

**– Ausschussvorlage DDA 20/31 –
– öffentlich –**

Schriftliche Anhörung im Ausschuss für Digitales und Datenschutz

Stellungnahmen der Anzuhörenden zu

**Gesetzentwurf
Landesregierung
Gesetz zur Änderung des Hessischen E-Government-Gesetzes und
weiterer Vorschriften
– Drucks. [20/9427](#) –**

hierzu:

**Änderungsantrag
Fraktion der SPD
– Drucks. [20/9688](#) –**

8.	Open Knowledge Foundation Deutschland (OKFDE)	S. 29
9.	NExT e. V.	S. 35
10.	Chaos Computer Club Darmstadt e. V.	S. 40
11.	ekom21	S. 62
12.	Hessischer Städtetag	S. 66



Stellungnahme

zum Gesetzentwurf zur Änderung des Hessischen E-Government-Gesetzes und weiterer Vorschriften (Drucksache 20/9427) sowie zum Änderungsantrag der Fraktion der SPD (Drucksache 20/9688)

31.01.2023

Einleitung

Der Open Knowledge Foundation Deutschland (OKF DE) wurde mit Schreiben des Ausschusses für Digitales und Datenschutz des Hessischen Landtags am 12.12.2022 Gelegenheit gegeben, eine Stellungnahme zum vorliegenden Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen E-Government-Gesetzes (HEGovG) und weiterer Vorschriften sowie dem Änderungsantrag der Fraktion der SPD abzugeben. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit, die wir gern wahrnehmen.

Der vorliegende Entwurf behandelt im Wesentlichen die landesrechtliche Umsetzung der durch das Onlinezugangsgesetz (OZG) des Bundes verpflichtend gewordenen digitalen Bereitstellung von Verwaltungsleistungen. Aus Sicht der Open Knowledge Foundation Deutschland setzt die Landesregierung Hessen mit dem Gesetzentwurf zwar notwendige Änderungen im Bereich der Nutzer:innenkonten und Behördenpostfächer um, verpasst aber die Chance, nach über vier Jahren mit einer echten Novelle des HEGovG weiterreichende Regelungen und Ziele zu formulieren, wie die digitale Transformation zu einer effizienten und transparenten Verwaltung beitragen könnte.

Verpasste Chance für eine umfassende Reform

Andere Bundesländer haben in den vergangenen Jahren gezeigt, dass im Zuge der landesrechtlichen Umsetzung des OZG durchaus ambitioniertere Vorgaben in den Rechtsrahmen integriert werden können. Der vorgelegte Entwurf der Hessischen Landesregierung beschränkt sich hingegen auf das rechtlich-technische Minimum für die weitere Umsetzung des OZG, wie zum Beispiel das längst überfällige Abrücken von der DE-Mail. Die Novelle hätte den Gestaltungsrahmen um wichtige Impulse für eine zukunftsgerichtete digitale Transformation nach innen und nach außen erweitern können: Regelungen zu behördenübergreifender Zusammenarbeit, zu Datenschutz und IT-Sicherheit, zu Automatisierungsprozessen sowie zu offenen Standards und Lizenzen, Open Source Software und Open Data hätten neu eingefügt werden können.¹

¹ Formulierungen hierzu finden sich beispielsweise im EGovG von Schleswig-Holstein §§ 3, 4, 7, 8.



Das Thema Open Data wird mit keiner Silbe im vorgelegten Gesetzentwurf erwähnt. Dabei ist aus Sicht der OKF DE die Bereitstellung und Förderung von offenen Daten ein zentrales Element in der Umsetzung des Offenen Regierungshandelns und maßgebliche Voraussetzung für Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit politischen Handelns, Akzeptanz politischer Entscheidungen, Meinungsbildung und Partizipation. Außerdem fördert ein offener Zugang zu Informationen den innerbehördlichen Austausch und trägt damit zur Modernisierung und Digitalisierung der Verwaltung selbst bei. Auch wirtschaftliche Innovationen und damit die gesamtwirtschaftliche Entwicklung können durch die Bereitstellung von qualitativ hochwertigen Open Data gefördert werden. Offene Daten können die Grundlage für eine gesteigerte Effizienz von internen Verwaltungsabläufen sein – ein Ziel, das die Regierungsparteien auch in ihrem Koalitionsvertrag² explizit als beabsichtigte Folge der Verwaltungsdigitalisierung nennen.

In weiten Teilen bleiben die Regelungen von 2018 erhalten, die immer noch von der elektronischen Akte als "soll"-Option sprechen, wenn sie sich denn als wirtschaftlich erweist. Selten ist eine derart ambitionslose Zielsetzung in der Gesetzesbegründung zu lesen:

"Das Onlinezugangsgesetz verpflichtet den Bund und die Länder, ihre Verwaltungsleistungen bis zum Ende des Jahres 2022 auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Diese Verpflichtung erfordert eine Anpassung des Hessischen E-Government-Gesetzes (HEGovG) in seiner Fassung vom 12. September 2018 in Form von landesrechtlichen Grundlagen für die nach dem Onlinezugangsgesetz im Portalverbund zur Verfügung stehenden Leistungen. Die aus diesem Grund notwendige Novelle des HEGovG wird zugleich mit einigen redaktionellen Aktualisierungen und technikoffenen Neuregelungen verknüpft, die der Förderung einer bürgerfreundlichen Verwaltungsdigitalisierung dienen."

Verwaltungsdigitalisierung ist kein Selbstzweck

Die Open Knowledge Foundation Deutschland betont, dass Digitalisierung kein Selbstzweck sein darf. Sie muss neben der Effizienzsteigerung und Modernisierung in der Verwaltung besonders auch als Instrument zur Stärkung des Offenen Regierungshandelns begriffen werden. Das Handeln von Staat und Regierung soll für alle Bürger:innen transparent nachvollziehbar sein. Zugang zu (amtlichen) Informationen muss möglichst umfassend, unmittelbar, kostenfrei und barrierefrei sein, um die demokratische Meinungsbildung und Teilhabe zu fördern. Das ermöglicht eine bessere Kontrolle des staatlichen Handelns und stärkt das Vertrauen in staatliche Institutionen.

Vor diesem Hintergrund erscheint es aus Sicht der Open Knowledge Foundation Deutschland

² Vgl. Koalitionsvertrag zwischen der CDU Hessen und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Hessen für die 20. Legislaturperiode, S. 181: https://it-stelle.justiz.hessen.de/sites/hessen.hessen.de/files/2021-08/koalitionsvertrag_20._wahlperiode.pdf.



kritisch, dass im Gesetzesentwurf das Thema Offenheit kaum Berücksichtigung findet. Gleiches gilt für die diesbezüglichen Möglichkeiten für eine Optimierung von Verwaltungsarbeit.

Anmerkungen zum Entwurf im Detail

§ 1 Geltungsbereich

Der Geltungsbereich des HEGovG wird mit der Reform nicht erweitert. Es bleibt ohne Erklärung, warum im Jahr 2023 alle im Jahr 2018 definierten Ausnahmefälle nach wie vor gelten: Kirchen und Religionsgemeinschaften sowie ihre Verbände und Einrichtungen, der Hessische Rundfunk, die Krankenhäuser, die Wasser- und Bodenverbände, die Finanz- und Steuerbehörden, die Strafverfolgung und der Justizvollzug.

Die Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung wird für die meisten Bürger:innen vor allem im Umgang mit kommunalen Behörden sichtbar. Laut § 7 HEGovG ist die elektronische Aktenführung bislang nur für Landesbehörden verpflichtend. Aus Sicht der OKF DE ist diese Regelung nicht mehr zeitgemäß. Kommunen müssen als zentrale Instanzen der Digitalisierung begriffen werden und auch bei internen Verwaltungsprozessen auf digitale Formate setzen. In einem nächsten Schritt sollten Kommunen auch von weiteren Open-Data-Bestrebungen des Landes nicht per se ausgeschlossen werden. Hierfür ist das Arbeiten mit elektronischen Akten auch auf Kommunalebene zwingend geboten. Es ist bedauerlich, dass die Hessische Regierung diesen bestehenden Mangel im aktuellen Gesetzesentwurf nicht berücksichtigt.

§ 11 Amtliche Mitteilungs- und Verkündungsblätter

Hier sind im Gesetzesentwurf leider keine Änderungen geplant. Mit Blick auf die jüngst im Bund in Kraft getretene Modernisierung der Gesetzesverkündung³ wäre es wünschenswert gewesen, auch in Hessen eine elektronische Gesetzesverkündung auf den Weg zu bringen. Für das in der Gesetzesbegründung erwähnte Ziel der Modernisierung des Verwaltungsrechts wäre die elektronische Verkündung von Gesetzen und Verordnungen ein wichtiger Baustein.

§ 13 Bevollmächtigte oder Bevollmächtigter der Landesregierung für E-Government und Informationstechnik sowie § 15 E-Government-Rat

In diesem neu hinzugefügten Paragrafen 13 werden Aufgaben des CIO näher bestimmt. Allerdings fehlt die Einordnung dieser Position in den weiteren Kontext. Beispielsweise fehlt eine Aufgabenschärfung des Hessischen E-Government-Rates (§ 15), in dem der/die CIO Mitglied ist. Ebenso Mitglied ist der/die Chief Information Security Officer, allerdings ohne eine nähere Aufgabeklä rung. Es ist auch unklar, warum der/die Hessische Datenschutzbeauftragte nicht Teil des E-Government-Rates ist. Hier brä uchte es deutlich mehr Informationen über Aufgaben und Zielsetzung des Rates sowie zur Zusammensetzung

³ Vgl. elektronisches Bundesgesetzblatt (seit dem 01.01.2023) auf der Verkündungsplattform des Bundes, online: <https://www.recht.bund.de/>.



seiner Mitglieder. Sollten Open-Data-Koordinator:innen der Landesregierung berufen werden, sollten diese ebenfalls eine aktive Mitwirkungsrolle im E-Government-Rat erhalten.

§ 18 Digitaltaugliche Normen

Die Open Knowledge Foundation Deutschland begrüßt grundsätzlich die Einführung von § 18 zu digitaltauglichen Normen, der, analog zu Digital-Checks anderer Länder, die Überprüfung neuer Rechtssetzungsvorhaben hinsichtlich ihrer Umsetzung digitaler Verwaltungsprinzipien vorsieht. Aber auch hier bleibt der Gesetzentwurf bei den gesetzlichen Mindestanforderungen stehen, so sollen diverse Konformitätsprüfungen zu bestehenden Normen durchgeführt werden. Zudem soll der Tauglichkeits-Check nur auf nach außen wirkende Normen angewendet werden. Für das interne Verwaltungshandeln werden leider keine Leitkriterien definiert. Es bleibt unklar, warum darauf verzichtet wurde, einen positiven Kriterienkatalog zu definieren, wie eine gelungene digitale Transformation aussehen muss. Aus unserer Sicht sollte das Thema Open Data auch bei Digital-Checks Anwendung finden. So könnte verankert werden, dass bereits während des Gesetzgebungsverfahrens mögliche Datensätze identifiziert werden müssen, die den Bürger:innen später in geeigneter Form zugänglich gemacht werden könnten. Dies wäre ein wichtiger Schritt in Richtung des Prinzips "open by default". Auch die Frage, welche Software und welche Datenlizenzen zur Anwendung kommen, ist bei der Umsetzung digitaler Verwaltungsprinzipien von hoher Relevanz und sollte in den Digital-Checks abgebildet werden. So könnte abgefragt werden, ob im Rahmen des Gesetzesvorhabens die Verwendung von Open-Source-Alternativen geprüft worden ist, sollten Softwareentwicklungen oder Datenerhebungen vorgesehen sein.

Zum Änderungsantrag der Fraktion der SPD

Zur Frage der vorgeschlagenen Erweiterung des Geltungsbereichs auch auf kommunale Gebietskörperschaften wird auf die obigen Ausführungen zu § 1 HEGovG verwiesen.

Die Einführung eines regelmäßigen Fortschrittsberichts (§ 15) an den Hessischen Landtag ist absolut begrüßenswert. Hier gilt es, quantitative und qualitative Kriterien zu entwickeln, anhand derer der Fortschritt der Verwaltungsdigitalisierung gemessen werden kann. Bei der Bewertung des Fortschritts sollten Perspektiven aus verschiedenen Verwaltungsebenen sowie von Bürgerinnen und Bürgern (Nutzer:innen) einfließen.

Der neu vorgeschlagene § 18 Weiterbildung und Qualifizierung ist grundsätzlich begrüßenswert. Ob die Bereitstellung von passenden Weiterbildungen gesetzlich verankert werden muss, ist allerdings fraglich. Es wird zudem zu bedenken gegeben, dass die Verwaltungsdigitalisierung in erster Linie eine Führungsaufgabe im Bereich des Change- und Prozessmanagements ist. Mögliche Weiterbildungen und Qualifizierungsangebote sollten sich daher nicht in der Anleitung für technische Anwendungen erschöpfen, sondern den gesamten Prozess der Verwaltungsdigitalisierung durch verschiedene Angebote abbilden. Hierzu zählen



Schulungen im Bereich der Organisationsentwicklung, der Leitbild- und Strategieerarbeitung und der Begleitung und Steuerung von Veränderungsprozessen.

Allgemeine Anmerkung zum Format des Gesetzentwurfs und zum Änderungsantrag der SPD: Eine Synopse muss her

Zum Ziel einer bürger:innenfreundlichen Verwaltungsdigitalisierung gehört auch, vorgeschlagene Gesetzesänderungen in übersichtlicher Form aufzubereiten, so dass eine rasche Orientierung auch für Laien ermöglicht wird. Üblicherweise wird hierfür die tabellarische Synopse gewählt, die einen guten Überblick zwischen den bisherigen Regelungen und den vorgeschlagenen Änderungen ermöglicht. Eine solche Synopse sollte zukünftig immer in Gesetzentwürfen enthalten sein.

Fazit

Die Hessische Landesregierung hat mit dem Gesetzentwurf eine weitestgehend technische Umsetzung der im OZG vorgesehenen gesetzlichen Mindeststandards vorgelegt. Themen wie Open Data und Datensouveränität, die seit Inkrafttreten des OZG in 2017 im öffentlichen Diskurs deutlich an Bedeutung gewonnen haben, werden in der Änderung des HEGovG nicht berücksichtigt. Dies ist bedauerlich, da in den letzten Jahren andere Landesregierungen wie beispielsweise Schleswig-Holstein oder Nordrhein-Westfalen die Chance genutzt haben, mit der Aktualisierung ihrer E-Government-Rechtsrahmen auch weitergehende Ziele für das digitale Regierungshandeln zu integrieren. Gerade vor dem Hintergrund des generell schlechten Abschneidens von Hessen in Transparenzfragen (dem Land Hessen wird im Transparenzranking der OKF DE das mit "Abstand schwächste Informationsfreiheitsgesetz" bescheinigt⁴), hätte hier ein Signal gesetzt werden können.

Mitte Januar 2023 hat die Hessische Regierung einen ersten Entwurf für ein erstes Open-Data-Gesetz⁵ veröffentlicht. Grundsätzlich begrüßt die OKF DE diesen überfälligen Schritt hin zu Offenem Regierungshandeln und zur Datentransparenz. Bislang greifen beide Gesetzentwürfe allerdings noch nicht ineinander. Ähnliche Kritikpunkte wie bei der vorliegenden Änderung des HEGovG – beispielsweise die Ausnahme der Kommunen von jeglichen Verpflichtungen und das Fehlen von Vorschriften für die Nutzung offener Software- und Datenlizenzen – gelten analog. Aufgrund der Kurzfristigkeit war uns allerdings eine detaillierte Prüfung des Open-Data-Gesetzentwurfs nicht möglich. Angesichts des diesjährigen Vorsitzes des Bundeslands Hessen im IT-Planungsrat und den anstehenden Landtagswahlen im Herbst bleibt zu hoffen, dass die gesellschaftlich wichtigen Themen Open Data und Offenes Regierungshandeln Einzug in den Rechtsrahmen erhalten.

⁴ Vgl. <https://transparenzranking.de/laender/hessen/> (Zugriff: 31.01.2023).

⁵ Vgl. Gesetzentwurf: Hessisches Gesetz über offene Daten der Träger der öffentlichen Verwaltung (Hessisches Open Data - Gesetz - HODaG) (DRS-Nr. 20/10379) vom 18.01. 2023, <https://starweb.hessen.de/cache/DRS/20/9/10379.pdf>.



Dr. Henriette Litta
Geschäftsführerin
Open Knowledge Foundation Deutschland
Singerstraße 109
10179 Berlin
<https://okfn.de>

Stellungnahme

Gesetz zur Änderung des Hessischen E-Government-Gesetzes und weiterer Vorschriften (Drucks. 20/9427) sowie dem Änderungsantrag der SPD-Fraktion (Drucks. 20/9688)

Jan Klumb, stellv. Vorsitzender des NExT e.V.

26. Januar 2023

1 Ausgangslage

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) hat Kommunen, Länder und Bund verpflichtet, Zugänge für Verwaltungsleistungen digital zu schaffen. Auch wenn das Ziel (noch!) nicht erreicht wurde, so ist ein Aufbruch deutlich spürbar. Alte historisch gewachsene Hierarchien konnten aufgebrochen werden, die behördenübergreifende Zusammenarbeit über die Grenzen der Bundesländer hinaus wurde maßgeblich unterstützt und auf eine neue Ebene gehoben.

Das Land Hessen ermöglicht mit dem vorgelegten Gesetzesentwurf neue Räume zum Experimentieren sowie einen dringend notwendigen Digital-Check in der Gesetzgebung. Damit werden künftig die Bedürfnisse und Anforderungen der Bürgerinnen und Bürger angesprochen und diese in den Fokus der Verwaltung gerückt.

2 Besonders positiv hervorzuheben Eckpunkte

Digitale Bekanntgabe von Verwaltungsakten

Das Ermöglichen der Bekanntgabe von Verwaltungsakten in den Nutzerkonten der Bürgerinnen und Bürger anstelle der DE-Mail ist ein besonders positiv hervorzuhebender Punkt im Entwurf. Schließlich fand die DE-Mail nie eine große Akzeptanz in der Gesellschaft. Mit dieser Änderung wird eine rechtssichere Kommunikation und Bekanntgabe geschaffen, welche eine große Erleichterung im Verwaltungsverfahren mit sich bringen wird.

Weiterbildung und Qualifizierung durch Änderungsantrag der SPD-Fraktion

Die Beamtinnen und Beamten sowie die Tarifbeschäftigten üben arbeitstäglich die Normen und gesetzlichen Vorgaben aus. Sie sind zeitgleich das Rückgrat der Verwaltung aber auch Serviceberaterinnen und Serviceberater für die Bürgerinnen und Bürger. Sie

repräsentieren eine moderne und digitale Verwaltung und unterstützen und beraten die Bürgerinnen und Bürger bei den Verwaltungsleistungen. Die dafür erforderliche Qualifizierung muss gegeben und zwingend unterstützt werden. Auch um die Akzeptanz der eID-Ausweisfunktion in der Gesellschaft zu steigern, muss dahingehend beraten und die Vorteile, Funktionen und einfache Integration in den Alltag aufgezeigt werden.

Lernen macht beweglich

Lernen muss ein elementarer Bestandteil der digitalen Verwaltung werden und Ebenen übergreifend stattfinden. Auch neue Arten der Führung und Zusammenarbeit müssen erlernt und erprobt werden. Open Data muss Standard sein und erfordert auch Datenkompetenz (Data Literacy). Der Einsatz neuer Technologien bedarf einer digitalen Anpassungsfähigkeit auf allen Verwaltungsebenen.

Experimentierklausel & DigitalCheck

Probieren geht über Studieren!

Neue Technologien und neue Ideen bergen nicht selten Risiken. Digitalisieren bedeutet auch, Risiken bewusst und kalkuliert einzugehen. Hierfür benötigt es Wissen, um die bestehenden Spielräume zu erkennen, Mut, diese zu nutzen und Möglichkeiten, um neue Technologien und Ideen in ressortübergreifenden Teams auszuprobieren! Eine Experimentierklausel, die die bestehenden Restriktionen für die Startphase teilweise und mit zeitlicher Begrenzung aufhebt, ist erforderlich. Selbst schauen, was möglich ist und mit Prototypen das Verständnis für neue Geschäftsabläufe in der digitalen Welt erfahrbar machen.

Es zeigt sich, dass innerhalb der aktuellen Gesetzesgrundlagen - gerade die landesrechtlichen Fachgesetze - relativ schnell Grenzen aufkommen und weitere Möglichkeiten in der Ideenfindung neuer digitaler Verwaltungsleistungen ausgeschlossen werden. Mit der Experimentierklausel wird ein Raum zum Erforschen und

Testen mit anschließender Evaluation und Bewertung geschaffen. Diese Möglichkeit bietet eine bislang nicht dagewesene Möglichkeit zur Entwicklung neuer Verwaltungsleistungen.

Bis heute werden weiter Fachgesetze beschlossen, welche ausschließlich die analoge Welt der Verwaltung widerspiegeln und auch in dieser umzusetzen sind. Zukünftig sollen neue Gesetzesgrundlagen einen „DigitalCheck“ durchlaufen, um die Anwendung auch in der digitalen Verwaltungswelt hingehend zu prüfen. Die Einführung des „DigitalChecks“ wird daher besonders begrüßt. Bislang etablierte Anwesenheitspflichten - beispielsweise bei einer Beurkundung - oder Formvorschriften sollten kritisch geprüft werden.

Aber auch bereits erlassene Gesetzesgrundlagen sollten zu einem späteren Zeitpunkt auf die digitale Ausführung hin geprüft werden. Zu prüfen sind besonders die zahlreichen noch in den landesrechtlichen Fachgesetzen angeordneten Schriftformerfordernisse und Anwesenheitspflichten.

Der neue „DigitalCheck“ sollte wichtige Punkte aus dem OZG-Servicestandard und dessen Richtlinien und Qualitätsprinzipien aufnehmen und auch auf Ebene des Landes Hessen verpflichtend einführen. Neue Verwaltungsleistungen müssen für die Bürgerinnen und Bürger entworfen und rechtlich entsprechend im Fachgesetz ausgestaltet werden. Auch die Reduzierung der Vorlage von Nachweisen im Rahmen des Registermodernisierungsgesetzes sollte Bestandteil des „DigitalChecks“ sein. Die Verwaltung muss zuerst prüfen, welche Daten gebraucht und wo diese „abzuholen“ sind. Nur noch in Ausnahmefällen sollen Nachweise von Bürgerinnen und Bürger angefordert werden.

User Experience und Kundenerlebnis

Die digitale Verwaltung muss ein optimales Kundenerlebnis für Nutzerinnen und Nutzer bieten. Dafür sind neben nutzerorientierten Produkten und behördenübergreifenden Schnittstellen auch Selbstverständlichkeiten, wie die konsequente Umsetzung des Once-Only-Prinzips, einheitliche Identifikatoren oder eine durchgängig digitale Interaktion umzusetzen. Die digitale Interaktion mit dem Staat muss so einfach und komfortabel sein, wie die Nutzung der Dienste und Plattformen der Tech-Konzerne.

3 Anregungen zur weiteren Ausgestaltung

Verpflichtendes Postfach für Kommunen, Land und Bund

Es werden die „Behörden des Landes“ durch Bereitstellung „etwa“ eines „Postfachs im Nutzerkonto“ zu einem sicher verschlüsselten elektronischen Zugang verpflichtet.

Es wird angeregt, auch die Gemeinden und Gemeindeverbände zu einer entsprechenden Anwendung zu verpflichten. Zur Bereitstellung eines Nutzerkontos werden sie bereits durch § 3 Abs. 4 Satz 1 HEGovG verpflichtet.

Begrifflichkeit und Nutzung des Nutzerkontos

Kommunen müssen ebenfalls Nutzerkonten bereitstellen. Es wird gebeten zu prüfen, ob der Begriff „Nutzerkonten“ unter Bezug auf das OZG bzw. die einheitliche Verwendung des Nutzerkontos Bund in der Landesverwaltung noch präzisiert werden kann. Vorbehaltlich Ihrer fachlichen Prüfung könnte hierzu beschrieben werden, ob die Nutzerkonten auch eine Kommunikationsfunktion mit den Behörden sowie ein Postfach, das die Bekanntgabe und Zustellung von Verwaltungsakten und die Übermittlung sonstiger elektronischer Dokumente und Informationen von den Behörden umfassen soll.

Eine mögliche Erweiterung könnte sein, nach Satz 1 den folgenden Satz 2 einzufügen: „Das Land stellt den Kommunen die erforderlichen Nutzerkonten kostenfrei zur Verfügung.“

Begrifflichkeiten und Zuständigkeiten zum „Verwaltungsverfahren“

Da für ein „Verwaltungsverfahren“ unterschiedliche Zuständigkeiten bestehen können (in fachlicher Hinsicht, z. B. eines fachlich zuständigen Ministeriums, in technischer Hinsicht, z. B. eines technischen Dienstleisters im Sinne der Auftragsverarbeitung oder für den eigentlichen Vollzug der Verwaltungsleistung) und für die technische Abwicklung eines „Verwaltungsverfahrens“ nicht ausschließlich Behörden beauftragt sind, wird angeregt, entweder die Formulierung aus § 8 Abs. 6 OZG zu übernehmen („für das Verwaltungsverfahren zuständigen Behörde“) oder andernfalls zu konkretisieren,

a) was unter „Verwaltungsverfahren“ zu verstehen ist und

b) welche Zuständigkeit jeweils gemeint ist (fachliche Zuständigkeit? Technische Zuständigkeit? Vollzugszuständigkeit für die Verwaltungsleistung?)

In diesem Zusammenhang wird angeregt, aus Gründen der Klarheit und Bestimmtheit eine Unterscheidung zwischen dem Begriff der „Verwaltungsleistung“ bzw. des „Verwaltungsverfahrens“ (besser: Verwaltungsleistung) und dem Begriff des „Onlinedienstes“ zu unterscheiden. Je nachdem unterscheiden sich Zuständigkeiten und Verfahrensweisen der zuständigen Behörde für die Verwaltungsleistung und der den Onlinedienst betreibenden Behörde oder des den Onlinedienst betreibenden Anbieters,

c) die Regelung zusätzlich in Bezug auf die vom Land im Rahmen der OZG-Umsetzung angewandte Vorgehensweise anzupassen. Bei den vom Land finanzierten digitalen Formularen werden das Nutzerkonto Bund sowie das einheitliche Organisationkonto in die Software cívto eingebettet mit der Folge, dass nicht die für die Verwaltungsleistung zuständige Behörde (= die einzelne Kommune) die Daten abrufen, sondern die ekom21, also der technische Dienstleister. Die für den Vollzug der Verwaltungsleistung zuständige Behörde ruft in diesem Fall nicht die Daten aus den Nutzerkonten ab.

Ersetzung der Schriftform

§ 3a Abs. 6 Satz 3 bestimmt, dass das nach § 87a Absatz 6 Satz 1 der Abgabenordnung eingesetzte sichere Verfahren „im Falle der Identifizierung und Authentifizierung am Organisationskonto“ eine durch Rechtsvorschrift angeordnete Schriftform ersetzt.

Vorbehaltlich Ihrer fachlichen und rechtlichen Prüfung wird angeregt, ob nicht bei einer Identifizierung und Authentifizierung abweichend von § 8 Abs. 6 Satz 2 OZG auch am Nutzerkonto Bund unter Anwendung des Elster-Zertifikats eine durch Rechtsvorschrift angeordnete Schriftform ersetzt werden kann.

Standards in der Formulargestaltung

Unabhängig vom vorliegenden Änderungsgesetz wird angeregt, ein dienstleisterunabhängiges Register der amtlichen digitalen Formulare zu erstellen, auf das alle Kommunen lesende Zugriffsberechtigungen haben. Beispielsweise verfügt nahezu jede zuständige Behörde für das Elterngeld über ein eigenes nicht standardisiertes Formular.

Horizontale und vertikale Vernetzung

Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen sollen föderale, strukturelle oder hierarchische Grenzen nicht mehr als Hürden wahrnehmen. Eine moderne Verwaltung muss in der Außenwirkung als verlässliche Partnerin im Ganzen wahrgenommen werden. Die Behörden müssen sich daher als gemeinsame Organisation verstehen und die kooperative und Ebenen übergreifende Zusammenarbeit innen wie außen stärken, indem sie Personal und Ressourcen dafür bereitstellen. Hierbei ist die nach wie vor stark differenzierte Ressortzuständigkeit im Bereich der Digitalisierung eine große Herausforderung.

Der NExT e. V., das Netzwerk: Experten für die digitale Transformation der Verwaltung, ist eine gemeinnützige Plattform aus der Verwaltung für die Verwaltung. Er vernetzt Beschäftigte aus Bund, Ländern und Kommunen sowie deren nachgeordneten Behörden, Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts über Hierarchien, Ressorts und föderale Grenzen hinweg, um den Wandel von klassischen Organisationen, Strukturen und Abläufen hinein in eine digitale Kultur zu gestalten. Als digitale Vorreiter bieten wir mit unseren Werkstätten und Communities einen Innovations- und Erprobungsraum und möchten so die digitale Transformation der Verwaltung maßgeblich mitgestalten.

Die eingeschobenen Textblöcke sind Bestandteil des Thesenpapiers „Unsere neun Thesen zur Digitalisierung - Digitalisierung ist kein Selbstzweck und mehr als nur technologische Innovation“ vom 31.08.2020. Link: <https://next-netz.de/veroeffentlichungen/unsere-neun-thesen-zur-digitalisierung/>

Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des HEGovG und weiterer Vorschriften

im Ausschuss für Digitales und Datenschutz im
Hessischen Landtag

Marco Holz, Markus Drenger

Chaos Computer Club Darmstadt e.V.



**Chaos Computer Club
Darmstadt e.V.**

Inhaltsverzeichnis

1 Grundsätzliche Anmerkung zum Format des Gesetzesvorschlags	4
2 Grundsätzliches zum Sachverhalt	4
2.1 IT-Sicherheit	4
2.2 Herausforderungen des Fachkräftemangels effektiv und zielgerichtet begegnen	5
2.3 Better for Less	6
2.4 Monitoring von Kennzahlen	6
2.5 Open-Source-Strategie	7
2.6 Offene Standards	8
2.7 Zeitgemäße volldigitale und effiziente Verwaltungsleistungen	8
2.8 Ergänzender Hinweis: Unsere Stellungnahme zum Kommunalbericht 2019	9
3 Anmerkungen zum vorliegenden Gesetzesentwurf	10
3.1 § 3 Elektronische Kommunikation	10
3.1.1 Recht auf Verschlüsselung	10
3.1.2 Nutzung etablierter Technologien statt Eigenentwicklungen der Verwaltung .	11
3.1.3 Poststellen-Problematik	11
3.1.4 Umsetzungsfrist	12
3.1.5 Unklare Trennung zw. HEGovG und HVwVfG	12
3.2 § 3a Rechtsgrundlage der Datenverarbeitung in Nutzerkonten	12
3.2.1 Rechtsgrundlage der Datenverarbeitung	12
3.2.2 Faxgeräte verbannen	13
3.2.3 Zwei-Faktor-Authentifizierung	13
3.3 § 3b Bekanntgabe von Verwaltungsakten im Postfach eines Nutzerkontos	13
3.3.1 Wahlfreiheit beim genutzten Zustellkanal	13
3.3.2 Unerklärliche Defizite in der Umsetzung der Nutzer:innenkonten-Postfächer .	14
3.3.3 Zeitgemäße technische Qualität der Nutzer:innenkonten-Postfächer sicherstellen	15
3.3.4 Benachrichtigung über neue Postfach-Nachrichten	16
3.4 § 4 Informationen zu Behörden und über ihre Verfahren in öffentlich zugänglichen Netzen	16
3.5 § 6 Nachweise	17
3.6 § 17 Elektronische Aktenführung	17
3.7 § 11 Amtliche Mitteilungs- und Verkündungsblätter	18
3.8 § 13 Bevollmächtigte oder Bevollmächtigter der Landesregierung für E-Government und Informationstechnik	18
3.9 § 15 E-Government-Rat	18

Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des HEGovG und weiterer Vorschriften

3.10 § 18 Digitaltaugliche Normen	19
3.10.1 Berücksichtigung der Belange der IT-Sicherheit und des Datenschutzes	19
3.10.2 Grundsatz der offenen Daten	19
3.10.3 Berücksichtigung der FIM-Bausteine Datenfelder und Prozesse	20
3.10.4 Automatisierung von Verwaltungsleistungen	20
3.10.5 Konsultationsverpflichtungen und öffentliche Kommentierungsphase	20
3.11 § 19 Experimentierklausel	20
4 Anmerkungen zum Änderungsantrag der SPD	21
4.1 Zu Nr. 1 a)	21
4.2 Zu Nr. 1 b)	21
4.3 Zu Nr. 1 d)	21
4.4 Zu Nr. 1 f)	21
4.5 Zu Nr. 1 h)	22
4.6 Zu Nr. 2	22

1 Grundsätzliche Anmerkung zum Format des Gesetzesvorschlags

Das vorliegende Änderungsgesetz liegt - wie gewohnt - leider wieder nur im PDF-Format vor und ist aufgrund der immer noch üblichen Darstellungsform mit Änderungsbefehlen in Prosa schwer lesbar. Beim vorliegenden Änderungsantrag zum Änderungsgesetz verstärkt sich dieser Effekt nochmals. Dort heißt es beispielsweise: „1. Art. 1 wird wie folgt geändert: a) Nr. 2 a) erhält folgende Fassung: »a) Abs. 2 wird wie folgt gefasst: ›(2) Jede mit dem Vollzug von Verwaltungsleistungen betraute Stelle [...]‹“.¹

Eine Vorher-Nachher-Vorschau und maschinenlesbare, klickbare Referenzen auf erwähnte externe Gesetzestexte würden enorm zur besseren Lesbarkeit und Verständlichkeit beitragen. Hierzu bedarf es der Repräsentation von Gesetzen und Gesetzesänderungen in einem maschinenlesbaren Format nach einem international etablierten Standard.²

Durch die Nutzung einer Versionsverwaltungssoftware – wie z.B. Git – wären Änderungen an Gesetzestexten im Zeitverlauf darüber hinaus deutlich besser nachvollziehbar.

2 Grundsätzliches zum Sachverhalt

Insgesamt bleibt der Gesetzesentwurf in zentralen Aspekten der IT-Sicherheit und des Benutzer:innenerlebnis (*User Experience*) hinter den Erwartungen an einen modernen Staat zurück. Statt der konsequenten Nutzung von bestehenden, offenen Technologien setzt der öffentliche Sektor in vielen Bereichen noch zu sehr auf in die Jahre gekommene Eigenentwicklungen, die nicht dem Stand der Technik entsprechen. Der Gesetzesentwurf enthält jedoch auch sinnvolle Verbesserungen gegenüber dem Status quo. Hervorzuheben sind insbesondere die Einführung eines Digital-Checks und die Abkehr von De-Mail.

2.1 IT-Sicherheit

Staatliche IT-Systeme sind in der Vergangenheit häufig durch mangelnde IT-Sicherheit und die Nicht-Beachtung des Stand der Technik aufgefallen. Besonders hervorzuheben ist hier der unzureichende Einsatz von kryptographischen Verfahren und der Mythos „sicherer Verwaltungsnetze“.

Eine Vielzahl von IT-Sicherheitsvorfällen in Kommunen haben gezeigt, dass IT-Systeme der Verwaltung unzureichend vor gezielten Angriffen geschützt sind und sogar regelmäßig nicht-zielgerichteten

¹Hier fehlt im Änderungsantrag übrigens ein schließendes Anführungszeichen.

²Initiativen wie <https://openlegaldata.io/> und BundesGIT (siehe <https://github.com/bundestag/gesetze>) haben hier großartige Vorarbeit geleistet. Mit Akoma Ntoso (auch bekannt unter dem Namen LegalDocML) steht hierzu bereits ein international genutzter Standard bereit (siehe https://de.wikipedia.org/wiki/Akoma_Ntoso), der auch in der Referenzarchitektur Normsetzung des CIO Bund erwähnt wird (siehe https://www.cio.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/CIO/DE/digitaler-wandel/architekturen-standard/normsetzung.pdf?__blob=publicationFile&v=1).

Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des HEGovG und weiterer Vorschriften

Ransomware-Kampagnen (*Verschlüsselungstrojaner*) zum Opfer fallen.³

Hier besteht aus unserer Sicht Handlungsbedarf, das IT-Sicherheitsniveau des Landes und der Kommunen auf ein angemessenes Niveau anzuheben und mögliche Synergieeffekte in der Betriebsführung zu nutzen, um beispielsweise einen rund um die Uhr-Betrieb und die entsprechende Überwachung der IT-Systeme etablieren zu können. Zuständigkeiten und Befugnisse sollten kritisch geprüft werden. Unter Umständen wäre es sinnvoll, die Aufsicht des Landes über die Kommunen entsprechend auszugestalten und wirksame Kontrollmechanismen zu etablieren.

IT-Sicherheit darf zudem nicht nur auf Maßnahmen des IT-Betriebs abzielen, sondern muss auch bereits in der Konzeption von IT-Systemen und Infrastrukturkomponenten berücksichtigt werden (*Security-by-Design*). Interaktionen zwischen IT-Systemen müssen immer auch kryptographisch abgesichert werden und die Auswirkungen einer Kompromittierung dieser Systeme verstanden, bewertet und beim Design der IT-Systeme berücksichtigt werden (*Zero-Trust-Architektur*). Dies inkludiert auch die ununterbrochene Verschlüsselung vom Absender bis zum Adressaten einer Nachricht, sodass zwischengelagerte IT-Systeme keinen Einblick in die übermittelten Informationen bekommen (*Ende-zu-Ende-Verschlüsselung*).

Selbiges gilt für Fragen des Datenschutzes und der datensparsamen Umsetzung von Verwaltungsleistungen (*Privacy-by-Design*). Exemplarisch könnte statt des Austauschs vollständiger Akten ein Informationsaustausch im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens auf die Feststellung einer bestimmten Tatsache beschränkt werden (z.B. der Austausch der Information „positiver Bescheid liegt vor“ statt der vollständigen Übermittlung eines Bescheides).

Zur Unterstützung bei der Verankerung dieser Prinzipien in der IT-Infrastruktur des Landes schlagen wir die Schaffung der Rolle des Chief Technology Officer (CTO) vor (s.u.).

2.2 Herausforderungen des Fachkräftemangels effektiv und zielgerichtet begegnen

Insbesondere in den letzten Jahren hat sich die öffentliche Verwaltung auf dem Arbeitsmarkt trotz interessanter Aufgabengebiete nicht gegenüber privatwirtschaftlichen Unternehmen durchsetzen können. Gründe dürften u.a. die für IT-Fachkräfte unattraktive Entlohnung, die fehlende Flexibilität bei (Vollzeit-)Homeoffice-Regelungen und weitere nicht-finanzielle Anreize im privaten Sektor sein. Der Aufbau dringend benötigter IT-Fähigkeiten in den Behörden wurde verschlafen und resultiert in einer starken Abhängigkeit von externen Dienstleistern und Beratungsunternehmen.

Besonders betroffen von dieser Entwicklung sind Kommunen.

Aufgrund der fehlenden Expertise in Behörden besteht oft bereits im Beschaffungsprozess ein hoher

³vgl. Bundeslagebild Cybercrime des Bundeskriminalamtes: https://www.bka.de/DE/Presse/Listenseite_Pressemitteilungen/2022/Presse2022/220509_PM_CybercrimeBLB.html

Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des HEGovG und weiterer Vorschriften

Beratungsbedarf, der nicht selten in unwirtschaftlichen oder nicht bedarfsgerechten IT-Lösungen resultiert.

Insbesondere auf Landesebene besteht ein hoher Bedarf an Fachkräften mit breit aufgestellten IT-Kompetenzen. Die Modernisierung von staatlicher IT ist kein fertig einkaufbares Produkt (*commodity*), sondern erfordert insb. eine strategische Planung und Steuerung auf Grundlage fundierter, praktischer IT-Kompetenz und einem tiefen Verständnis der spezifischen Anforderungen der öffentlichen Verwaltung.

Besonders Punkten könnte die öffentliche Verwaltung bei weitreichenden Regelungen zur Mitarbeit an Open-Source-Projekten, Open-Data-Vorgaben und einem hohen Gestaltungsspielraum bei der Art und Weise der Aufgabenerledigung. Hierzu bedarf es grundlegender Reformen in der Arbeitsweise der öffentlichen Verwaltung.

2.3 Better for Less

Bereits 2010 beschreiben Liam Maxwell et al. in *Better for Less - How to make Government IT deliver savings*⁴ das enorme Einsparpotential bei Staatsausgaben im IT-Sektor in Großbritannien bei gleichzeitiger Steigerung der Qualität staatlicher IT-Services. Bereits im Jahr 2013 konnte der Government Digital Service (GDS) Einsparungen in Höhe von 500 Millionen Pfund verzeichnen. Die sog. *Spend Controls* stellen dabei wesentliches Instrument des GDS dar. Sie stellen sicher, dass Ausgaben für digitale Services dem britischen *Technology Code of Practice* entsprechen, der u.a Nutzer:innenorientierung, eine Veröffentlichung der erstellten Software unter einer Open-Source-Lizenz, Barrierefreiheit, die Verwendung von offenen Standards und die Beachtung von Security- & Privacy-by-Design-Prinzipien einfordert.⁵ Weitere wichtige Faktoren sind der Fokus auf marktübliche IT-Lösungen statt Sonderlösungen für die Verwaltung und die Vermeidung großer Rahmenverträge zur Stärkung der Konkurrenz zw. IT-Dienstleistern.⁶

Die Erkenntnisse aus Großbritannien und anderen Ländern finden in Deutschland noch zu selten Anwendung.

2.4 Monitoring von Kennzahlen

Ein wichtiges Instrument bei der Bewertung und Evaluation des Erfolgs von Digitalisierungsvorhaben ist die Erfassung von Kennzahlen. Angebote der Verwaltung sollten von Anfang an in der Lage sein, die Zufriedenheit der Nutzer:innen sowie die Häufigkeit der Nutzung der Services zu messen.

⁴<https://ntouk.files.wordpress.com/2015/06/better-for-less-1.pdf>

⁵<https://www.gov.uk/guidance/the-technology-code-of-practice>

⁶<https://gds.blog.gov.uk/2013/06/10/better-for-less/>

Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des HEGovG und weiterer Vorschriften

Sinnvoll erscheint auch die Messung der Anzahl an Verwaltungsvorgängen pro Leistung, wobei zw. offline und online beantragten Leistungen unterschieden werden sollte. Die sich hieraus ergebende prozentuale Nutzungsrate von Online-Services ist ein wichtiges Kriterium zur Bewertung des Erfolgs einer online angebotenen Verwaltungsleistung.

Kennzahlen zu Nutzer:innen-Zufriedenheit und Nutzungshäufigkeit sollten automatisiert (mind. einmal täglich) in einem offenen, maschinenlesbaren Format öffentlich als offene Daten bereitgestellt werden. Statistische Daten zu offline (vor Ort) initiierten Verwaltungsleistungen sollten mindestens vierteljährlich in einem maschinenlesbaren Format zur Verfügung gestellt werden.

2.5 Open-Source-Strategie

Große Hürde bei der Realisierung von digitalen Verwaltungsleistungen sind die oft fehlende Interoperabilität von IT-Systemen und unzureichende Steuerungsmöglichkeiten öffentlicher Auftraggeber bei der Produktentwicklung und -strategie einzelner IT-Produkte.

Aufgrund von starken Herstellerabhängigkeiten ist eine effektive Steuerung durch die öffentliche Verwaltung bei der Weiterentwicklung und Interoperabilisierung einzelner Fachverfahren und anderer IT-Systeme oft nur eingeschränkt möglich. Der im Rahmen einer Gesamtstrategie wünschenswerten Öffnung von „Datensilos“ und dem Zusammenspiel von Fachanwendungen unterschiedlicher Hersteller durch die Umsetzung von Schnittstellenstandards stehen häufig wirtschaftliche Interessen privater oder öffentlicher IT-Dienstleister entgegen. Die Vermarktung von teuren „Adaptern“ zu IT-Systemen anderer Hersteller, d.h. die Freischaltung von bereits implementierten Schnittstellen, ist ein Zeichen für die mangelnde Auftraggeber:innenkompetenz der öffentlichen Verwaltung.

In einem ersten Schritt erscheint daher die Vorgabe sinnvoll, von der Verwaltung finanzierte Eigenentwicklungen nach dem Prinzip „Public Money - Public Code“⁷ unter einer offenen Softwarelizenz der Allgemeinheit und damit auch allen Kommunen zur Verfügung zu stellen.⁸ Entsprechende Vorgaben sind unbedingt bereits in Beschaffungsprozessen zu berücksichtigen.

Der vermehrte Einsatz von Open-Source-Komponenten, die den Bedarfen der öffentlichen Verwaltung entsprechen, ermöglicht perspektivisch auch eine verbesserte interkommunale Zusammenarbeit bei der Umsetzung und kontinuierlichen Verbesserung von OZG-Dienstleistungen und internen Verwaltungsprozessen. Von einer Kommune finanzierte Verbesserungen an Softwarekomponenten stehen damit beispielsweise auch allen anderen Kommunen kostenneutral zur Verfügung.

Gleichzeitig wird durch das Open-Source-Modell die Auftraggeber:innenkompetenz der öffentlichen Verwaltung gestärkt. Statt von nur einem einzigen IT-Dienstleister bei der Erbringung bestimmter

⁷siehe <https://publiccode.eu/>

⁸Eine entsprechende Vorgabe findet sich auch in den vom IT-Planungsrat verabschiedeten Föderalen IT-Architekturrichtlinien: <https://docs.fitko.de/arc/policies/foederale-it-architekturrichtlinien#sr8>

Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des HEGovG und weiterer Vorschriften

Leistungen abhängig zu sein, kann die unter einer Open-Source-Lizenz veröffentlichte Software einem beliebigen am Markt aktiven IT-Dienstleister weiterentwickelt werden.

Bestehende IT-Dienstleister der öffentlichen Verwaltung haben bereits angekündigt, in Zukunft stärker nach diesem Entwicklungsmodell agieren zu wollen. IT-Dienstleister profitieren dabei u.a. von einer gesteigerten Reputation und höherer Attraktivität auf dem Bewerber:innenmarkt. Die Verwaltung profitiert nicht zuletzt auch von gesteigerter Softwarequalität durch den in diesem Modell ermöglichten Erfahrungsaustausch zw. der Open-Source-Community und IT-Dienstleistern und zwischen IT-Dienstleistern der öffentlichen Verwaltung untereinander.

2.6 Offene Standards

Der Einsatz von offenen Standards stellt ein weiteres wichtiges Instrument zur Vermeidung eines Vendor-Lock-In (Herstellerunabhängigkeit) und zur Schaffung von größtmöglicher Interoperabilität von IT-Systemen der Verwaltung dar. Entsprechende Vorgaben zur *Aktenführung in offenen Dokumentformaten* wie dem OpenDocument-Format (ODF) fehlen im HEGovG. Auch bei der Realisierung von digitalen Verwaltungsleistungen sollte die Nutzung von offenen Datenstandards gemäß der Definition der Free Software Foundation Europe⁹ zur verbindlichen Vorgabe gemacht werden. Auf die Nennung konkreter Standards sollte zugunsten der Technologieoffenheit jedoch verzichtet werden.

2.7 Zeitgemäße volldigitale und effiziente Verwaltungsleistungen

Im vorliegenden Gesetzentwurf fehlen Vorgaben für eine dringend nötige *Ende-zu-Ende-Digitalisierung*. Eine Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung kann nur erfolgreich sein, wenn neben einem Komfortgewinn für Antragsteller:innen auch eine effiziente Bearbeitung von Verwaltungsverfahren auf Seiten der zuständigen Fachbehörden ermöglicht wird. Erst mit der Restrukturierung von Prozessen und der Einführung bzw. Weiterentwicklung von Systemen zur Vorgangsbearbeitung (Fachverfahren) entfaltet die digitale Umsetzung von Verwaltungsleistungen ihr eigentliches Potential.

Wo kein Ermessensspielraum bei der Vorgangsbearbeitung besteht, sollten Leistungen zur Entlastung von Verwaltungspersonal und Steigerung des Benutzererlebnis vollständig automatisiert abgebildet werden. Für die *vollständig automatisierte Abwicklung von Verwaltungsleistungen* sollten Performanceanforderungen definiert werden (z.B. „Eine Bescheidung einer Verwaltungsleistung auf Grundlage automatisierter algorithmischer Entscheidungsfindung hat innerhalb von 3 Minuten zu erfolgen.“).

Eine algorithmische Entscheidungsfindung ist auf deterministische Verfahren zu beschränken (*Ausschluss von KI zur Entscheidungsfindung*). Zur Herstellung einer vollständigen Transparenz über automa-

⁹siehe <https://fsfe.org/freesoftware/standards/index.de.html>

Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des HEGovG und weiterer Vorschriften

tisierte Entscheidungsprozesse, empfiehlt sich die Verpflichtung zur Veröffentlichung der eingesetzten Algorithmen.¹⁰¹¹

Verwaltungsleistungen sollten nach dem Prinzip *API-first* immer zuerst über maschinenlesbare Schnittstellen bereitgestellt werden. Der API-first-Ansatz trägt dabei zur Entkopplung der Systeme zur Antragstellung und Antragsbearbeitung bei. Dies ermöglicht die Integration von Antragsprozessen in unterschiedliche private oder vom Staat bereitgestellte Systeme zur Antragstellung. Die lose Kopplung¹² von Front- und Backend ermöglicht eine Austauschbarkeit einzelner Fachverfahren oder Systeme zur Antragstellung und ebnet damit den Weg für eine kosteneffiziente technische Modernisierung von Verwaltungs-IT.

Bei der Bereitstellung von APIs sollten einheitliche Qualitätskriterien wie die Bereitstellung von qualitativ hochwertiger technischer Dokumentation und maschinenlesbaren Schnittstellen-Spezifikationen auf einer öffentlich zugänglichen Dokumentationsplattform sowie die Definition von angemessenen Übergangsfristen bei nicht-abwärtskompatiblen API-Änderungen eingeführt werden. Hierzu empfiehlt sich die Schaffung einer Unterstützungseinheit beim Hess. Digitalministerium zur Definition und Unterstützung bei der Einhaltung dieser Qualitätskriterien. Mindeststandards wie die generelle Pflicht zur Veröffentlichung von technischer Dokumentation & Schnittstellen-Spezifikationen sowie eine Übergangsfrist von 3 Monaten für nicht-abwärtskompatible Änderungen sollten im Gesetzesvorschlag definiert werden.

2.8 Ergänzender Hinweis: Unsere Stellungnahme zum Kommunalbericht 2019

Viele der hier genannten Punkte finden sich auch in unserer Stellungnahme zum Kommunalbericht 2019 im Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung im Hessischen Landtag wieder.¹³ Insbesondere der Fokus auf Offene Ansätze (Freie Software, Offene Daten, Offene Standards), die Befähigung der Verwaltung zur eigenständigen Bewertung und (Weiter-)Entwicklung von IT-Lösungen durch den Aufbau von qualifiziertem IT-Fachpersonal, die Einbindung der Expertise aus der Zivilgesellschaft und der Abbau von Beratungs- und Herstellerabhängigkeiten zählen nach wie vor zu den entscheidenden Erfolgsfaktoren für eine gelungene Verwaltungsmodernisierung.

Unsere Stellungnahme zum Kommunalbericht gibt hierzu konkrete Handlungsvorschläge und zeigt zahlreiche Beispiele für gelungene Vorhaben auf, die diese Prinzipien berücksichtigen.

¹⁰Das Bundesfinanzministerium veröffentlicht bereits seit über 15 Jahren die Programmablaufpläne für den Lohnsteuerabzug: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Steuern/Steuerarten/Lohnsteuer/Programmablaufplan/programmablaufplan.html>

¹¹Seit diesem Jahr betreibt die Niederlande unter <https://algoritmes.overheid.nl/> ein nationales Algorithmen-Register.

¹²geringe technische Abhängigkeit zwischen Softwaresystemen

¹³siehe <https://www.chaos-darmstadt.de/2020/stellungnahme-zum-kommunalbericht-2019/>

3 Anmerkungen zum vorliegenden Gesetzesentwurf

3.1 § 3 Elektronische Kommunikation

Die Idee des technikoffenen Charakters der Neuregelung ist zu begrüßen. In der Umsetzung der Neuregelung ergeben sich jedoch eine Reihe von fortbestehenden Problemen.

3.1.1 Recht auf Verschlüsselung

- **Problem:** In der Gesetzesbegründung kommt der Wunsch zur Anwendung kryptographischer Verfahren nach dem Stand von Wissenschaft und Technik zum Ausdruck. Alle in Abs. 2 (neu) genannten technischen Kommunikationsinfrastrukturen unterstützen jedoch von Haus aus keine Ende-zu-Ende-Verschlüsselung nach dem Stand der Technik ab dem Endgerät der Absender:in. Das Postfach im Nutzer:innenkonto unterstützt derzeit gar keine Inhaltsdatenverschlüsselung. Die Folge ist eine erhebliche, zentrale Aggregation personenbezogener Daten, die mit einem erheblichen strukturellen Risiko für die Betroffenen einhergeht. Eine Ende-zu-Ende-Verschlüsselung ist auch bei De-Mail standardmäßig nicht vorgesehen.¹⁴ Das besondere elektronische Behördenpostfach fällt als Kontaktmöglichkeit weitestgehend aus, das vorgesehene eBO scheint aufgrund der hohen jährlichen Kosten für die Teilnehmer:innen ähnlich erfolgreich zu werden wie das gescheiterte De-Mail.
- **Lösung:** Der CCC forderte bereits 2020 im Innenausschuss des Deutschen Bundestags ein kompromissloses Recht auf Verschlüsselung und kritisierte mit Verweis auf De-Mail und beA das regelmäßige und zielsichere scheitern deutscher Alleingänge in der Verschlüsselung¹⁵. Die im Gesetzesentwurf genannten Infrastrukturen widersprechen diesen Forderungen des CCC: „Nur frei verfügbare, überprüfbare und offene Protokolle sollen genutzt werden dürfen.“ Wir empfehlen eine Vorgabe zur Offenheit und Überprüfbarkeit kryptographischer Verfahren in das Gesetz aufzunehmen. Um dem bereits in der Gesetzesbegründung zum Ausdruck gebrachten Wunsch einer Ende-zu-Ende-Verschlüsselung („eine für Dritte unverständliche Form“) gerecht zu werden, wird die Aufnahme der folgenden Formulierung vorgeschlagen: „Es muss eine Ende-zu-Ende-Verschlüsselung für die Verschlüsselung der Inhaltsdaten zwischen den beteiligten Akteuren eingesetzt werden. Kommen bei der Übermittlung der Inhaltsdaten mehr als zwei technische Systeme zum Einsatz, so müssen die zwischengeschalteten Systeme ihren Dienst ohne Kenntnis der Inhaltsdaten erfüllen können und DÜRFEN NICHT in die Lage versetzt werden, Inhaltsdaten im Klartext einzusehen.“

¹⁴ Jedoch ist die Nutzung von PGP und S/MIME nach Installation zusätzlicher Software möglich

¹⁵ siehe <https://www.ccc.de/de/updates/2020/ccc-fordert-kompromissloses-recht-auf-verschlüsselung>

3.1.2 Nutzung etablierter Technologien statt Eigenentwicklungen der Verwaltung

- **Problem:** Die im Gesetzentwurf genannten Kommunikationslösungen sind in der breiten Öffentlichkeit kaum bekannt und werden kaum genutzt. Für öffentliche Stellen besteht zur Umsetzung des § 3 Abs. 2 eine freie Wahl der genannten zusätzlichen Kommunikationslösungen. Erfahrungsgemäß werden öffentliche Stellen aufgrund der geringen Nutzungszahlen der vorgeschlagenen Lösungen verständlicherweise nicht freiwillig alle zur Verfügung stehenden Kommunikationslösungen anbieten. Hierdurch entsteht ein Flickenteppich aus unterschiedlichsten Kontaktmöglichkeiten, die alle gleichermaßen wenig genutzt werden.
- **Lösung 1:** Die Bereitstellung eines E-Mail-Postfachs, das auch den Empfang von verschlüsselten Nachrichten ermöglicht, wäre für Bürger:innen ein einfach zugänglicher Weg zur Kommunikation mit Landesbehörden. Das BMI bietet diese Möglichkeit bereits an.¹⁶ Wir empfehlen in diesem Zusammenhang eine Ergänzung des § 3, Abs. 1 um die Vorgabe, dass auch eine verschlüsselte Kommunikation nach dem Stand der Technik ermöglicht werden muss (vgl. § 3 Abs. 1 EGovG NRW).
- **Lösung 2:** Zugunsten der Verpflichtung zur Ermöglichung einer verschlüsselten E-Mail-Kommunikation in § 3, Abs. 1 kann auf die Nennung unterschiedlicher konkreter Lösungen in Abs. 2 verzichtet werden. Wir empfehlen daher, Abs. 2 zu streichen und die Erreichbarkeit von Behörden via verschlüsselter E-Mail in Abs. 1 zu regeln. Sofern der gesetzgeberische Wunsch zur Bereitstellung eines Postfachs im Nutzerkonto nach § 2 Abs. 7 OZG fortbesteht, könnte diese Eigenentwicklung der öffentlichen Verwaltung unter Berücksichtigung der Vorgaben für sichere, Ende-zu-Ende-verschlüsselter Kommunikation (s.o.) als zusätzliche, verpflichtende Kommunikationslösung aufgenommen werden.
- **Lösung 3:** Statt Bürger:innen zur Nutzung von eigenen Kommunikationslösungen der Verwaltung zu drängen, sollten Bürger:innen zur Kommunikation mit der Verwaltung - wie auch bei der Kommunikation mit der Privatwirtschaft - bereits bekannte Dienste nutzen können. Zusätzlich zur verbindlich geregelten Erreichbarkeit aller öffentlicher Stellen via verschlüsselter E-Mail empfehlen wir daher eine KANN-Klausel zur Kommunikation über von Bürger:innen frei gewählte Kommunikationswege. Bürger:innen wären demnach in der Lage, mit öffentliche Stellen nach eigenem Wunsch über weit verbreitete Kommunikationslösungen (z.B. Messenger-Apps) zu interagieren, sofern diese von der jeweiligen Stelle angeboten werden (vgl. § 4 Abs. 1 EGovG NRW).

3.1.3 Poststellen-Problematik

- **Problem:** Das bestehende HEGovG zenmentriert in §3 Abs. 1 das Konzept von Poststellen, wie sie aus der analogen Welt bekannt sind. In der digitalen Welt, ergeben sich hierbei erhebliche

¹⁶siehe <https://www.bmi.bund.de/DE/service/kontakt-uebersicht/kontaktuebersicht-node.html>. Weitere Informationen hierzu finden sich auf der Webseite des BSI: <https://www.bsi.bund.de/dok/11486410>

Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des HEGovG und weiterer Vorschriften

Datenschutz- und IT-Sicherheitsprobleme. Durch die Zentralisierung des Postein- und ausgangs in „einen [einigen] Zugang für die Übermittlung elektronischer Dokumente“ können rechtlich besonders geschützte personenbezogene Daten (beispielsweise Psychartriebescheide in Gesundheitsämtern) von einer zentralen Stelle sowie auch von den zuständigen Mitarbeiter:innen der zentralen IT oder des beauftragten IT-Dienstleisters eingesehen werden. Diese Praxis verstößt gegen geltende Datenschutzvorschriften.

- **Lösung:** Statt der Vorgabe, nur einen einzigen Zugang zur Übermittlung signierter, elektronischer Dokumente pro Behörde zu schaffen, sollte die Annahme elektronisch signierter Dokumente grundsätzliche Vorgabe für alle von öffentlichen Stellen bereitgestellten Zugänge (E-Mail-Adressen) werden.

3.1.4 Umsetzungsfrist

- **Problem:** Öffentliche Stellen sind in der Regel bereits in der Lage, Dokumente auf digitalem Wege zu empfangen. Qualifizierte elektronische Signaturen werden jedoch nicht durchgängig anerkannt. Das Gesetz definiert hierzu keine Umsetzungsfrist.
- **Lösung:** Im Gesetz sollten Umsetzungsfristen definiert werden, ab denen öffentliche Stellen digital eingereichte Dokumente mit qualifizierter elektronischer Signatur - analog zu papierhaft eingereichten Dokumenten - akzeptieren müssen.

3.1.5 Unklare Trennung zw. HEGovG und HVwVfG

- **Problem:** § 3 Abs. 3 enthält in der bestehenden Fassung die begrüßenswerte Möglichkeit der Identifizierung mittels eID nach § 18 Personalausweisgesetz bzw. nach § 78 Abs. 5 Aufenthaltsgesetz. § 3 Abs. 6 enthält eine Regelung zum Verzicht auf ein Unterschriftenfeld bei elektronischer Versendung an eine Behörde. Eine generelle Regelung zum Schriftformersatz findet sich jedoch in § 3a Abs. 2 HVwVfG.
- **Lösung:** Zur besseren Lesbarkeit empfehlen wir eine Konsolidierung der entsprechenden Regelungen oder ersatzweise die Aufnahme eines Verweises auf § 3a Abs. 2 HVwVfG.

3.2 § 3a Rechtsgrundlage der Datenverarbeitung in Nutzerkonten

3.2.1 Rechtsgrundlage der Datenverarbeitung

- **Problem:** Die gewählte Formulierung „Einwilligung der Nutzenden“ in § 3a suggeriert, eine Einwilligung gemäß Art. 6ff. DSGVO sei Rechtsgrundlage für die Datenverarbeitung.
- **Lösung:** Die Formulierung „auf Veranlassung der Nutzenden“ schafft Klarheit, dass keine Datenverarbeitung auf Basis einer Einwilligung nach DSGVO vorliegt.

3.2.2 Faxgeräte verbannen

- **Problem:** Eine Kommunikation mit Nutzenden via Fax entspricht nicht dem Stand der Technik, bietet keine Verschlüsselung nach dem Stand der Technik und ist nicht mehr zeitgemäß.
- **Lösung:** In § 3a Abs. 3 sollte daher zugunsten einer Verwaltungsmodernisierung auf die Verarbeitung von Telefaxnummern verzichtet werden.

3.2.3 Zwei-Faktor-Authentifizierung

- **Problem:** Nutzer:innenkonten verarbeiten hoch-sensible Daten. Ein Zugriff auf Nutzer:innenkonten sollte daher besonders geschützt sein.
- **Lösung:** Die in der Gesetzesbegründung bereits erwähnte Zwei-Faktor-Authentifizierung sollte zwingend auf Basis etablierter Standards¹⁷ basieren und für dauerhafte Nutzer:innenkonten verpflichtend sein.

3.3 § 3b Bekanntgabe von Verwaltungsakten im Postfach eines Nutzerkontos

3.3.1 Wahlfreiheit beim genutzten Zustellkanal

- **Problem:** Eine Nutzung staatlicher Postfach-Lösungen stellt für Verwaltungskund:innen eine vermeidbare Hürde in der Nutzung von Verwaltungsservices dar. Privatpersonen müssen zur Kommunikation einen weiteren Zustellkanal im Blick behalten, der ausschließlich für die Kommunikation mit Behörden genutzt wird. Unternehmen stehen vor der Herausforderung, täglich Nachrichten aus multiplen web-basierten Postfächern der Verwaltung manuell abrufen zu müssen.
- **Lösung 1:** Analog zu unseren Anmerkungen zu § 3 sollte auch für die Kommunikation der Verwaltung mit Antragsteller:innen prinzipiell eine Wahlfreiheit der betroffenen Person zur genutzten Kommunikationslösungen bestehen. Wir empfehlen eine explizite Aufnahme der Möglichkeit, Verwaltungskund:innen auf eigenen Wunsch über eine frei gewählte, sicher verschlüsselte Kommunikationslösung zu kontaktieren und Verwaltungsakte über diese Kommunikationslösung bekannt zu geben (z.B. Zustelldienste, verschlüsselte E-Mail oder Messenger-App). Ähnlich zur technologieutralen Formulierung in § 4 EGovG NRW, die beispielsweise auch Messenger erfasst, sollten auch hier weitere verschlüsselte Kommunikationstechnologien zugelassen werden. Eine Auflistung unterstützter Anwendungen könnte etwa per Erlass bekannt gegeben werden. Wir empfehlen, das hessische Meldegesetz um zusätzliche, freiwillige Datenfelder zu ergänzen, damit digitale Kontaktmöglichkeiten hinterlegt werden können.

¹⁷TOTP, U2F

Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des HEGovG und weiterer Vorschriften

- **Lösung 2:** Ein von der Verwaltung bereitgestelltes Postfach nach § 2 Abs. 7 OZG kann ein sinnvolles Angebot für Nutzer:innen darstellen, die auf eigenen Wunsch nicht auf private Kommunikationslösung zurückgreifen möchten. Die Freiwilligkeit der Nutzung des von der Verwaltung bereitgestellten Postfachs ist in diesem Zusammenhang sehr zu begrüßen. Durch die freie Wahl der Kommunikationslösung können Nachrichten in ein System unter der Hoheit der betroffenen Person zugestellt werden, statt in einem von der Verwaltung bereitgestellten und kontrollierten Portal. Dies fördert die Möglichkeiten der Integration einer Government-2-Citizen-Kommunikation in von Verwaltungskund:innen bereits genutzte Kommunikationslösungen und steigert damit insgesamt die Attraktivität der Nutzung von Verwaltungs-Services.
- **Lösung 3:** Zur vereinfachten Kontaktaufnahme sollten von der Verwaltungskund:in frei bestimmte Kommunikationskanäle auch im Nutzer:innenkonto hinterlegt werden können. Bei der Umsetzung ist unbedingt darauf zu achten, dass auch in diesem Fall eine Ende-zu-Ende-verschlüsselte Kommunikation zwischen der beteiligten Fachbehörde und der betroffenen Person gewährleistet ist. Eine Zustellung von Nachrichten durch das Backend des Nutzer:innenkontos würde eine sog. „Umschlüsselung“ von Nachrichten¹⁸ erfordern und ist daher explizit auszuschließen.
- **Lösung 4:** Die Regelung in § 41 Abs. 2a HVwVfG zum „Abruf nur nach Authentifizierung der berechtigten Person“ sollte dahingehend ergänzt werden, dass eine Hinterlegung des gewünschten Kommunikationskanals im Nutzer:innenkonto oder eine Identifizierung der betroffenen Person via eID den Anforderungen zur Authentifizierung der berechtigten Person genügt. Die berechtigte Person sollte dabei nachweisen, dass sie Zugriff auf den hinterlegten Kommunikationskanal hat. Hierzu sendet das Nutzer:innenkonto einen Token an den hinterlegten Kommunikationskanal, der anschließend von der berechtigten Person im Nutzer:innenkonto eingegeben werden muss (analog zur Freigabe von Zahlungen via SMS-TAN).

3.3.2 Unerklärliche Defizite in der Umsetzung der Nutzer:innenkonten-Postfächer

- **Problem:** Eigenentwicklungen der öffentlichen Verwaltung entsprechen nach wie vor häufig nicht dem Stand von Wissenschaft und Technik. Auch die Begründung des vorliegenden Gesetzesentwurfs offenbart Defizite in der Umsetzung der Nutzer:innenkonten-Postfächer: „Da die Erfassung und Protokollierung des tatsächlichen Abrufs und damit eine beweissichere Feststellung des tatsächlichen Zugangs durch die am Portalverbund beteiligten Behörden gegenwärtig technisch zu aufwändig und auf absehbare Zeit nicht durchgängig gewährleistet ist [...]“ / „[...] da es derzeit technisch noch nicht durchgängig möglich ist, den tatsächlichen Abruf des Verwaltungsaktes zu protokollieren und an das zuständige Fachverfahren zurückzumelden“. Die Argumentation, diese beweissichere Feststellung sei „technisch zu aufwändig“, kann nicht nachvollzogen werden. Entsprechende technische Verfahren sind etabliert. Eine entsprechen-

¹⁸Entschlüsselung und Wieder-Verschlüsselung von Nachrichten durch das Nutzer:innenkonto zum Zwecke der Vermittlung zw. der zustellenden Behörde und dem Kommunikationsdienst der betroffenen Person

Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des HEGovG und weiterer Vorschriften

de Lesebestätigungsfunktion findet sich in allen gängigen Messenger-Apps und wird auch von nahezu allen gängigen E-Mail-Clients unterstützt. Bürger:innen ist nicht zuzumuten, aufgrund dieses technisch unbegründeten Mängels ein von der Verwaltung bereitgestelltes Postfach jederzeit im Blick zu behalten und Nachrichten innerhalb von drei Tagen aktiv abzurufen. Auch die Möglichkeit, sich über neue Nachrichten benachrichtigen zu lassen, ändert an dieser Tatsache wenig.

- **Lösung 1:** Zur Umsetzung des Stand der Technik sollten entsprechende Vorgaben im Gesetz ergänzt werden, statt das Gesetz den unzulänglichen Lösungen der öffentlichen Verwaltung anzupassen. Das Land Hessen sollte sich dafür einsetzen, die nötigen technischen Voraussetzungen im genutzten Nutzer:innenkonto umzusetzen.
- **Lösung 2:** Die Verpflichtung, eingegangene Nachrichten im Postfach des Nutzer:innenkontos jederzeit innerhalb von drei Tagen abzurufen, wird für eine dauerhaft niedrige Akzeptanz des Postfachs bei Verwaltungskund:innen sorgen. Zur Steigerung der Attraktivität und damit der Nutzungszahlen des Postfachs, sollte daher auf die Nutzer:innen-unfreundliche Zustellfiktion zugunsten der Regelung aus § 41 Abs. 2a HVwVfG verzichtet werden.
- **Lösung 3:** In § 41 Abs. 2a HVwVfG könnte die explizite Regelung aufgenommen werden, die in die von der betroffenen Verwaltungskund:in gewählte Kommunikationslösung integrierte Lesebestätigungsfunktion als gleichwertiges Mittel zur Bestätigung eines Abrufs von Nachrichten zuzulassen, sofern die zustellende Behörde entsprechende Protokollierungspflichten erfüllt. Die adressierte Person ist auf diesen Umstand explizit hinzuweisen.

3.3.3 Zeitgemäße technische Qualität der Nutzer:innenkonten-Postfächer sicherstellen

- **Problem:** Im aktuellen Gesetzesentwurf fehlen Vorgaben zur Bereitstellung der Funktionalität des Postfachs über standardisierte, maschinenlesbare Schnittstellen (APIs). Eine Bereitstellung solcher standardisierter APIs würde Nutzer:innen den Abruf von Postfach-Nachrichten über frei gewählte Client-Software ermöglichen.
- **Lösung 1:** Analog zur Bereitstellung von Verwaltungsleistungen über maschinenlesbare Schnittstellen sollte die Vorgabe zur Bereitstellung der Funktionalitäten des Postfachs über eine standardisierte, maschinenlesbare Schnittstelle im Gesetzestext aufgenommen werden.
- **Lösung 2:** Daneben empfiehlt sich die Bereitstellung einer Referenzimplementierung (App) unter einer freien Softwarelizenz (Open-Source) in enger Abstimmung/Kooperation mit Bund und Ländern. Die Wahlfreiheit der genutzten Client-Software (App) sollte explizit im Gesetzestext festgehalten werden.
- **Lösung 3:** Neben der Bereitstellung der App über die App-Stores bekannter Smartphone-Hersteller sollten von der Verwaltung bereitgestellte Apps immer auch ohne Registrierung bei

Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des HEGovG und weiterer Vorschriften

diesen Unternehmen nutzbar sein.¹⁹ Die Möglichkeit der Nutzung einer App ohne vorherige Registrierung bei einem privaten Unternehmen sollte hierzu im Gesetzestext festgehalten werden.

3.3.4 Benachrichtigung über neue Postfach-Nachrichten

- **Problem:** Die in § 3b definierte Möglichkeit zur Benachrichtigung über neue Nachrichten im Postfach des Nutzer:innenkontos beschränkt sich auf das Kommunikationskanal E-Mail.
- **Lösung 1:** Zur Steigerung der Attraktivität des Postfachs sollte hier die Möglichkeit der Hinterlegung weiterer frei wählbarer, sicherer oder unsicherer Kommunikationskanäle (Messenger-Apps, SMS, ...) geschaffen werden.
- **Lösung 2:** Im Gesetzestext sollte explizit definiert werden, dass eine Benachrichtigung über unsichere Kanäle keine unverschlüsselten Inhaltsdaten enthalten darf. Ein Hinweis wie "Es liegen neue Nachrichten vor" sollte aber auch über unsichere Kanäle möglich sein.

3.4 § 4 Informationen zu Behörden und über ihre Verfahren in öffentlich zugänglichen Netzen

- **Problem:** Die Neuregelung zur Bereitstellung allgemeiner Leistungsinformationen gemäß FIM ist grundsätzlich sehr zu begrüßen. Es fehlen jedoch Vorgaben zur Bereitstellung der Leistungsinformationen in maschinenlesbarer Form über öffentlich erreichbare Schnittstellen.
- **Lösung 1:** Der bestehende Abs. 2 sollte um die Vorgabe erweitert werden, dass die genannten Informationen in maschinenlesbarem Format erfasst und bereitgestellt werden müssen. Statt einer Bereitstellung der Informationen über behördliche Webseiten in unstrukturiertem Format, empfiehlt sich die einheitliche Pflege der Informationen im Hessen-Finder.
- **Lösung 2:** Zur Umsetzung des Open-Data-Grundsatzes empfiehlt sich eine Verpflichtung zur öffentlichen Bereitstellung der gepflegten Informationen in einem standardisierten Format über eine maschinenlesbare Schnittstelle. Diese Vorgabe dürfte in weiten Teilen bereits durch die Bereitstellung über die Schnittstellen des Portalverbund Onlinegateway umgesetzt sein.²⁰ Neben der Bereitstellung der Daten über eine maschinenlesbare Schnittstelle sollten die Daten auch als vollständiger Datensatz im Rohformat zum Download bereitstehen.²¹ Die Bereitstellung der Informationen über Schnittstellen kann auch von Behörden selbst genutzt werden, um Leistungsinformationen auf ihren eigenen Webseiten darstellen zu können. Dadurch entfällt der

¹⁹z.B. durch Bereitstellung einer APK-Datei auf einer Webseite der Verwaltung oder durch Nutzung alternativer App-Stores wie <https://f-droid.org/>

²⁰siehe <https://docs.fitko.de/resources/pvog/>

²¹vgl. Bereitstellung der Leistungsinformationen in Baden-Württemberg unter <https://www.service-bw.de/xzufi/>

Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des HEGovG und weiterer Vorschriften

doppelte Pflegeaufwand auf der eigenen Webseite und im Hessen-Finder, was nicht zuletzt auch die Datenqualität im Hessen-Finder verbessern dürfte.

3.5 § 6 Nachweise

- **Problem:** Die aktuelle Regelung verhindert die Umsetzung von Security- und ggf. Privacy-by-Design-Ansätzen.
- **Lösung 1:** Die Nachweis-ausstellende Behörde muss in der Lage sein, die Einwilligung der betroffenen Person unabhängig prüfen zu können. Hierzu empfiehlt sich die Aufnahme einer Regelung analog zu Art. 16 Abs. 1 in Kombination mit Art. 14 Abs. 1 der Durchführungsverordnung (EU) 2022/1463.²² Demnach können Nachweis-ausstellende Behörden verlangen, dass betroffene Personen auf eine von der Behörde bereitgestellte Webseite zwecks Identifizierung und Authentifizierung weitergeleitet werden. Nachweis-ausstellende Behörden werden so in die Lage versetzt, die Einwilligung der betroffenen Person eigenständig - z.B. mittels eID-Authentifizierung - zu prüfen, ohne auf die Sicherheit der von der Nachweis-einholenden Behörde bereitgestellten IT-Systeme vertrauen zu müssen (*Zero-Trust*).
- **Lösung 2:** Eine Übermittlung vollständiger Bescheide, Urkunden, etc. zwischen Behörden ist in den meisten Fällen nicht notwendig und sollte daher nach dem Grundsatz der Datensparsamkeit vermieden werden. Stattdessen sollte sich der Informationsaustausch auf die tatsächlich im Verwaltungsverfahren nötigen Fakten beschränken (z.B. die Information, *ob* ein entsprechender Bescheid für eine bestimmte Person vorliegt). Auf die Übermittlung weiterer Informationen (beispielsweise das Einkommen/Vermögen des Auszubildenden, der Ehegatt:in und von Eltern im Falle eines BAföG-Bescheids) sollte und kann verzichtet werden. Entsprechende Vorgaben zur Reduzierung des Informationsaustauschs auf die tatsächlich benötigten Fakten sollten im Gesetz aufgenommen werden.

3.6 § 17 Elektronische Aktenführung

- **Problem:** Der Gesetzentwurf verpasst die Chance, zeitgemäße Regelungen zur Führung von elektronischen Akten vorzugeben.
- **Lösung 1:** Die geplanten Regelungen zur elektronischen Aktenführung sollten ergänzt werden um Regelungen zur Speicherung von Daten und Dokumenten in offenen Dateiformaten sowie zu beweissichernden Maßnahmen, etwa entsprechenden kryptographischen Signaturen und Zeitstempeln, um eine Revisionsfähigkeit herzustellen. Eine nachträgliche Vollständigkeitsprüfung

²²Durchführungsverordnung zur Festlegung technischer und operativer Spezifikationen des technischen Systems für den grenzüberschreitenden automatisierten Austausch von Nachweisen und zur Anwendung des Grundsatzes der einmaligen Erfassung gemäß der Verordnung (EU) 2018/1724 (SDG-Verordnung) des Europäischen Parlaments und des Rates

Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des HEGovG und weiterer Vorschriften

ist sonst bei einer gezielten Löschung nicht durchführbar, was die Arbeit von Untersuchungsausschüssen oder des Rechnungshofes beeinträchtigen kann.

- **Lösung 2:** Die Erlaubnis für die Weiterführung papiergebundener Akten sollte kritisch geprüft und regelmäßig evaluiert werden. Wir schlagen daher vor, dass Behörden, die papiergebundene Akten weiterführen wollen, dies gegenüber dem CIO begründen. Der CIO sollte eine befristete Ausnahmegenehmigung erteilen dürfen. Dem Landtag sollte zur Evaluierung durch den CIO über die im Laufe eines Jahres erteilten Ausnahmen Bericht erstattet werden.
- **Lösung 3:** Vor dem Hintergrund der OZG-Umsetzung sollten Systeme zur elektronischen Aktenführung in der Lage sein, auch maschinenlesbare Datensätze (z.B. Anträge) zu verarbeiten bzw. zu speichern.

3.7 § 11 Amtliche Mitteilungs- und Verkündungsblätter

- **Problem:** Der Gesetzesentwurf verpasst die Chance, eine zeitgemäße digitale Verkündung von Gesetzen und Verordnungen einzuführen.
- **Lösung:** Rechtsvorschriften sollten barrierefrei in einem standardisierten, offenen und maschinenlesbaren Format verkündet und in einer Versionsverwaltung gepflegt werden, sodass auch Änderungen an Gesetzestexten einfach nachvollziehbar sind. Wir verweisen an dieser Stelle auf unsere grundsätzlichen Anmerkungen zum Format des Gesetzesvorschlags (s.o.).

3.8 § 13 Bevollmächtigte oder Bevollmächtigter der Landesregierung für E-Government und Informationstechnik

- **Problem:** Notwendige Kenntnisse und Fähigkeiten für die Rolle des CIO sind nicht definiert.
- **Lösung 1:** Mindestanforderungen für die Person des CIO schaffen: Ähnlich wie für den Hessischen Datenschutzbeauftragten sollten Anforderungen an die Person gestellt werden, etwa entsprechende, nachgewiesene Kenntnisse im IT-Management.
- **Lösung 2:** Schaffung der Rolle des Chief Technology Officer (CTO) mit entsprechenden Fähigkeiten zur Weiterentwicklung der IT-Infrastruktur des Landes Hessen mit Fokus auf die eingesetzten Technologien, wie sie in anderen Ländern und in der Privatwirtschaft bereits seit Jahren üblich ist.²³

3.9 § 15 E-Government-Rat

- **Problem:** Die Entscheidungen des E-Government-Rat sind derzeit nicht öffentlich auffindbar und intransparent. Staatliches Verwaltungshandeln und die Funktionsweise der öffentlichen Verwal-

²³In Großbritannien gibt es die Rolle des CTO beispielsweise bereits seit 2016.

Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des HEGovG und weiterer Vorschriften

tung sollten jedoch für Bürger:innen transparent und nachvollziehbar sein. IT-Entscheidungen können sich direkt auf die Ausgestaltung von Grundrechten auswirken oder diese einschränken und sollten daher in besonderem Maße transparent kommuniziert werden. Die nur sporadische Beteiligung des Hessischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit entspricht keinem modernen Verständnis von Datenschutz und Informationsfreiheit und birgt die Gefahr, Digitalisierungsvorhaben zu verzögern, wenn wichtige datenschutzrechtliche Belange erst spät im Umsetzungsprozess bedacht werden.

- **Lösung 1:** Sämtliche Sitzungsunterlagen und Entscheidungen des E-Government-Rat sind proaktiv online zu veröffentlichen.
- **Lösung 2:** Der Hessische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit ist als ständiges Mitglied am E-Government-Rat zu beteiligen.

3.10 § 18 Digitaltaugliche Normen

3.10.1 Berücksichtigung der Belange der IT-Sicherheit und des Datenschutzes

- **Problem:** Die vorgeschlagenen zu prüfenden Aspekte im Rahmen des Digitalchecks berücksichtigen keine Belange der IT-Sicherheit und des Datenschutzes.
- **Lösung:** Im Rahmen des Digitalchecks ist die Berücksichtigung von Security- und Privacy-by-Design-Prinzipien zu prüfen. Insbesondere sollte sichergestellt werden, dass der Wortlaut des Gesetzes keine Annahmen über die technische Architektur von IT-Systemen trifft, die einer Umsetzung ebendieser Prinzipien widerspricht. Gesetzliche Vorgaben sollten sich auf die Definition von Anforderungen beschränken und darüber hinaus keine konkreten Vorgaben zu technischen Lösungen oder zur Architektur von IT-Systemen treffen. Technische Implikationen der gewählten Formulierungen sollten stets von qualifiziertem IT-Fachpersonal geprüft werden.

3.10.2 Grundsatz der offenen Daten

- **Problem:** Die vorgeschlagenen zu prüfenden Aspekte berücksichtigen keine Prüfung der Bereitstellung von offenen Daten nach dem Open-by-Default-Prinzip.
- **Lösung:** Im Rahmen des Digitalchecks ist zu prüfen, ob in dem vom Normungsvorhaben betroffenen Bereich Potentiale zur Bereitstellung von offenen Daten bestehen. Falls ja, sollten entsprechende Verpflichtungen zur Bereitstellung dieser Daten in das Normungsvorhaben aufgenommen werden.

3.10.3 Berücksichtigung der FIM-Bausteine Datenfelder und Prozesse

- **Problem:** Die vorgeschlagenen zu prüfenden Aspekte berücksichtigen den FIM-Baustein „Leistungen“, jedoch nicht die Bausteine „Datenfelder“ und „Prozesse“.
- **Lösung:** Neben der Bereitstellung von Leistungsinformationen in standardisierter Form, sollte im Rahmen des Digitalchecks auch die Verfügbarkeit von maschinenlesbaren Datenformaten (Baustein Datenfelder) und modellierten Geschäftsprozessen (Baustein Prozesse) sichergestellt werden. Um spätere (Detail-)Korrekturen in der Modellierung zu ermöglichen, ist hierbei jedoch von der Rechtsverbindlichkeit der im Rahmen des Digitalchecks erstellten Artefakten abzuraten. Dies schließt eine verpflichtende Nutzung von auf diesen Artefakten *basierenden* Daten- und Prozessmodellen jedoch nicht aus.

3.10.4 Automatisierung von Verwaltungsleistungen

- **Problem:** Es fehlen Regelungen zur Prüfung einer vollständigen Automatisierung von Verwaltungsleistungen.
- **Lösung:** Wir empfehlen, in Abs. 2 Nr. 4 die Prüfung der Möglichkeiten einer vollständigen Automatisierung von Verwaltungsleistungen vorzunehmen, sofern bei deren Bearbeitung kein Ermessensspielraum besteht.

3.10.5 Konsultationsverpflichtungen und öffentliche Kommentierungsphase

- **Problem:** Digitalisierungs-verhindernde Formulierungen oder die unzureichende Berücksichtigung von Security-/Privacy-by-Design-Ansätzen fallen häufig erst spät im Gesetzgebungsprozess auf.
- **Lösung:** Wir empfehlen eine Aufnahme von Konsultationsverpflichtungen und eine verpflichtende öffentliche Kommentierungsphase für alle Gesetzesvorhaben im Anwendungsbereich des Digitalchecks.

3.11 § 19 Experimentierklausel

- **Problem 1:** Wir sehen die Experimentierklausel kritisch. Aus unserer Sicht ist sie zu unbestimmt und erfüllt nicht die Voraussetzungen einer Rechtsgrundlage zur Datenverarbeitung nach Art. 6 Abs. 1 lit c DSGVO.
- **Problem 2:** Der oder die Hessische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit ist weisungsfrei, eine Mitwirkung an der Genehmigung behördlicher Datenverarbeitung steht im Widerspruch zur unabhängigen Kontrolle der Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung.

4 Anmerkungen zum Änderungsantrag der SPD

4.1 Zu Nr. 1 a)

- Eine Ausweitung der Pflichten zur elektronischen Kommunikation auf Kommunen halten wir für sinnvoll und dringend notwendig, die Einschränkung auf Behörden, die mit dem Vollzug von Verwaltungsleistungen betraut sind, jedoch nicht. Die Kommunalebene ist für einen Großteil der Verwaltungskontakte verantwortlich. Eine Verpflichtung der Kommunalebene zur Erreichbarkeit über verschlüsselte, digitale Kommunikationskanäle ist daher ein essentieller Baustein für eine höhere Zufriedenheit der Bevölkerung bei Verwaltungskontakten.
- Wie in unseren Anmerkungen zu § 3 beschrieben (s.o.), empfehlen wir die Aufnahme einer grundsätzlichen Möglichkeit zur verschlüsselten Kommunikation mit allen Behörden in § 3 Abs. 1 und eine Streichung des Abs. 2.

4.2 Zu Nr. 1 b)

- Die Regelung zum Unterschriftsfeld existiert bereits in § 3 Abs. 6. In § 3a Abs. 2 HVwVfG existiert bereits eine Regelung zum Schriftformersatz. Die vorgeschlagene Regelung zum Verzicht auf eine elektronische Signatur oder eine sonstige Form der Unterschrift, sofern keine gesetzliche Regelung dies anordnet, ist aus Gründen des Datenschutzes, zur Vermeidung von nicht-notwendigen Zugangshürden und zur Vermeidung von allgegenwärtigem Identifizierungs-Zwang, auch in Fällen, in denen dies eigentlich gar nicht nötig ist, (sog. *Over-Identification*) sehr zu begrüßen.

4.3 Zu Nr. 1 d)

- Die vorgeschlagene Regelung zur Evaluierung von internen Verwaltungsabläufen ist sehr zu begrüßen. Wir empfehlen zusätzlich die Aufnahme einer Prüfung, ob Verwaltungsleistungen vollständig automatisiert abgewickelt werden können.

4.4 Zu Nr. 1 f)

- Wir begrüßen die vorgeschlagenen Berichtspflichten, weisen jedoch darauf hin, dass eine entsprechende Transparenz nicht nur gegenüber dem Landtag, sondern auch gegenüber der Öffentlichkeit hergestellt werden sollte (*Open Government*). Wie oben bereits beschrieben, empfehlen wir die Bereitstellung von Kennzahlen als Offene Daten.

Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des HEGovG und weiterer Vorschriften

4.5 Zu Nr. 1 h)

- Die grundsätzliche Intention des neuen § 18 (Weiterbildung und Qualifizierung) ist zu begrüßen. Zur nachhaltigen Verbesserung der Umsetzungsfähigkeiten der öffentlichen Verwaltung erscheinen jedoch deutlich weitreichendere Maßnahmen nötig. Insbesondere vor dem Hintergrund des massiven Fachkräftemangels braucht es ganzheitliche Konzepte, wie die dringend benötigten Kompetenzen innerhalb der Verwaltung aufgebaut und langfristig gehalten werden können.

4.6 Zu Nr. 2

- Der Vorschlag ist zu begrüßen. Es fehlen jedoch Regelungen zur Bereitstellung von Förderinformationen als offene Daten und zur Verfügbarkeit der Verwaltungsverfahren über maschinenlesbare Schnittstellen (s.o.).

Vielen Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.



ekom21 – KGRZ Hessen · Postfach 42 02 08 · 34071 Kassel

Hessischer Landtag
Ausschuss für Digitales und Datenschutz
Der Vorsitzende
Schlossplatz 1 - 3
65183 Wiesbaden

per E-Mail an:

j.decker@ltg.hessen.de
m.eisert@ltg.hessen.de

 Olaf Orth
 Olaf.Orth@ekom21.de
 0561 204 1203
 0561 204 2182
 31.01.2023

Schriftliche Anhörung des Ausschusses für Digitales und Datenschutz zum
Gesetzentwurf zur Änderung des Hessischen E-Government-Gesetzes und weiterer Vorschriften
und dem Änderungsantrag Fraktion der SPD

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Gelegenheit und das Vertrauen des Hessischen Landtags, zu dem vorgelegten Gesetzentwurf und dem Änderungsantrag der Fraktion der SPD Stellung nehmen zu können, bedanken wir uns.

Wir, die ekom21 - Kommunales Gebietsrechenzentrum Hessen (ekom21), sind eine nach dem Datenverarbeitungsverbundgesetz (DV-VerbundG) errichtete Körperschaft des öffentlichen Rechts. Neben den hessischen Kommunen gehört auch das Land zu unseren Verbandsmitgliedern. Als Full-Service IT-Dienstleister unterstützen wir unsere Verbandsmitglieder seit über 50 Jahren bei der Erledigung von Verwaltungsaufgaben und verwaltungsnahen Tätigkeiten mit modernen IT-Services und Produkten. Zu dem Gesetzesentwurf der Landesregierung und dem Änderungsantrag der Fraktion der SPD nehmen wir demzufolge vorrangig aus Sicht eines IT-Dienstleisters Stellung, der gemeinsam mit den Kommunen die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung bei der täglichen Arbeit erlebt und gestaltet.

A. Gesetzentwurf der Landesregierung

I. Grundlegende Bewertung

Der von der Landesregierung vorgelegte Gesetzesentwurf zur Änderung des Hessischen E-Government-Gesetzes (HEGovG-E) wird von ekom21 unterstützt.

Mit dem HEGovG-E werden zunächst konkrete Anpassungsbedarfe umgesetzt, die sich aus dem Onlinezugangsgesetz (OZG, Nutzerkonten), Standardisierungsanforderungen (FIM-Methodik) und redaktionellen Änderungen (HVwVfg) ergeben. Damit wird die bisherige E-Government-Gesetzgebung in Hessen konsequent fortgeschrieben. Der Gesetzentwurf geht aber punktuell auch über eine reine Fortschreibung hinaus. Durch die Einführung einer „**Experimentierklausel**“ soll - in gewissen Grenzen - eine agilere und flexiblere Digitalisierung von Verwaltungsprozessen ermöglicht werden. Im Rahmen der Landesrechtssetzung soll künftig die „**Digitaltauglichkeit**“ von Vorschriften beachtet werden. Neu ist auch, dass die Möglichkeit eröffnet wird durch Rechtsverordnung technische und organisatorische Rahmenbedingungen für die elektronische Aktenverwaltung (eAkte) vorzugeben.

II. Stellungnahme im Einzelnen

Im Folgenden möchten wir auf einige ausgewählte Regelungen des HEGovG-E eingehen, die aus unserer Sicht besonders hervorzuheben sind. Paragraphen ohne Gesetzesangaben sind solche des vorgelegten Gesetzentwurfs.

Zu § 3a (Rechtsgrundlage der Datenverarbeitung in Nutzerkonten)

Die Vorschrift ist sowohl inhaltlich als auch dem Wortlaut des OZG nachgebildet und stellt sich, dass die Nutzerkonten mit den entsprechenden Diensten des Bundes und der Länder im Rahmen des Portalverbundes nach § 1 Abs. 2 OZG interoperabel kommunizieren können.

Ausdrücklich begrüßt wird, dass mit der neuen Vorschrift die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung (personenbezogener Daten) im Rahmen des Portalverbunds unmittelbar aus der Vorschrift selbst folgt. Ausweislich der Gesetzesbegründung (Seite 12) wird klargestellt, dass es sich bei dem den an verschiedenen Stellen verwendeten Begriff der „**Einwilligung**“ (vgl. § 3a Abs. 2 a.E., 4, 5 Satz 2) **„nicht um eine Einwilligung im datenschutzrechtlichen Sinne“** handelt. **Damit muss die „Einwilligung“ des § 3a auch** nicht die besonderen Anforderungen an eine Einwilligung nach Art. 6 Nr. 1 DSGVO erfüllen.

Damit dürften künftig viele Fragestellungen aus der Praxis einer Antwort zugeführt werden können. Dies betrifft auch die zu § 3a Abs. 2 in der Begründung (Seite 12) zum Ausdruck gebrachte Klarstellung, dass sich Art und Umfang der Datenerhebung im Nutzerkonto sowie die anschließende Übermittlung an die für die Verwaltungsleistung zuständige Stelle nach dem jeweils einschlägigen Fachrecht richtet.

Zu § 4 Abs. 3 (Bereitstellung allgemeiner Leistungsinformationen in standardisierter Form)

Die ekom21 unterstützt ausdrücklich den neu aufgenommenen § 4 Absatz 3. Mit der im Referentenentwurf vorgesehenen landesrechtlichen Vorschrift werden sinnvolle Mechanismen etabliert und rechtlich auf eine solide Basis gestellt, um die koordinierte Schaffung von standardisierten Leistungsinformationen auch über die verschiedenen Verwaltungsebenen hinweg zu ermöglichen und Verknüpfungen mit dem Redaktionssystem Hessen-Finder zu ermöglichen. Nach unserem Eindruck wird damit auch ein Wunsch der Praxis aufgegriffen.

Wir möchten jedoch auf folgenden wichtigen Punkt hinweisen:

Die FIM-Methodik wird vom Gesetzestext als standardisierte Leistungsinformation nicht ausdrücklich aufgegriffen, aber in der Gesetzesbegründung als maßgeblicher Standard angeführt. Soweit es um einheitliche Leistungsbeschreibungen geht (die von Kommunen stets um Informationen ergänzt werden können bzw. müssen), erscheint uns die „Festlegung“ auf die FIM-Methodik unkritisch. Die FIM-Methodik geht jedoch darüber hinaus und umfasst auch einheitliche Datenfelder und standardisierte Prozesskataloge, was für die softwaretechnische Umsetzung erhebliche Auswirkung hat

. Gemeinsam mit den kommunalen Fachexperten sind in den Digitalisierungsfabriken bereits viele Lösungen erarbeitet worden, die von ekom21 in der Digitalisierungsplattform „civento“ softwareseitig umgesetzt worden sind. Dabei konnte nicht immer auf verbindliche FIM-Vorgaben – insbesondere standardisierte Datenfelder und Prozesskataloge - zurückgegriffen werden, weil diese zum Implementierungszeitpunkt schlicht noch nicht existierten. Die technische Implementierung der OZG-Leistungen in IT-Systemen ist damit **eine „Daueraufgabe“**, die in wesentlichen Teilen bereits seit Jahren angegangen wird. Daher sollte es künftig möglich bleiben, bereits vorhandene und etablierte IT-Lösungen zu nutzen, auch wenn diese nicht oder nicht vollumfänglich der FIM-Methodik entsprechen. Um bereits fertige OZG-Verwaltungsleistungen bzw. Prozesse nachträglich auf den FIM-Standard umzustellen, müssten diese in weiten Teilen neu erstellt werden, was mit erheblichen finanziellen, personellen und zeitlichen Aufwänden verbunden wäre. Bereits getätigte Investitionen würden ohne Grund entwertet.

In der Gesetzesbegründung sollte daher ausdrücklich klargestellt werden, dass vorhandene Lösungen nicht zwingend vollumfänglich an die FIM-Methodik angepasst werden müssen.

Zu § 17 (Erlass von Verwaltungsvorschriften, Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen)

Für den Bereich der elektronischen Aktenführung ist nunmehr in § 17 Abs. 5 ausdrücklich vorgesehen, dass auf dem Ordnungswege Konkretisierungen und Festlegungen getroffen werden können. Aus Sicht der IT-Praxis wird diese regelungstechnische Ansatz ausdrücklich begrüßt. Zutreffend wird vom Referentenentwurf vorausgesetzt, dass für den Bereich der elektronischen Aktenführung eine gewisse Standardisierung durch einheitliche, landesrechtliche Vorgaben sinnvoll ist, dies aber aufgrund des raschen Wandels der technischen Lösungen und rechtlichen Anforderungen nicht durch eine statische gesetzliche Regelung erfolgen kann und sollte.

Im Hinblick auf den Erlass einer entsprechenden Rechtsverordnung wird angeregt, die Erfahrungen, Anforderungen und Anregungen der Verwaltungspraxis und der Softwarehersteller durch geeignete Verfahrensschritte und Beteiligungsmöglichkeiten angemessen sicherzustellen.

Zu § 18 (Digitaltaugliche Normen)

Für das Landesrecht wird in § 18 erstmals die Digitaltauglichkeit des Rechts als Rechtsprinzip verankert, um den digitalen Vollzug (zukünftiger) Normen zu fördern. Soweit ersichtlich, wäre damit Hessen neben Nordrhein-Westfalen Vorreiter. Die vorgeschlagene Regelung wird von uns als IT-Dienstleister unterstützt. Als IT-Dienstleister werden wir derzeit in der Praxis noch immer vor große Herausforderungen gestellt, wenn Ideen für innovative und leistungsstarke IT-Lösungen für Verwaltungen umgesetzt werden sollen. In vielen Fällen können diese nicht oder nur in Teilen realisiert werden, **weil die rechtlichen Rahmenbedingungen „nicht passen“**. In der Folge können die Verwaltungen mit ihren IT-Lösungen oft keine bürokratie- und aufwandsarme Wege wählen und alle Digitalisierungspotentiale vollständig erschließen. Nur wenn bereits im Vorfeld von Rechtssetzungsakten die Digitalisierung als Standardverfahren mitgedacht wird, können Digitalisierungshemmnisse beseitigt und Digitalisierungspotenziale erschlossen werden. Für diesen Prozess können die Empfehlungen des Normenkontrollrats für eine Verbesserung der Digitaltauglichkeit von Gesetzen aus dem Jahr 2021 eine gute Orientierung bilden¹. Aus dem abstrakten Ziel des E-Governments können so in der Rechtsanwendung ganz konkrete Beiträge für Verbesserungen zum Nutzen für Bürgerinnen, Bürger, Unternehmen und Verwaltungen ermöglicht werden.

Zu § 19 (Experimentierklausel)

Diese Vorschrift ist sehr zu begrüßen und im hohen Maße praxisrelevant, denn sie ermöglicht die Erprobung verschiedener digitaler Formen der Aufgabenerledigung einschließlich der hierfür notwendigen technischen Lösungen in einem realen Umfeld. Die aktuell geregelte Experimentierklausel könnte jedoch mutiger sein und noch mehr Ausnahmen von konventionellem Verwaltungshandeln zulassen. Durch die Auswahl geeigneter, praxisrelevanter Anwendungsfälle kann die Digitalisierung des Verwaltungshandelns effektiv beschleunigt und die Akzeptanz entsprechender technischer Lösungen bei Behörden, Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen getestet und gefordert werden. Vor diesem Hintergrund birgt die Experimentierklausel große Chancen. Um die Experimentierklausel aber zügig und effektiv wirksamwerden zu lassen, sollte versucht werden, geeignete Anwendungsfälle möglichst durch strukturierte Maßnahmen zu identifizieren und dann möglichst zügig zuzulassen.

B. Änderungsantrag der Fraktion der SPD

Bezüglich des Änderungsantrags der Fraktion der SPD möchten wir auf folgende, darin vorgeschlagene Änderungen eingehen:

Zu Nr. 1a des Änderungsantrags, Ergänzung zu § 3 Abs. 2

Die vorgeschlagene Ergänzung in § 3 Abs. 2, dass jede mit dem Vollzug von Verwaltungsleistungen betraute Stelle des Landes oder der kommunalen Gebietskörperschaften (im Regierungsentwurf geht es nur um die Behörden des Landes) zusätzlich verpflichtet ist, einen sicheren verschlüsselten elektronischen Zugang zu eröffnen.

Wenn die Vorschrift erweitert werden sollte, dann wäre es nur konsequent, die auch für den gesamten persönlichen Geltungsbereich des HEGovG-E vorzusehen. Nämlich immer dann, wenn Gemeinden und Gemeindeverbände und sonstige der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit ausüben. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass in aller Regel ein besonderes Behördenpostfach bereits vorhanden ist und damit rechtswirksam ein weiterer Zugang eröffnet wird.

Zu Nr. 1b des Änderungsantrags, Klarstellungen **im Umgang mit „Schriftformerfordernissen“**
Der Umkehrschluss, dass immer dann, wenn eine Unterschrift in einem „behördlichen Formular“ vorgeschrieben ist, damit eine gesetzliche Schriftform angeordnet ist, ist nicht zwingend. Es gibt jedoch eine verbreitete Rechtspraxis, die im Fall von durch Rechtsnorm vorgeschriebenen Formularen aus dem Unterschriftsfeld des Formulars zu Unrecht ein gesetzliches Schriftformerfordernis herleitet. Dies führt in der Praxis nicht nur zu erheblichen Unsicherheiten, sondern stellt auch eine große Hürde für die Realisierung digitaler Verwaltungsprozesse dar. Denn bei der elektronischen Abbildung des Formulars werden anstelle der einfachen Textform (E-Mail, elektronisches Online-Formular etc.) schriftformersetzende Technologien (z.B. qualifizierte elektronische Signatur) implementiert, die in weiten Teilen der Bevölkerung noch keine Akzeptanz gefunden haben.

¹ <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/1956760/35020ac0c7bdfc90a9bedd6eedfc97a9/210901-vor-schla-ge-nkr-digitaltauglichkeit-data.pdf?download=1> (abgerufen am 31.01.2023)

Die im Änderungsantrag getroffene Klarstellung wird daher ausdrücklich begrüßt und könnte die nach unserer Wahrnehmung bereits weitestgehend „gelebte behördliche Praxis“ gesetzlich absichern. Eine Ähnlich Regelung findet sich letztlich § 13 des E-Government-Gesetzes des Bundes.

Im Gesetz oder der Gesetzesbegründung sollte jedoch noch klargestellt werden, dass diese Regelung unabhängig von der Bezeichnung als Formular, Vordruck, Formblatt oder ähnlichen Begriffen Anwendung findet.

Zu Nr. 1d; bb) Einführung der elektronischen Akte

Die vorgeschlagene Ergänzung in § 7 in Form eines zusätzlichen Abs. 2, wonach bei Einführung der elektronischen Aktenführung Land und Kommunen die internen Abläufe evaluieren (die Begründung spricht von Analyse der Prozesse) sollen ist aus unserer Sicht nicht erforderlich bzw. geht über das erforderliche Maß hinaus. Nach unserer Erfahrung bedingt das Einführen von elektronischen Akten aufgrund der Natur der Sache, dass die Verwaltungen ihre Abläufe analysieren und ggf. neu organisieren und optimieren. Die im Entwurf vorgesehenen Informationsrechte halten wir für nicht notwendig.

Zu Nr. 1h) Weiterbildung und Qualifizierung

Der zu Weiterbildung und Qualifizierung vorgeschlagene neue § 18 sieht vor, dass das Land den Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten des Landes und der Gemeinden sowie Gemeindeverbänden sowie den weiteren Beschäftigten regelmäßig Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen zum Umgang mit digitalen Anwendungen und elektronischen Verfahren an. Dies erscheint nach Einschätzung vom Grundsatz her durchaus sinnvoll. Allerdings erachten wir eine gesetzliche Verankerung für nicht zweckmäßig, zumal die Regelung sehr unbestimmt formuliert ist. Nach unserem Dafürhalten sollte hier das Land wie bisher auch, die Kommunen im Rahmen von Förderprogrammen (vgl. z.B. Kommunales Dienstleistungszentrum Cybersicherheit [KDLZ-CS]) aktiv unterstützen.

Mit der Weitergabe unserer Stellungnahme an die interessierte Öffentlichkeit im Rahmen der Dokumentation sind wir einverstanden.

Mit freundlichen Grüßen
im Auftrag

Olaf Orth



Olaf Orth
(Leiter Fachbereich
Recht & Verträge)

Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

Der Hessische Landtag
Der Vorsitzende des Ausschusses für Digitales
und Datenschutz
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Schriftliche Anhörung des Ausschusses für Digitales und Datenschutz

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme zum
Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Hessischen
E-Government-Gesetzes und weiterer Vorschriften sowie zum
Änderungsantrag der SPD-Fraktion.

In diesem Kontext möchten wir zunächst auf unsere Stellungnahme
vom 27. Mai 2022 an die Hessische Ministerin für Digitale Strategie
und Entwicklung verweisen (**Anlage**), deren Inhalte nach wie vor
für uns von Relevanz sind.

Die Regelung in § 18 zu digitaltauglichen Normen wird in unserer
Mitgliedschaft grundsätzlich als positiv wahrgenommen, um neben
Rechtssicherheit und Qualitätssicherung auch Vereinfachungen
sowie Vereinheitlichungen in der Prozessdigitalisierung zu erzielen.

Ihre Nachricht vom:

Ihr Zeichen:
I 2.9

Unser Zeichen:
048.0 Wi/Ma

Durchwahl:
0611/1702-21

E-Mail:
anja.wiesmeier@hess-staedtetag.de

Datum:
01.02.2023

Stellungnahme Nr.:
013-2023

Verband der kreisfreien und
kreisangehörigen Städte im
Lande Hessen

Frankfurter Straße 2
65189 Wiesbaden

Telefon: 0611/1702-0
Telefax: 0611/1702-17

posteingang@hess-staedtetag.de
www.hess-staedtetag.de

Dies gilt ebenso weiterhin für die in § 20 aufgenommene Experimentierklausel.

Im Rahmen des Änderungsantrags der SPD-Fraktion und der dortigen Ergänzung, wonach nicht nur Stellen des Landes, sondern auch der kommunalen Gebietskörperschaften zur Eröffnung eines verschlüsselten elektronischen Zugangs verpflichtet werden sollen, wird diese Ergänzung aufgrund der Verwendung von beBPo und EBO in der Praxis als verzichtbar angesehen.

Kritisch wird im Änderungsantrag jedoch die gesetzliche Verpflichtung der Kommunen zur Evaluation und Analyse aller internen Verwaltungsabläufe gesehen. Dies betrifft und berührt im hohen Maße die kommunale Organisationshoheit und schränkt damit die selbständige Organisation vor Ort erheblich ein. Im Änderungsantrag ist zudem die Rede von „anerkannten Methoden“ im Kontext der Evaluation und Analyse, deren konkrete Definition und damit auch der Umfang offen bleibt.

Die hier erfolgten Anmerkungen und Hinweise beruhen auf den fachlichen Rückmeldungen unserer Mitglieder und stellen keine konsentierete Verbandsmeinung dar.

Mit freundlichen Grüßen

gez.
Stephan Gieseler
Direktor

Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

Hessisches Ministerium für Digitale Strategie
und Entwicklung
Georg-August-Zinn-Str. 1
65183 Wiesbaden

Gesetz zur Änderung des Hessischen Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung und anderer Vorschriften

Sehr geehrter Herr Dr. Viethen,
Sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst möchten wir uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme
bedanken.

Im Wesentlichen begrüßen wir die darin enthaltenen Aktualisie-
rungen.

Im Folgenden möchten wir Ihnen einige Anmerkungen zu dem
Gesetzentwurf, die uns aus einer großen Mitgliedstadt erreicht
haben, übermitteln:

„Zu § 3 HEGovG

Zu Absatz 3: *Es macht Sinn, die Smart-eID, zu der ein eigenes
Gesetz besteht, als zulässigen Identitätsausweis aufzunehmen.
Als vollwertiger Personalausweisersatz ermöglicht sie auch
Vorgänge mit hohem Vertrauensniveau und ist daher für die
Anmeldung an Bürgerkonten sowie die Autorisierung von
Vorgängen für Kommunen von größtem Interesse. Sie könnte*

Ihre Nachricht vom:
28.03.2022

Ihr Zeichen:
DI04/0003/0007

Unser Zeichen:
048.0 Pf/Zi

Durchwahl:
0611/1702-32

E-Mail:
pflug@hess-staedtetag.de

Datum:
27.05.2022

Stellungnahme Nr.:
041-2022

Verband der kreisfreien und
kreisangehörigen Städte im
Land Hessen

Frankfurter Straße 2
65189 Wiesbaden

Telefon: 0611/1702-0
Telefax: 0611/1702-17

posteingang@hess-staedtetag.de
www.hess-staedtetag.de

Nassauische Sparkasse Wiesbaden
BIC: NASSDE55
IBAN: DE79 5105 0015 0100 0727 77

gleichfalls bei Automatendienstleistungen eingesetzt werden, also z.B. der Ausgabe von Ausweispapieren ohne erneute Vorsprache am Schalter.

Zu § 3a HEGovG

***Zu Absatz 5:** Derzeit ist es Antragstellenden möglich, beliebig viele Nutzerkonten auf unterschiedlichen föderalen Ebenen zu eröffnen. Dies erschwert die Ermittlung des jeweiligen Zielkontos für Nachrichten; ebenso besteht aus Behördensicht kein Überblick, welches der Konten aktiv ist und welche nicht. Auch aus Sicht der Nutzenden sind mehrere Konten unübersichtlich. Es ist zu erwarten, dass Konten verwaissen. Da eine gesetzliche Zustellfiktion besteht, muss jede:r Nutzende regelmäßig sämtliche Nutzerkonten einsehen, was bei mehreren Konten nicht wahrscheinlich ist. Ziel sollte es daher sein, pro natürlicher Person ein einziges Nutzerkonto zu führen. Hier ist Hessen mit der Verlagerung des Nutzerkontos zum Bund auf dem richtigen Weg.*

Da mit der den Nutzenden möglichen jederzeitigen Löschung des Nutzerkontos sämtliche im Postfach des Nutzerkontos gespeicherten Dokumente beider Seiten gelöscht werden, liegt auf der Hand, dass die Behörde alle relevanten Dokumente ein zweites Mal speichern muss. Ein Nutzerkonto ersetzt keine Akte, sondern ist nur ein Transportmittel.

Zu § 4 HEGovG

In der Gesetzesbegründung wird die Methodik FIM erwähnt; im Gesetzestext kommt sie jedoch nicht vor. Soweit es um einheitliche Leistungsbeschreibungen geht (die von Kommunen stets um Informationen ergänzt werden können müssen), bestehen keine Einwände. FIM umfasst allerdings auch einheitliche Datenfelder und standardisierte Prozesskataloge. Sollte die Regelung so zu deuten sein, dass auch dies Anwendung finden soll, ist klarzustellen, dass bei uns keine Kapazität vorhanden ist, für die in den Digitalisierungsfabriken erarbeiteten Lösungen nochmals die Fachexperten zu entsenden, um die Lösungen nachträglich auf den FIM-Standard umzustellen. Die beteiligten Ämter würden hierfür kein Verständnis aufbringen.

Zu § 18 HEGovG

Die Experimentierklausel wird von uns ausdrücklich begrüßt.“

Weiter möchten wir darauf hinweisen, dass in **§ 3 Abs. 4 HEGoVG** die aktuell gültige Fassung des Onlinezugangsgesetzes genannt sein sollte („statische Verweisung“), auch wenn bald Änderungen des OZG zu erwarten sind.

Zudem möchten wir der Vollständigkeit halber auf unsere Ausführungen in unserer Stellungnahme 076-2018 vom 30.07.2018 im Rahmen der damaligen Landtagsanhörung zum HEGoVG zu § 3 Abs. 4 betreffend der Konnexitätsrelevanz hinweisen und hierauf Bezug nehmen. Im Folgenden der Auszug aus unserer Stellungnahme vom 30.7.2018:

*„In **§ 3 Abs. 4 HEGoVG** wird nun geregelt, dass die Behörden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über ein Verwaltungsportal nach Maßgabe des Onlinezugangsgesetzes vom 14.8.2017 anbieten und hierfür im Verwaltungsportal Nutzerkonten bereitstellen müssen.*

Wie oben ausgeführt, stellt dies die Umsetzung einer der zentralen bzw. der zentralen Regelung des OZG dar. Zu den Kosten wird in der Begründung des neuen Gesetzentwurfs lediglich darauf hingewiesen, dass den Kommunen keine neuen Aufgaben übertragen oder besondere Anforderungen an die Aufgabenerledigung gestellt würden, die mit konnexitätsrelevanten Mehrkosten verbunden wären.

In der Begründung zu § 3 Abs. 4 wird nicht differenziert zwischen der Vollziehung von Bundesgesetzen durch die Kommunen und Selbstverwaltungsangelegenheiten, es wird vielmehr allgemein darauf hingewiesen, dass die Kommunen ohnehin bereits durch das OZG unmittelbar verpflichtet seien und die Regelung im HEGoVG lediglich deklaratorisch sei. Dementsprechend wird von Seiten der Landesregierung auch davon ausgegangen, dass keine Konnexitätsfolgen durch neue Aufgabenübertragung ausgelöst werden. Aus unserer Sicht stellt sich dies jedoch anders dar: Eine unmittelbare Verpflichtung durch das OZG trifft die Kommunen nur im Hinblick auf den Vollzug bundesrechtlicher Aufgaben, ansonsten bedarf es zur Umsetzung und zur Anwendung auf kommunaler Ebene landesrechtlicher Vorschriften. Es werden damit durch das Land in seinem Kompetenzbereich neue Aufgaben (Verwaltungsleistungen im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben elektronisch bereitstellen) für die Kommunen geschaffen, die somit auch konnexitätsrelevant sind.“

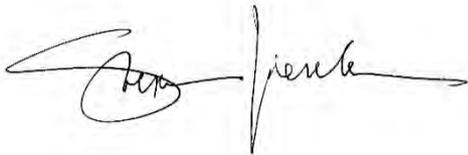
In diesem Zusammenhang hatte das Präsidium des Hessischen Städtetages in seiner Sitzung am 7. Juni 2018 in Kassel folgenden Beschluss gefasst:

„Das Präsidium des Hessischen Städtetages fordert das Land auf, insbesondere im Hinblick auf den der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes dienenden § 3 Abs. 4 des Entwurfs eines Hessischen E-Government-Gesetzes die Grundsätze der Konnexität zu berücksichtigen.

(Präsidium des HStT, 7. Juni 2018, Kassel)“

Wir hoffen auf Berücksichtigung der dargelegten Punkte und stehen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Stephan Gieseler', with a long horizontal flourish extending to the right.

Stephan Gieseler
Direktor