Landtag
Nordrhein-Westfalen
16. Wahlperiode

Ausschussprotokoll
APr 16/1301
25.05.2016

Rechtsausschuss

59. Sitzung (öffentlicher Teil)[1]

25. Mai 2016

Düsseldorf – Haus des Landtags

13:30 Uhr bis 17:45 Uhr

Vorsitz: Dr. Ingo Wolf (FDP)

Protokoll: Stefan Ernst

Verhandlungspunkte und Ergebnisse:

Vor Eintritt in die Tagesordnung

kommt der Ausschuss überein, die bisherigen Tagesordnungspunkte 11 „Tödlicher Häftlingsstreit in der JVA Wuppertal-Ronsdorf“ und 12 „Flucht eines Untersuchungsgefangenen aus der JVA Heinsberg“ als erste zu behandeln. Ferner werden die Tagesordnungspunkte 5 „Vorsorgen. Vermögen sichern. Betreuung regeln: Nordrhein-Westfalen braucht ein modernes Betreuungswesen!“ sowie 8 „Aktivitäten der LIES! GmbH und verbundener Organisationen unverzüglich unterbinden“ auf eine spätere Sitzung geschoben.

1 Tödlicher Häftlingsstreit in der JVA Wuppertal-Ronsdorf **6**
(Tagesordnungspunkt beantragt von der CDU, *siehe Anlage*)

Bericht der Landesregierung
Vorlage 16/3943

[1] Nichtöffentlicher Teil mit TOP 13 siehe nöAPr 16/271

2 Flucht eines Untersuchungsgefangenen aus der JVA Heinsberg **19**
(Tagesordnungspunkt beantragt von der FDP, *siehe Anlage*)

Bericht der Landesregierung
Vorlage 16/3942

3 Dienstrechtsmodernisierungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Dienstrechtsmodernisierungsgesetz – DRModG NRW) **21**

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 16/10380
Vorlage 16/3791

APr 16/1189

Der Ausschuss kommt überein, zu diesem Tagesordnungspunkt kein Votum an den federführenden Ausschuss abzugeben.

4 Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen **25**

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 16/10379

APr 16/1238

Der Ausschuss kommt überein, den Tagesordnungspunkt ohne Votum zu schieben.

5 Gesetz zur Änderung des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes NRW und zur Änderung des Landeszustellungsgesetzes **31**

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 16/11845

6 Gelingende Integration von Flüchtlingen. Ein Integrationsplan für NRW. **32**

Antrag
der Fraktion der SPD
und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 16/11229

Änderungsantrag
der Fraktion der PIRATEN
Drucksache 16/11318 – NEUDRUCK

APr 16/1264

Der Ausschuss kommt überein, den Antrag ohne Votum zu schieben.

7 Eine unabhängige Polizeibeschwerdestelle für Nordrhein-Westfalen schaffen **35**

Antrag
der Fraktion der PIRATEN
Drucksache 16/8974

APr 16/1151

Der Antrag der Fraktion der PIRATEN Drucksache 16/8974 wird mit den Stimmen von SPD, CDU und GRÜNEN gegen die Stimmen der PIRATEN bei Enthaltung der FDP abgelehnt.

8 Verfassungskonforme Regelung der Zwangsmedikation in den Vollzugsgesetzen des Landes Nordrhein-Westfalen sicherstellen **39**

Antrag
der Fraktion der CDU
Drucksache 16/11894

9 Neue Regelungen zur Ausführung von Strafgefangenen und Sicherungsverwahrten (Tagesordnungspunkt beantragt von der FDP, *siehe Anlage*) **40**

Bericht der Landesregierung

Vorlage 16/3855
Vorlage 16/3941

10 Wieso verzichtet der Justizminister darauf, die Strafverfolgungsstatistiken für Nordrhein-Westfalen 2013 und 2014 der Öffentlichkeit zu präsentieren? (Tagesordnungspunkt beantragt von der FDP, *siehe Anlage*) **41**

Bericht der Landesregierung
Vorlage 16/3861

11 Tätigkeitsbericht des Justizvollzugsbeauftragten des Landes Nordrhein-Westfalen **43**

Vorlage 16/3927

12 Verschiedenes **52**

a) Frage von Herrn Kern aus der letzten Sitzung

b) Pressemitteilung der CDU-Fraktion

* * *

4 Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 16/10379

APr 16/1238

Jens Kamieth (CDU) kündigt an, dass seine Fraktion einen Entschließungsantrag im Innenausschuss stellen werde.

Dem Gesetzentwurf der Landesregierung attestiert er hehre und dringend notwendige Ziele. Gleichwohl handele es sich bei dem Ergebnis allenfalls um einen ersten Schritt in die richtige Richtung. Von dem Besuch der baltischen Republiken könne er mitteilen, dass sich gerade Estland im Hinblick auf die Digitalisierung in der Verwaltung vorbildlich hervortue. Er gehe davon aus, dass diese Erkenntnisse in den Entschließungsantrag mündeten.

Zusammenfassend müsse man konstatieren, dass es viel zu wenig Innovationsimpulse für die kommunale Ebene gebe. Die elektronische Akte und die elektronische Vorgangsbearbeitung seien ausgenommen; dabei handele es sich gerade dabei um die wesentlichen Instrumente der verwaltungsinternen Infrastruktur. Er beobachte immer wieder, dass man lediglich den Papierbetrieb digitalisiere, aber einen richtigen elektronischen Impuls gebe es nicht – auch nicht durch den Gesetzentwurf. Die vorgesehenen Zeiträume seien wesentlich zu lang und dann auch noch als Soll-Vorschrift formuliert, nämlich spätestens bis zum 1. Januar 2031. Zudem bezweifle er die Kostenschätzung in Höhe von 3.000 € pro Behörde und dass eine zweitägige Schulung der Mitarbeiter ausreiche.

Betrachte man die Innovationszyklen in diesem Bereich, sei eine Frist bis zum 1. Januar 2031 unglaublich lang. Heute sei doch überhaupt nicht vorstellbar, was 2031 alles möglich sein werde, wobei dann erst einmal angefangen werden solle in der Verwaltung, papierlos zu arbeiten.

Vorsitzender Dr. Ingo Wolf stellt klar, dass ein möglicher Entschließungsantrag erst im Plenum eine Rolle spielen werde, sodass der Ausschuss schon zuvor agieren könnte.

Thomas Stotko (SPD) sieht den vorliegenden Gesetzentwurf durch die Anhörung bestätigt, weil er breites Lob erfahren habe. Gleichwohl nehme man einige Anregungen mit.

In Bezug auf die von Herrn Kamieth genannten 3.000 € pro Behörde pro Jahr weist er darauf hin, dass es sich landesweit bis zum Jahr 2020 um über 10 Millionen € handele, wohingegen der Bund unter einem schwarzen Innenminister gar kein Geld dafür vorsehe. Insofern sehe er Nordrhein-Westfalen gut aufgestellt.

Die im E-Governmentgesetz formulierten Ziele halte er für ambitioniert, denn man habe nichts von Fristen in einem Gesetz, die man nicht einhalten könne. Damit enttäusche man lediglich Menschen, Behörden sowie die Beschäftigten in den Behörden und helfe ihnen nicht dabei, dies als ein wichtiges Anliegen zu begreifen.

Die regierungstragenden Fraktionen berieten derzeit selbst einen Änderungsantrag. Insofern spricht er sich dafür aus, ohne Votum auf eine andere Sitzung zu verschieben.

Dagmar Hanses (GRÜNE) korrigiert Herrn Kamieth, das Jahr 2031 stelle nicht den Beginn, sondern das Ende des Prozesses dar. Gerade in der Justiz hätten sich bereits viele auf den Weg gemacht. So gebe es bereits Modellstandorte. Sie bittet das Ministerium auszuführen, an welchen Standorten in welchen Gerichtsbarkeiten was bereits umgesetzt werde und wie der Zeitplan aussehe.

Dietmar Schulz (PIRATEN) spricht sich ebenfalls dafür aus, ohne Votum zu schieben, denn nach dem Verständnis seiner Fraktion spreche das Ergebnis der Anhörung gerade nicht für diesen Gesetzentwurf. Zwar heiße es in der Einleitung des Gesetzentwurfs, dass die Digitalisierung der Gesellschaft die Verwaltung schon lange erreicht habe. Mit dieser Problemstellung sei die Zielsetzung bis zum Jahr 2031 überhaupt nicht angemessen. Denn wenn, wie der Gesetzentwurf selbst sage, das Problem bereits schon lange bekannt sei und die Landesregierung in fast jeder öffentlichen Sitzung verlautbaren lasse, wie wichtig es doch sei, sich mit den Aufgabenstellungen der Digitalisierung innerhalb unserer Gesellschaft auseinanderzusetzen, halte er diese Frist schlicht für zu lang.

Zudem fehlten bei vielen technischen Details wichtige Dinge. Dieser Gesetzentwurf verpasse dadurch die Chance, Definitionen für offene Standards zu schaffen, durch Digitalisierung und E-Government Transparenz herzustellen und das, was man unter dem Begriff Open Data verstehe, in zweckentsprechender Weise umzusetzen.

Darüber hinaus heroisiere das Gesetz De-Mail, ein Projekt, das man als bundesweit völlig gescheitert ansehen müsse. Schon aus diesem Grund könne das Gesetz mit seiner rückschrittlichen Sichtweise und der problematischen Sicherheitsstandards nicht die Anerkennung seiner Fraktion finden.

An die Landesregierung richtet er die Frage nach der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen von Open.NRW. Er möchte wissen, ob es in diesem Zusammenhang für den Rechtsausschuss relevante Erkenntnisse in Bezug auf die Beteiligung gebe.

Zusammenfassend stellt er fest, bei dem Gesetzentwurf handele es sich vielleicht um den Anfang einer Zielsetzung, aber um keinen geeigneten Wurf, E-Government mit großem Willen und Wollen durchzusetzen, weil diesem Gesetzentwurf dazu jedwede Ambition fehle.

Dirk Wedel (FDP) hält es für ein Defizit, dass einige Sachverständige dargestellt hätten, dass die technischen Anforderungen zur Sicherung der Daten ungenügend seien. Er fragt die Landesregierung nach dem Grund der seiner Meinung nach bestehenden Diskrepanz zwischen § 9 Abs. 2 des Gesetzentwurfes, der hinter der entsprechenden

Regelung des § 6 des E-Governmentgesetzes des Bundes zurückbleibe. Angesichts der Dynamik der Informationstechnologie und der Möglichkeiten, sie anzugreifen, solle der jeweils aktuelle Stand der Technik eingehalten werden. Er möchte wissen, ob die Landesregierung Optimierungsbedarf sehe, weil die IT-Sicherheit eine besondere Rolle spiele.

Zudem bittet er um eine Bewertung der Anregung von Prof. Roßnagel, das erforderliche Schutzniveau über eine Ergänzung des Gesetzeswortlautes in das Gesetz aufzunehmen, sodass die Behörden verpflichtet seien, die Vertraulichkeit, Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit, Lesbarkeit, Integrität, Authentizität und Verfügbarkeit der in der elektronischen Akte gespeicherten Daten zu gewährleisten.

CIO Hartmut Beuß (MIK) geht zunächst auf den Zeitpunkt 2031 ein und betont, an anderen Stellen sehe das Gesetz völlig andere Fristen vor. Das gelte nicht nur für die Einführung der E-Akte, sondern insbesondere für Fristen der Kommunikation zwischen Behörden, Bürgerinnen und Bürgern und Unternehmen, die er für wesentlich wichtiger halte. Dabei handele es sich um die elektronische Kommunikation nach außen, das papierlose Einreichen von Nachweisen sowie den elektronischen Identitätsnachweis. Die längste Frist in diesen Bereichen gelte bis 2022, also bis zur Einführung der E-Akte. Wer das für zu lang halte unterschätze, was das für die Verwaltung bedeute, denn es handele sich nicht um eine Evolution, sondern um eine Revolution. Es gehe um nicht weniger als eine komplette Umwälzung der bestehenden Verwaltungsabläufe.

Eine Soll-Vorschrift sei zudem nicht unüblich. Der Bund habe es in seinem Gesetz genauso gehandhabt. Es handele sich bei einer Soll-Vorschrift um eine Muss-Vorschrift, sofern keine besonderen Gründe vorlägen, die eine Abweichung erlaubten.

Man könne der Verwaltung nichts abverlangen, was sie nicht leisten könne. Insofern spreche er sich für ehrliche Fristen aus. Die von der Landesregierung vorgesehenen Fristen seien im Vorfeld eher als zu gering kritisiert worden.

Bei der Frist bis zum Jahr 2031 handele es sich ausschließlich um die internen Abläufe der Behörden. Es gehe also um den Workflow, von dem die Außenwelt überhaupt nicht betroffen sei. Deshalb seien diese Bezüge auch an anderen Stellen des Gesetzentwurfes mit deutlich kürzeren Fristen geregelt.

Zu den angemahnten fehlenden Impulsen für die Kommunen führt er aus, im ersten Entwurf habe man die Verpflichtung der Kommunen zur Einführung der E-Akte und der elektronischen Vorgangsbearbeitung vorgesehen. Bereits vor dem Referentenentwurf hätten die Kommunalen Spitzenverbände in Gesprächen kritisiert, dabei handele es sich zum einen um einen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung, namentlich in die kommunale Organisationshoheit. Zum anderen hätten die Kommunalen Spitzenverbände auf die Konnexität hingewiesen, was er für zutreffend halte. Die Kommunalen Spitzenverbände hätten allerdings deutlich gemacht, dass sie das erste Argument für erheblicher hielten. Sodann habe er nachgefragt, wie sich die Kommunalen Spitzenverbände positionieren würden, wenn die Landesregierung gleichwohl an dieser Version festhielte. Man habe ihm mitgeteilt, das werde nicht zu einem Sturm, sondern

zu einem Tsunami führen. Daraufhin habe man im Referentenentwurf von dieser Regelung Abstand genommen.

Das bedeutet nun nicht, dass die Kommunen an der Umsetzung gehindert wären, denn schließlich könne man auch Gutes tun, ohne dazu verpflichtet zu sein. Das Gesetz werde eine Wirkung auch auf die Kommunen entfalten – abgesehen von der Tatsache, dass es auch Verpflichtungen für die Kommunen vorsehe, auch wenn die Einführung der E-Akte und der elektronischen Vorgangsbearbeitung ausgenommen seien. Zudem müsse man anerkennen, dass manche Kommunen bereits weiter seien als das Land, genauso wie manche Kommunen deutlich hinter dem Land her hinkten. Das Gesetz werde die Kommunen unterstützen, was diese auch so sähen.

Im Zuge einer solchen Anhörung komme es nicht allzu oft vor, dass die Landesregierung von den Kommunalen Spitzenverbänden für ihren Gesetzentwurf gelobt werde. Dies sei im vorliegenden Fall allerdings geschehen. Die Kommunen fühlten sich unterstützt durch die Klarstellung im Gesetz, dass sie nicht verpflichtet seien, parallel zur E-Akte auch eine papiergeführte Akte vorzuhalten. Dieser Punkt sei in der Vergangenheit durchaus kontrovers diskutiert worden.

Zu den Kosten für die Schulungen bestätige er die Einschätzung von Herrn Stotko, dass es sich um einen erheblichen Betrag handele.

Deutschland könne man mit dem Baltikum nicht vergleichen. Estland sei richtig gut; allerdings habe man dort auch auf einer grünen Wiese angefangen. Hingegen habe sich die Landschaft in Nordrhein-Westfalen von Anfang an nicht allzu koordiniert entwickelt wie in Deutschland insgesamt, sodass man erst Stück für Stück werde vereinheitlichen müssen, ohne ganz von vorne anfangen zu können. Mit dem Prozess habe man schon lange vor dem Gesetzentwurf begonnen. Er betont, für die Landesverwaltung brauche man ein Gesetz nicht zwingend, sondern könne den Erfolg auch mit Kabinettbeschlüssen herbeiführen. Man halte es aber für sinnvoll, insgesamt über einen rechtlichen Rahmen zu verfügen, der ein größeres Maß an Verbindlichkeit für alle Beteiligten darstelle.

In Bezug auf Open.NRW führt er aus, es handele sich um ein E-Governmentgesetz und nicht um ein Open-Governmentgesetz. Gleichwohl habe sich die Landesregierung dem Thema Open-Government nachhaltig verschrieben. Er verweist auf die Open.NRW-Strategie. Demnächst werde es zudem auch einen Open-Governmentpakt mit den Kommunen geben. Er könne keinen Widerspruch erkennen. Im Gesetzentwurf gebe es nur an einer Stelle einen Verhalt zum Open-Government: Wenn die Landesregierung Daten im Sinne von Open Data veröffentliche, müsse sie dies auch mit den Metadaten in offenen Formaten und maschinenlesbar tun. Dabei handele es sich also nicht um eine Verpflichtung zu Open Data, sondern um eine Regelung der Rahmenbedingungen.

Darüber hinaus sehe der Gesetzentwurf Verordnungsermächtigungen und Verwaltungsvorschriften vor, die zu Konkretisierungen für die Landesbehörden, zum Teil aber auch für die Kommunen führten.

Auf die Frage von Herrn Wedel führt er aus, es habe sich nicht um eine bewusste Entscheidung dafür gehandelt, sich vom Bund abzusetzen. Er könne nicht ausschließen, dass man dies noch korrigiere, weil man dasselbe wie der Bund gemeint habe. Es handele sich auch nicht nur um eine Frage der IT-Sicherheit, sondern um die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung. Bereits heute müsse man bei einer papiergeführten Akte in der Lage sein, alle zugehörigen Dokumente in der Akte zu finden. Aus dem kommunalen Raum sei ihm von einer Person mitgeteilt worden, sie habe nach Einführung der E-Akte noch keinen Prozess deshalb verloren, weil die E-Akte nicht auffindbar gewesen sei – im Gegensatz zu papiergeführten Akten, die in seiner Kommune manchmal nicht auffindbar gewesen seien.

In Bezug auf die Nachfrage nach den Ausführungen von Prof. Roßnagel ist er der Meinung, was Herr Wedel im Gesetzestext vermisse, finde sich in der Begründung, was die Landesregierung für ausreichend halte. Einen anderen Punkt, den der Sachverständige angesprochen habe, versuche man derzeit in Zusammenarbeit mit der LDI zu klären.

Über die Einlassungen der Initiative D21 habe er sich geärgert, wie er einräumt, weil er sie für nicht fair halte, denn im Vergleich zum Bundesgesetz sei man an einigen Stellen ehrgeiziger. Es handele sich um den rechtlichen Rahmen, der dabei helfe, die digitale Verwaltung in Nordrhein-Westfalen umzusetzen. In der vergangenen Woche habe man den Entwurf eines Masterplans in die Ressource auf den Weg gebracht, der 90 Seiten umfasse. Nach seiner Lektüre wisse man sehr genau, was auf die Verwaltung zukomme. Es handele sich um einen unglaublichen Aufwand, den man schlicht nicht unterschätzen dürfe. Man müsse die Kolleginnen und Kollegen in den Behörden vor Ort mitnehmen. Dazu reichten bloße Schulungen nicht aus. Es müsse vielmehr auch Diskussions- und Informationsveranstaltungen geben.

Vorsitzender Dr. Ingo Wolf meint, bei diesem Thema handele es sich um eine absolute Revolution, die schon seit Langem im Gange sei. Sie trage epochalen Charakter. Wer sich nicht ständig mit diesen Dingen beschäftige, vermöge in der Tat nicht einzuschätzen, was das bedeute. Wenn man sich alleine vor Augen führe, welche Kommune welcher Kommunalen Datenverarbeitungszentrale zugeordnet sei, welche Kommune ihre Angelegenheiten alleine regele und welche Kommune das mit welchem Engagement betreibe, erkenne man einen großen Flickenteppich. Davon auszugehen, man könne diese kommunale Landschaft mit einem Mal in eine Richtung auf einem Weg mit demselben Tempo bekommen, halte er schlichtweg für irrwitzig. Das sei nicht möglich. Selbst in Bayern mit einer einzigen großen Datenverarbeitungszentrale gebe es immer noch einige separate Anwendungen in einigen Großstädten, wenn auch deutlich weniger als in Nordrhein-Westfalen. Hier gebe es beispielsweise Fälle, in denen Kommunen aus Datenverarbeitungszentralen wieder austräten und ihrer eigenen Wege gingen. Es sei sehr schwierig, das alles zentral zu steuern. Insofern sei es sehr wahrscheinlich nicht unklug gewesen, die Kommunen erst einmal herauszunehmen. Es gebe Engagement in Nordrhein-Westfalen. Die Umsetzungsschwierigkeiten würden einen noch an vielen Stellen ereilen.

Der Ausschuss kommt überein, den Tagesordnungspunkt ohne Votum zu schieben.