber hinaus dient das gesamte Projekt in seinem Kernziel gerade auch der Integration des Justizvollzugs in die Tätigkeit und das Regelwerk der BLK. Dies umfasst selbstverständlich auch die Architekturprinzipien, die funktionale Landkarte und die Integrationsstrategie. Auch im bisherigen Projektverlauf wurde das BLK-Architekturbüro bereits eingebunden. Schließlich werden auch die Qualitätskriterien beachtet.

Durch das Vorhaben soll der Justizvollzug insgesamt und systematisch eine vollwertige Integration in die IT-Landschaft der Justiz nicht nur von Nordrhein-Westfalen, sondern bundesweit erfahren. Als Koordinierungsstelle soll das Projektteam mit allen relevanten Stakeholdern und Nutzergruppen eng zusammenarbeiten. Bei der Entwicklung werden Datenschutz, Barrierefreiheit und IT-Sicherheit von Anfang an berücksichtigt und sowohl rechtliche Änderungsbedarfe als auch agile Arbeitsmethoden beachtet. Die Zusammenarbeit in Gremien wird vertrauensvoll, ebenenübergreifend und interdisziplinär gestaltet.

**Projektverantwortliche/r (mit Kontaktdaten der Ansprechperson):**

Ministerium der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen, Referat IT 5, Projektleiter/in MR Michael Stinn, michael.stinn@jm.nrw.de, Tel.: 0211 8792 546