



**LORENZ-VON-STEIN-INSTITUT
FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN**
an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel



Lorenz-von-Stein-Institut • Olshausenstraße 40 • 24098 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Finanzausschuss
Der Vorsitzende
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Hauspost

Postanschrift: Olshausenstraße 40, 24098 Kiel
Dienstgebäude: Olshausenstraße 75, Gebäude II
Telefon: (0431) 880-4542
Fax: (0431) 880-7383
Homepage: www.lvstein.uni-kiel.de
E-Mail: institut@lvstein.uni-kiel.de
Durchwahl: 880-5042
Datum: 15. April 2009

**Stellungnahme zum Entwurf eines E-Government-Gesetzes für das Land
Schleswig-Holstein, Drucksache 16/2437**

Ihr Schreiben v. 23.3.2009

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/4226

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

in der Anlage erhalten Sie die Stellungnahme des Instituts zu o.g. Gesetzentwurf. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Anhörung danke ich Ihnen sehr. Sollte weiterer Erörterungsbedarf bestehen, stehen wir dem Ausschuss gerne zur Verfügung. Wir würden uns freuen, wenn die aufgezeigten Argumente Eingang in Ihre Diskussion fänden.

Mit freundlichen Grüßen

Gez.

Prof. Dr. Utz Schliesky

Geschäftsführender Vorstand

Vorstand:

Direktor der Landtages Prof. Dr. Utz Schliesky (gf.), Prof. Dr. Florian Becker, Prof. Dr. Ulrich Schmidt



Stellungnahme

zum

Gesetzentwurf

der Landesregierung

Entwurf eines E-Government-Gesetzes für das Land Schleswig-Holstein (EGovG)

LT-Drucksache 16/2437

vom 10.02.2009

Bearbeiter: Dr. Sönke E. Schulz

Mit Schreiben vom 23.03.2009 wurde dem Lorenz-von-Stein-Institut durch den Vorsitzenden des Finanzausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags Gelegenheit gegeben, zu o.g. Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

Das Institut kommt dieser Bitte gerne nach und äußert sich zu ausgewählten Punkten wie folgt:

Vorbemerkung

Die Regelungen des E-Government-Gesetzes (EGovG) sind geeignet, Defizite der bisherigen Umsetzung von E-Government-Projekten zu beseitigen, eine nachhaltige Modernisierung der öffentlichen Verwaltung zu bewirken, zugleich aber auch (verfassungs-)rechtliche Vorgaben im Kontext des Einsatzes von Informations- und Kommunikationstechnik zu aktualisieren. Ohne Prozessanalyse und -optimierung (II.), verwaltungsebenenübergreifende Interoperabilität (III.) und einen partiellen Verzicht auf das Freiwilligkeitsprinzip lassen sich zukünftige E-Government-Maßnahmen nicht kundenfreundlich und wirtschaftlich realisieren. Wesentlicher Vorteil einer gesetzlichen Regelung ist zudem die damit verbundene Rechtssicherheit insbesondere für die in ihrer Selbstverwaltungsgarantie betroffenen Kommunen (IV.). Das Gesetz muss schließlich als wesentlicher Bestandteil zur Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie (DLR¹) bewertet werden, die nicht nur eine verbindliche elektronische Außenkommunikation vorschreibt, sondern auch einen faktischen Zwang zur Elektronisierung der inner- und transbehördlichen Kommunikation beinhaltet (V.). Mit dem Erlass eines E-Government-Gesetzes wäre Schleswig-Holstein Vorreiter und könnte so den – längst überfälligen – Vorgang der Verrechtlichung des „Phänomens“ E-Government begünstigen (VI.).

I. Erweitertes, integratives E-Government-Verständnis

Zu begrüßen ist die strikte Ausrichtung des Gesetzes (vgl. **§ 2 Nr. 1 EGovG**) an einem neuartigen Verständnis von E-Government. Die Abkehr von der Speyerer Definition mit der ihr innewohnenden Tendenz, bestehende Verwaltungsverfahren „Eins-zu-Eins“ auf den elektronischen Kanal zu übertragen, ist nicht nur europarechtlichen Implikationen geschuldet, sondern notwendig, um E-Government als „echten“ Modernisierungsansatz zu begreifen.

Nach der **Speyerer Definition**², die die Mehrzahl der Bundesländer weiterhin zugrunde legt³, ist E-Government „die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien“. Diese Definition beschreibt den Grundansatz aller theoretischen und praktischen Überlegungen, bedarf allerdings einer Einschränkung, da sonst jeder „Computer einer kommunalen Amtsstube“, jeder wie auch immer geartete Einsatz von IT, der Rechner bzw. der Drucker auf dem Schreibtisch, das einfachste Portal oder gar die E-Mail zum E-Government mutieren würde. All dies ist zwar eine Form der „**Elektronisierung der Verwaltung**“, zu E-Government wird der IT-Einsatz aber erst – und dies bringen das europäische Verständnis und **§ 2 Nr. 1 EGovG** zum Ausdruck –, wenn zugleich die Verwaltungsprozesse erfasst, bewertet und optimiert werden und bei Bedarf organisatorische Veränderungen hinzutreten.

Daher verwenden EU und zutreffend das EGovG einen weitergehenden Ansatz. E-Government ist der „**Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologien in öffentlichen Verwaltungen in Verbindung mit organisatorischen Änderungen, um öffentliche Dienste zu verbessern und die Gestaltung und Durchführung staatlicher Politik zu erleichtern**“⁴. Die Elektronisierungsvorstellungen betreffen bei diesem Konzept sowohl inner- und transbehördliche Vorgänge als auch die Interaktion zwischen Verwaltung und Außenwelt. Eine IT-

¹ Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl. EU 2006 Nr. L 376 vom 27.12.2006, S. 36 ff.; umfassend dazu Schliesky (Hrsg.), Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung – Teil I: Grundlagen, 2008; Teil II: Verfahren, Prozesse, IT-Umsetzung, 2009; Schlachter/Ohler (Hrsg.), Europäische Dienstleistungsrichtlinie, 2008.

² V. Lucke/Reinermann, in: Reinermann/v. Lucke (Hrsg.), Electronic Government in Deutschland, 2002, S. 1 (1).

³ Erps/Luch/Rieck/Schulz in: Schliesky (Hrsg.), eGovernment in Deutschland, 2006, S. 23 ff.

⁴ Mitteilung der Kommission „Die Rolle elektronischer Behördendienste (eGovernment) für die Zukunft Europas“, KOM (2003) 567 endg. vom 29.9.2003, S. 8.

gestützte Rundum-Erneuerung der Verwaltung kann also nicht nur durch die bloße Abbildung bestehender Verfahren in digitaler Form, sondern insbesondere auch durch die Automation von Abläufen und Ergebnismeldungen, Informationsmehrung durch Datenubiquität, die Reduktion örtlicher und zeitlicher Schranken, die Parallelisierung und Integration bislang sequentiell und hochgradig arbeitsteilig durchgeführter Aufgaben erreicht werden⁵. **§ 2 Nr. 1 EGovG** greift diese Definition zutreffend auf und hebt die Bedeutung der Elektronisierung der „**Innenkommunikation**“ aufgrund des Regelungszweckes des Gesetzes (vgl. **§ 1 EGovG**) und den damit verbundenen Modernisierungspotentialen hervor.

Die DLR zwingt dazu, das auf die elektronische Abbildung vorhandener Verwaltungsverfahren fokussierte Verständnis zu überwinden. Die andere Modernisierungsvorhaben einbeziehende **europäische Definition** wird zwar **nicht verbindlich**, jedoch steht Art. 8 DLR, der die elektronische Außenkommunikation anordnet, nicht isoliert, sondern ist in den Kontext der Einheitlichen Ansprechpartner (Art. 6 DLR), der Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens (Art. 5 DLR), des europäischen Behördennetzes (Art. 28 ff. DLR) und einer umfassenden Überprüfung wirtschaftsrelevanter Regulierung (Art. 9 ff. DLR) integriert. Die elektronische Abwicklung stellt lediglich *einen* – wenn auch wichtigen – Baustein der intendierten Vereinfachung und Beschleunigung der Verwaltungsverfahren dar.

Die Orientierung eines E-Government-Gesetzes an der europäischen Vorgabe ist daher konsequent, weil es einerseits schwer vorstellbar ist, dass die Europäische Kommission, die über die Einhaltung der DLR-Vorgaben wacht, in diesem Kontext von ihrem bisherigen Verständnis abweichen wird. Andererseits ist nur ein solches Verständnis geeignet, die im E-Government liegenden **Chancen für die Verwaltungsmodernisierung** offen hervortreten zu lassen⁶.

Fazit: Die in der E-Government-Definition des **§ 2 Nr. 1 EGovG** zum Ausdruck kommende Neuorientierung ist aus Sicht der Verwaltungswissenschaft zu begrüßen, da sie europäische Entwicklungen aufgreift, eine vermehrte Kundenorientierung einfordert und daher helfen kann, funktionsfähige, eben-übergreifende E-Government-Lösungen als Standortfaktor zu etablieren.

II. Prozessdarstellung und -optimierung als Schlüssel der Verwaltungsreform

§ 5 EGovG sieht – soweit ersichtlich als bundesweites Novum – eine **Pflicht zur Prozessoptimierung** vor, die sich sowohl auf den Außenkontakt als auch interne Prozesse und Schnittstellen zu anderen Aufgabenträgern bezieht, also die Darstellung von „**Prozessnetzen**“ ermöglichen will. Die Erkenntnis, dass auch in der öffentlichen Verwaltung ein „**Prozessdenken**“ längst überfällig ist, wird vom europäischem E-Government-Verständnis vorausgesetzt, so dass es konsequent ist, nicht nur auf den „guten Willen“ der Beteiligten zu vertrauen, sondern gesetzliche Pflichten zu normieren.

E-Government und Prozessoptimierung stehen in einem beständigen Wechselverhältnis, auch zu anderen Modernisierungsvorhaben. Teilprojekte einer Modernisierungsstrategie wie One-Stop-Government und permanente Informations- und Kontrollverbünde sind ohne vermehrten, abgestimmten und kohärenten IT-Einsatz nicht zu realisieren. Zudem geben Art. 8 DLR⁷ und § 71e VwVfG n.F.⁸ das elektronische und aus der Ferne abzuwickelnde Verfahren als Prototyp für die „einfache“ Verwaltung vor. Diese Querverbindungen und die **integrierende Funktion des E-Government** werden von der Orientierung des EGovG am euro-

⁵ Britz, DVBl. 2007, 993, 994.

⁶ S. zum Ganzen Schulz, VM 2009, 3 ff.

⁷ Schulz, DVBl. 2009, 12 ff.

⁸ Schulz, NdsVBl. 2009, 97 ff.

päischen E-Government-Verständnis und die Pflicht zur Prozessoptimierung des **§ 5 Abs. 1 EGovG** zutreffend zum Ausdruck gebracht.

Die Wechselwirkung von Prozessoptimierung und IT-Einsatz zur Effektivitätssteigerung zu nutzen, ist von der EU intendiert. So wird bspw. mit der Anpassung der Verwaltungsstrukturen an die Erfordernisse der Einheitlichen Ansprechpartner und deren Verortung im föderalen Staat⁹ zwingend eine Optimierung der **inner- und transbehördlichen Prozesse** einhergehen müssen, da ansonsten die Gefahr besteht, dass die zum Teil bestehenden Reibungsverluste bei ebenenübergreifender Tätigkeit potenziert und somit die Richtlinienintention an diesem Punkt konterkariert wird. Vor dem Hintergrund der IT-Umsetzung ist ein Überblick bspw. über die 1000 unterschiedlichen von den Kommunalverwaltungen erbrachten Dienstleistungen zwingend erforderlich. Die Schaffung von Transparenz, d.h. die Sammlung des Wissens über die Prozesslandschaft bspw. in Form des von **§ 8 Abs. 2 Nr. 9 EGovG** als Basisdienst ausgestalteten **Prozessregisters für Schleswig-Holstein**, stellt daher einen notwendigen Schritt dar und bietet einen großen Mehrwert.

Die Prozessdarstellung als Vorstufe bzw. Instrument der Prozessoptimierung gewinnt nicht nur im Kontext der DLR¹⁰ an zusätzlicher Bedeutung, da sie zugleich Basis eines **Wissensmanagementsystems** sein kann. Erst wenn der Einheitliche Ansprechpartner weiß, aus welchen Prozessbausteinen das jeweilige Verfahren besteht, in wessen Verantwortung und mit welchen Teilprozessen jeder Arbeitsschritt abgewickelt wird, ist er in der Lage, seine beratende und verfahrensleitende Funktion effektiv wahrzunehmen.

Fazit: **§ 5 als Verpflichtung des Landes zur Prozessdarstellung und -optimierung ist zu begrüßen – im Interesse einer umfassenden Modernisierung der öffentlichen Verwaltung in Schleswig-Holstein sind jedoch zusätzlich fördernde oder gesetzgeberische Maßnahmen zu ergreifen, um bspw. die Bereitschaft der Kommunalverwaltungen zu steigern, ebenfalls eine solche Prozessanalyse vorzunehmen und die Daten in einem Prozessregister transparent an zentraler Stelle zusammenzufassen.**

III. Ohne Interoperabilität kein E-Government

Die von **§§ 5 bis 7 EGovG** vorgesehen Möglichkeiten, zunächst im Rahmen eines obligatorischen Abstimmungsverfahrens, als ultima ratio aber auch einseitig im Verordnungswege Interoperabilität bei elektronischer Verfahrensabwicklung und Medienbruchfreiheit der elektronischen Kommunikation zu gewährleisten, ist für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung des E-Government alternativlos.

Bisher war die Einführung von E-Government-Lösungen überwiegend von **Freiwilligkeit** geprägt. Sowohl bei der Etablierung als auch der Verwirklichung in concreto wurde auf rechtsverbindliche Vorgaben verzichtet. In den letzten Jahren hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Entwicklung von Insellösungen nicht zielführend und eine Bündelung der Ressourcen schon aus Kostengründen unumgänglich ist. Dennoch lassen sich die E-Government-Aktivitäten der Länder und Kommunen – trotz Kooperationen o.ä. – weiterhin als **kleinteilig** beschreiben. Während beispielsweise die Netzstrukturen gut ausgebaut sind, fehlt es aufgrund der Verwendung verschiedener Fachverfahren überwiegend aber an der Möglichkeit, medienbruchfrei mit anderen Behörden zu kommunizieren. Die Schaffung von **Schnitt- und**

⁹ Dazu ausführlich Ziekow/Windoffer, Ein Einheitlicher Ansprechpartner für Dienstleister, 2007; vorzugswürdig erscheint ein Kooperationsmodell in Form der Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts in gemeinsamer Trägerschaft von Land, Kommunen, Industrie- und Handelskammern sowie Handwerkskammern; dazu Luch/Schulz, Die Gemeinde SH 2008, 118 ff.

¹⁰ Als weiterer Anwendungsfall kommt die einheitliche Behördenrufnummer 115 in Betracht; vgl. zu den rechtlichen Aspekten Luch/Schulz in: Lemke/Westerfeld (Hrsg.), Strategie 115, 2008, S. 92 ff.

Clearingstellen ist mit hohem Aufwand verbunden und erscheint daher wenig zielführend, so dass die kooperativ initiierte Einigung zur Sicherung der Interoperabilität die vordringliche Aufgabe der nächsten Jahre sein wird – und mit dem EGovG erstmals obligatorisch anhand vorhersehbarer Kriterien und Verfahren angeordnet wird.

Fazit: Das obligatorische Abstimmungsverfahren und die Kompetenz des Landes zur Setzung von Standards sind geeignet, die fehlende Interoperabilität und Hemmnisse in der elektronischen Behördenkommunikation nachhaltig zu beseitigen. Durch das Prinzip „Einer-für-Alle“ und die fehlende Notwendigkeit von Schnitt- und Clearingstellen können zudem Einsparpotentiale erschlossen werden. Auch die Entwicklung auf Bundesebene im Zuge der Föderalismusreform II zeigt, dass gerade in einem föderalen Staat mit ausgeprägter dezentraler Verwaltung die Setzung von Standards notwendige Bedingung für den Erfolg von E-Government ist, diese jedoch auch unter Wahrung der Kompetenzen der Beteiligten in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise (daher aber in Form von Gesetzen) realisiert werden kann.

IV. Garantie der kommunalen Selbstverwaltung

Da die Vereinbarkeit der Vorgaben des EGovG mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie bereits an anderer Stelle ausführlich dargelegt wurde¹¹, soll nachfolgend lediglich auf wesentliche Eckpunkte hingewiesen werden. Das dem kooperativen Grundansatz geschuldet Abstimmungsverfahren ist geeignet, die Interessen der Beteiligten hinreichend zu wahren. Der mit der Letztentscheidungskompetenz des Landes einhergehende Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie ist zu rechtfertigen. Zudem wird mit der Pflicht, beim Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 49 Abs. 2 LV Regelungen zum Mehrkostenausgleich vorzusehen, der Gefahr der Abwälzung der Kosten für Standardisierung und neue Fachverfahren auf die Kommunen wirksam begegnet.

Im Zusammenhang mit der fortschreitenden Elektronisierung der Verwaltungsverfahren ist anzuerkennen, dass die Vorgabe von Standards infrastruktureller Art, aber vor allem konkreter Softwareanwendungen das zulässige Maß an Selbstbindung überschreiten kann. Der **Steuerungseffekt von Workflow-Systemen und der softwaremäßigen Modellierung der Arbeitsabläufe**¹² kann nicht bestritten werden. Die Beteiligten können durch die softwarebedingten Vorgaben Entscheidungsspielräume verlieren, die ihnen im Rahmen eigenverantwortlicher Aufgabenerfüllung eigentlich zustehen¹³, da die Abbildung bestehender Verwaltungsverfahren in elektronischer Weise, aber auch die Optimierung interner und externer Entscheidungs- und Unterstützungsprozesse Bestandteil der kommunalen Organisationshoheit ist. Die Auswirkungen werden jedoch schon durch die Regelungen der **§§ 6 Abs. 3 S. 2, 7 Abs. 2 S. 2 und 8 Abs. 4 S. 3 EGovG** abgemildert, die die Standardsetzungskompetenz des Landes auf den Bereich der Weisungsaufgaben beschränken.

Die mit der Hinwendung zur **europäischen Definition** verbundenen mittelbaren Folgen für die Kommunen können nicht als rechtfertigungsbedürftiger Eingriff angesehen werden. Sollte von ihr ein faktischer Zwang ausgehen, im Zuge der Elektronisierung auch die Verwaltungsprozesse einheitlich zu beschreiben, zu analysieren und schließlich – auch und gerade unter Einsatz der IT – zu optimieren, handelt es sich dabei um eine **eigenverantwortliche Entscheidung der jeweiligen Kommune in Ausübung ihrer Organisationshoheit**. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass faktische Zwänge bereits heute auftreten, wobei die (gemeinsame)

¹¹ Schulz, Die Gemeinde SH 2008, 272 ff.

¹² Vgl. Britz, DVBl. 2007, 993 (996).

¹³ BVerfG, Urt. v. 20.12.2007 – 2 BvR 2433/04 und 2 BvR 2434/04 –, Rn. 180 = NVwZ 2008, 183 ff.

Festlegung auf Standards, Basisdienste, Fachverfahren und Infrastrukturen bisher in einem intransparenten Verfahren erfolgt.

Mit dem von **§ 3 Abs. 3 EGovG** konstruierten und der Verordnungsermächtigung vorgeschalteten **Abstimmungsverfahren** verfolgt das EGovG das Konzept einer kooperativen Realisierung von IT-Projekten. Verfassungsrechtliche Maßstäbe zwingen zu einem solchen Vorgehen, da es sich gegenüber einseitig verpflichtenden Standard- und Infrastrukturvorgaben um ein „**milderes Mittel**“ handelt. Hinzu kommt, dass die Verwaltung der Zukunft verbandsebenenübergreifendes Tätigwerden und damit eine sichere, elektronische Kommunikation zwischen den Behörden erfordert. Ohne eine Abstimmung der Netze, Infrastrukturen, Standards und ggf. auch Fachverfahren wird sich dies nicht realisieren lassen. Es bedarf daher ohnehin Abstimmungsmechanismen der Beteiligten – die gesetzliche Fundierung dieser anhand vorhersehbarer Kriterien für die Kompetenzwahrnehmung durch das Land und eines verbindlichen Verfahrens ist im Interesse der Kommunen geeignet, **Rechts- und Planungssicherheit** zu gewährleisten.

Die **Bereitschaft der Kommunen**, konstruktiv an einem „Gesamtkonzept E-Government in Schleswig-Holstein“ mitzuwirken, wird vor allem davon abhängen, inwieweit die in der Vergangenheit zum Teil unter enormen Ressourceneinsatz aufgebauten Lösungen eingebunden werden können und ob die Basisdienste auch kommunale Besonderheiten berücksichtigen. Die mit dem Einsatz von gemeinsamen Basisdiensten, Infrastrukturen und Standards verbundene Vereinheitlichungstendenz ist in jedem Fall zu minimieren. Der Ausgestaltung des Verfahrens nach **§ 3 Abs. 3 EGovG** sowie der konkreten Ausübung der Rechte aus **§§ 5 Abs. 3, 6 Abs. 1 und 7 Abs. 1 EGovG** durch das Land wird daher entscheidende Bedeutung im Verhältnis zu den Kommunen und für die **Akzeptanz** der vom Land getroffenen Entscheidungen zukommen. Eine unangemessene Beschneidung der Rechte der Kommunen im Verhältnis zum (informellen) status quo ist dem Gesetz nicht immanent, sondern könnte allenfalls aus der **konkreten Anwendung** resultieren.

Dennoch erscheint es ausgeschlossen, dass ein wirklich integrales E-Government-Konzept, das einerseits einen effektiven Behördenaußenkontakt, andererseits die trans- und innerbehördliche Kommunikation sicherstellt, gänzlich ohne **verpflichtende Elemente** auskommen kann. Die vom EGovG angesprochene „**Standardisierung**“ ist der eigentliche Anlass, die Vereinbarkeit mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zu hinterfragen. Auch die Pflicht zur Unterstützung der **Basisdienste** bspw. durch die Verpflichtung, Informationen zuzuliefern, greift in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie ein. Gleiches gilt für den **Anschluss- und Benutzungszwang** des **§ 8 Abs. 4 EGovG**. Dabei ist eine Parallele der Schleswig-Holsteinischen Fragestellung mit der im Zuge der Föderalismusreform II diskutierten Bundesgesetzgebungskompetenz im Zusammenhang mit übergreifenden IT-Fragen von gesamtstaatlichem Interesse erkennbar¹⁴. Während sich für Kommunikationsstandards, Datenaustauschformate und Infrastrukturen (auf beiden Ebenen) rechtfertigende Gründe aufgrund des ebenenübergreifenden Charakters eher finden lassen, wird dies bei Fachverfahren der Ausnahmefall sein. Dennoch ist auch in der verbindlichen Vorgabe von Fachverfahren kein Eingriff in den Kernbereich zu erkennen, wobei mit der Zulässigkeit von Pflichtzweckverbänden nach § 7 GkZ argumentiert werden kann. Die Wirkung der Standardsetzung kann jedoch auch nicht unterschätzt und in die „äußere“ Schicht des Randbereichs verwiesen werden. Die Anforderungen sind zwar in der Tat prozessbezogen, es ist jedoch davon auszugehen, dass es nicht von vornherein ausgeschlossen ist, dass die Ergebnisse dieser Prozesse präjudiziert werden. Hinzu kommt nämlich, dass die mit dem E-Government angesprochenen Fragestellungen im Zweifel ganz unterschiedliche Aufgaben betreffen – und dies sei hier ergänzt: also u.U. aufgrund des Querschnittcharakters das gesamte Spektrum kommunaler Aufgabenerfüllung.

¹⁴ BT-Drs. 16/3885 v. 14.12.2006; ausführlich dazu *Schliesky*, ZSE 6 (2008), 304 ff.; *Heckmann*, K&R 2009, 1 ff.

Die in allen Politikbereichen zu berücksichtigenden Vorgaben hinsichtlich der Querschnittsmaterien IT-Einsatz und E-Government gefährden die kommunale Organisationshoheit vor allem dann, wenn das Verhältnis von Aufgaben, die durch verpflichtende Standards vorgezeichnet sind, und denjenigen, bei denen volle **Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung** fortbesteht, nicht mehr ausgeglichen ist.

Die vom EGovG bewirkten Eingriffe lassen sich jedoch rechtfertigen. Als sachlicher Grund können zunächst die europarechtlichen Vorgaben gelten. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie ist nicht „europafest“ in dem Sinne, als dass sie als rechtfertigender Grund für die Abweichung von Richtlinienbestimmungen angeführt werden kann¹⁵. Neben Art. 8 DLR, der elektronisches Handeln verbindlich vorgibt, lässt sich ein kohärentes System der Einheitlichen Ansprechpartner nicht ohne zunehmende (elektronische) Vernetzung realisieren. Gleiches gilt für ein europaweites Behördenetzwerk. Hinzu kommt die zunehmende (faktische) Verbreitung von Informations- und Kommunikationstechnologien in der öffentlichen Verwaltung, die jedoch mittlerweile gerade durch die fehlende Vernetzung ins Stocken geraten ist. Diese ist wesentlicher „Hemmschuh“ für nachhaltige weitere Fortschritte und steht der Erschließung von Innovationspotentialen entgegen. Die fehlende Vernetzung hat „Inselösungen“ hervorgebracht, die mit der Schaffung von Parallelstrukturen und Doppelinvestitionen sowie schließlich bei der Zusammenführung einem hohem Abstimmungsaufwand und kostenintensiven Schnitt- und Clearingstellen verbunden sind. Nur die gemeinsame Nutzung von Basisdiensten etc. ist in der Lage, den Investitionsaufwand für jede einzelne Kommune überschaubar zu halten.

Fazit: Der mit der Standardsetzung, der Vorgabe von Fachverfahren und dem Anschluss- und Benutzungszwang einhergehende Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung kann gerechtfertigt werden. Die Akzeptanz und Bereitschaft der Kommunen zur Mitwirkung wird sich allerdings erst anhand der Ausgestaltung von Verfahren und Verordnung beurteilen lassen.

V. EU-Dienstleistungsrichtlinie

Die fehlende rechtliche Erfassung von elektronischer Behördenkommunikation, Prozessdarstellung und -optimierung könnte sich als Hindernis einer fristgerechten Umsetzung der DLR erweisen. Da diese mit den Einheitlichen Ansprechpartnern (Art. 6 DLR), den Informationsverpflichtungen (Art. 7 DLR), der elektronischen Verfahrensabwicklung (Art. 8 DLR) und der europäischen Amtshilfe (Art. 28 ff. DLR) zahlreiche Vorgaben enthält, die auf die mit Hilfe des E-Government-Gesetzes geschaffenen Strukturen aufbauen können, wird sich das Gesetz als **wesentlicher Baustein der Richtlinienumsetzung** erweisen.

Die Umsetzung des Art. 6 DLR in der nationalen Verwaltung wird sich nicht ohne eine Elektronisierung (auch) der inner- und transbehördlichen Verfahren erreichen lassen¹⁶. Art. 6 DLR statuiert somit einen faktischen Zwang, die Behördenkooperation und -kommunikation auf eine völlig neue – nämlich elektronische – Grundlage zu stellen. Es ist unwirtschaftlich, den Vorteil, den man durch den elektronischen Eingang von Anträgen und Dokumenten beim Einheitlichen Ansprechpartner oder der zuständigen Stelle erhält, dadurch zu konterkarieren, dass diese zum Zwecke des Austausches mit anderen Behörden in ein anderes Medium konvertiert werden müssen. Das Ziel, eine **medienbruchfreie Kommunikation** zu erreichen, kann angesichts der rechtlich verbindlichen Vorgabe des elektronischen Außenkontaktes nur in der umfassenden Elektronisierung aller Verwaltungsverfahren bestehen.

¹⁵ Im Zusammenhang mit der bundesweiten Geltung von Genehmigungen Ziekow, GewArch 2007, 217 (218).

¹⁶ So ausdrücklich auch Ziekow/Windoffer in: Schlachter/Ohler (Hrsg.), Europäische Dienstleistungsrichtlinie, 2008, Art. 8 Rn. 4.

Im Zusammenhang mit den Informationsverpflichtungen des Art. 7 Abs. 1 und 2 DLR rückt die Schaffung eines **umfassenden Wissensmanagements** in den Fokus der Richtlinienumsetzung. Offensichtlich ist zudem, dass sich die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners nur sachgerecht wahrnehmen lassen, wenn ein Informationssystem über die einschlägigen Verfahren und Formalitäten sowie die zuständigen Stellen zur Verfügung steht. Dem Umstand der dauerhaften Sicherstellung der Aktualität der Daten und schneller Zugriffsmöglichkeiten geschuldet, kann ein solches System nur elektronisch realisiert werden. Zwar sprechen Art. 6, 7 und 8 DLR nur das Außenverhältnis der Informationserfüllung bzw. der Verfahrensabwicklung an, jedoch begründen die diesbezüglichen Richtlinienvorgaben einen faktischen Zwang, auch das Innenverhältnis zu elektronisieren – der gemeinsame Aufbau von **Basisdiensten wie Verzeichnisdienst** o.ä. ist dabei ein Weg in die richtige Richtung.

Art. 28 ff. DLR¹⁷ erlegen den Mitgliedstaaten eine Verpflichtung auf, ein **europäisches Behördennetz** einzurichten. Anders als nach dem bisherigen Verständnis der Amtshilfe wird der Austausch von Daten und Informationen nicht mehr der anlassbezogene vom Ersuchen einer anderen Behörde abhängige Einzelfall sein; vielmehr wird durch den beständigen Austausch von Informationen und die Nutzung gemeinsamer oder den Zugriff auf Datenbanksysteme der anderen Mitgliedstaaten ein **permanenter Informations- und Kontrollverbund** geschaffen. Mit den auf grenzüberschreitenden Behördenkontakt beschränkten Art. 28 ff. DLR geht auch ein faktischer Zwang zur Erstreckung der IT-Umsetzung auf innerstaatliche transbehördliche Vorgänge einher. Wenn sich Amtshilfe und Informationsaustausch mit anderen Mitgliedstaaten in elektronischer Weise vollziehen, wäre es nur schwer verständlich und vor allem **unwirtschaftlich**, die notwendigerweise vorzuhaltenden Infrastrukturen lediglich für diesen Teilbereich der Behördenkommunikation und -kooperation zu nutzen.

Fazit: Eine sachgerechte Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie fordert die Elektronisierung der internen Behördenkommunikation, die sich nur durch Interoperabilität der eingesetzten Fachverfahren gewährleisten lässt. Insoweit sind die Vorschriften der §§ 5 bis 7 EGovG unverzichtbar. Gleiches gilt für den Aufbau und die gemeinsame Nutzung der Basisdienste i.S.d. § 8 EGovG.

VI. Bundesweiter Trend zur Verrechtlichung

Der Schritt zu einem EGovG, auch wenn sich dieses auf die Regelung der Standardisierung zwischen Land und Kommunen und damit einen Teilaspekt beschränkt, ist begrüßenswert und zwingende Konsequenz der bestehenden Diskrepanz zwischen der unumkehrbaren technischen Entwicklung und der **Realisierung des normativen Steuerungsanspruchs des Rechts**. Die Informalität des E-Government war der Rechtssicherheit sowohl hinsichtlich der Etablierung umfassender IT-Konzepte in der öffentlichen Verwaltung als auch ihrer Umsetzung abträglich. Die Verfestigung von E-Government zu einem **Rechtsbegriff** ist längst überfällig – Art. 8 DLR ist ein Schritt in die richtige Richtung, der von Schleswig-Holstein zu Recht zum Anlass zu gesetzgeberischen Aktivitäten über das gemeinschaftsrechtliche Minimum hinaus genommen wird. Da die Realisierung verbandsebenenübergreifenden E-Government mit einer Beeinträchtigung der **kommunalen Selbstverwaltungsgarantie** einhergeht, zwingt bereits Art. 46 LV zu einem Handeln des Gesetzgebers. Das bisherige Konzept nahezu aller Bundesländer, die zur Sicherung der Interoperabilität zwingend erforderliche Abstimmung der Verwaltungsebenen über Kooperationsvereinbarungen o.ä. sicherzustellen, hat sich ebenso wenig bewährt, wie der Versuch, E-Government mit Hilfe von **Masterplänen, Projektbeschreibungen, Strategien und Fortschrittsberichten** zu „regeln“.

¹⁷ Ausführlich *Schliesky*, Die Europäisierung der Amtshilfe, 2008, S. 10 ff.

Auch die gesetzliche Erfassung des Phänomens E-Government muss überkommene Rechtsprinzipien und verfassungsrechtliche Postulate wahren. Wenn man das EU-Verständnis des E-Government und die sich durch die elektronische Abwicklung zunehmende **Auflösung zeitlicher und räumlicher Grenzen** zugrunde legt, ist eine Tendenz zu mehr Zentralität und Einheitlichkeit von Verwaltungsabläufen nicht zu leugnen. Diese darf jedoch nicht zulasten der **rechtsstaatlich-demokratischen Transparenz und Zurechenbarkeit** gehen¹⁸. Auch in der „Verwaltung der Zukunft“ können diese – obwohl sich IT und elektronischer Workflow nicht an örtlichen und sachlichen Zuständigkeiten ausrichten – vollumfänglich verwirklicht werden. Das **Rechtsstaatsprinzip** verlangt allerdings eine *rechtssätzliche* (und nicht wie bisher informelle) Regelung. Soweit mit der Einführung von E-Government eine auf Problem- und Lebenslagen bezogene Kooperation einhergeht, ist zu vergegenwärtigen, dass Einzelbeiträge nur schwer zu isolieren sind und dies unter **demokratisch-legitimatorischen Aspekten** bedenklich ist. Auch hier kann eine zunehmende gesetzliche Durchdringung entgegensteuern.

Dass die Einschätzung der Schleswig-Holsteinischen Landesregierung, es bedürfe eines Rechtsrahmens des E-Government, einem **(bundesweiten) Trend** entspricht, der in den nächsten Jahren ohnehin zu einem gesetzgeberischen Handeln zwingen dürfte, lässt sich einerseits anhand der bereits angesprochenen Diskussion auf Bundesebene um die Verankerung der IT im Grundgesetz belegen. Inhaltlich wird im Rahmen der Föderalismusreform II die gleiche Debatte zwischen Bund und Ländern nachvollzogen, die Gegenstand des EGovG für das Verhältnis Land/Kommunen (und anderer Träger öffentlicher Verwaltung) ist. Andererseits gibt es auch in anderen Bundesländern, wie bspw. Sachsen und Nordrhein-Westfalen Ansätze, E-Government einer rechtlichen Erfassung zuzuführen. Insoweit kann das Schleswig-Holsteinische Gesetz ggf. auch **Modellcharakter** haben. Bspw. in Brandenburg werden derartige Aspekte vor allem aufgrund der DLR als regelungsbedürftig angesehen, so dass sich dem EGovG vergleichbare Regelungen im „Gesetz zur Einführung des Einheitlichen Ansprechpartners für das Land Brandenburg und zur Änderung weiterer Vorschriften“¹⁹ und nicht in einem eigenständigen E-Government-Gesetz finden lassen.

Fazit: Eine Verrechtlichung des Phänomens „E-Government“ ist aus Sicht der Verwaltungs- und Rechtswissenschaft, insbesondere aber auch aus verfassungsrechtlichen Gründen zu begrüßen. Einerseits kann so die eigenverantwortliche Kompetenzwahrnehmung der Beteiligten in einer zukünftigen „vernetzten Verwaltung“ gesichert werden, andererseits lassen sich durch Interoperabilität und Medienbruchfreiheit Effizienz- und Modernisierungspotentiale erschließen.

Kiel, den 24. April 2009

gez.

Dr. Sönke E. Schulz

Geschäftsführender wissenschaftlicher Mitarbeiter

¹⁸ Zu den bundesstaatlichen, rechtsstaatlichen und demokratischen Implikationen ausführlich *Schliesky*, LKV 2005, 89 (92 ff.); *ders.*, NVwZ 2003, 1322 (1326 ff.); *ders.*, DÖV 2004, 809 (816 ff.).

¹⁹ Dort heißt es bspw. in § 4 Abs. 2: Die Landesregierung kann durch Rechtsverordnung Einzelheiten der Zusammenarbeit zwischen dem Einheitlichen Ansprechpartner für das Land Brandenburg und den zuständigen Behörden regeln, insbesondere: 1. Vorgaben zur Sicherstellung der elektronischen Verfahrensabwicklung und elektronischen Kommunikation, 2. die Festlegung der Befugnisse zum Datenzugriff und Datenaustausch, 3. die zu nutzenden Formulare und Formblätter, 4.