

Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag • Reventlouallee 6 • 24105 Kiel

24105 Kiel, 07.05.2009

Finanzausschuss des
Schleswig-Holsteinischen Landtages

Reventlouallee 6/ II. Stock
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Telefon: (04 31) 57 00 50 - 50
Telefax: (04 31) 57 00 50 - 54
E-Mail: info@shgt.de
Internet: www.shgt.de

Per Mail an:
finanzausschuss@landtag.ltsh.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/4268

Unser Zeichen: BÜ/Szö
(bei Antwort bitte angeben)

**Entwurf eines E-Government-Gesetzes für das Land Schleswig-Holstein
(EGovG)
Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 16/2437**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu o. g. Gesetzentwurf.

Kern der Gesetzesregelung sind Ermächtigungen für das Land, bestimmte Standards für die elektronische Kommunikation zwischen den Kommunalverwaltungen und Landesbehörden und ggf. auch bestimmte Fachverfahren vorzuschreiben. Voraussetzung hierfür ist stets ein sogenanntes Abstimmungsverfahren. Per Gesetz sollen die Kommunalen Landesverbände die Aufgabe bekommen, die Interessen der Kommunen im Rahmen dieses Abstimmungsverfahrens zu vertreten.

Damit werden weitgehend neue Wege beschritten. In welchem Maße das Gesetz tatsächlich genutzt werden muss und wird, ist derzeit offen.

Obwohl das Gesetz auf eine Einschränkung der kommunalen Organisationshoheit abzielt, haben der Städteverband Schleswig-Holstein und der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag die Ausgestaltung des Gesetzentwurfes mit ausführlichen Stellungnahme und zahlreichen Hinweisen begleitet. Daraufhin wurde der Gesetzentwurf an vielen Stellen abgeändert und mit zahlreichen Klarstellungen versehen. Entscheidend ist, dass der Gesetzentwurf bei der verwaltungsübergreifenden Kommunikation ansetzt, d. h. er zielt insbesondere darauf ab, die Kommunikation der Behörden untereinander und den Fluss der Daten sicherzustellen und überlässt die Auswahl der Fachverfahren

den zuständigen Behörden. Schon jetzt wird dies beispielsweise im Meldewesen praktiziert, wo Datenformate und Schnittstellen definiert sind, die von verschiedenen Anbietern der Fachverfahren genutzt werden. Nur subsidiär sieht der Gesetzentwurf die Möglichkeit vor, auch bestimmte Fachanwendungen vorzuschreiben. Dies wird bei Selbstverwaltungsaufgaben wiederum ausgeschlossen. Diese Möglichkeit dürfte daher in besonders seltenen Fällen zur Anwendung kommen. Dadurch verursachte Kosten müsste das Land den Kommunen ersetzen.

Aus diesen Gründen halten wir das E-Government-Gesetz aus kommunaler Sicht für insgesamt akzeptabel. Auch sind wir bereit, die unseren Verbänden in § 3 Abs. 4 zugeordnete Aufgabe zu übernehmen. Die Ausgestaltung des Abstimmungsverfahrens setzt jedoch Konsens voraus.

Wir begrüßen insofern auch, dass der Gesetzentwurf in erster Linie auf einvernehmliche Lösungen setzt und das Abstimmungsverfahren obligatorisch einer Rechtsetzung vorgeschaltet ist.

Im Einzelnen ist zu dem Gesetzentwurf folgendes zu bemerken:

Zum Vorblatt, C. Alternativen:

Die E-Government-Vereinbarung zwischen der Landesregierung und den Kommunalen Landesverbänden vom 19. Dezember 2003 hat den Aufbau der E-Government-Infrastruktur von Land und Kommunen wesentlich vorangebracht. Der Weg war richtig, die Ziele und Aufgabenteilung gemeinsam zu bestimmen und zu vereinbaren. Dieser Weg darf durch das E-Government-Gesetz nicht ersetzt werden. In der Tat ist die Vereinbarung aus dem Jahre 2003 überarbeitungsbedürftig. Aber sie ist nach wie vor gültig. Die Kommunalen Landesverbände fordern das Land auf, endlich in die schon seit langem geforderte Verhandlung über eine Fortentwicklung dieser Vereinbarung einzutreten. Die Landesregierung wäre schlecht beraten, den Weg des Konsenses zu verlassen. Daher sollten bestimmte Ermächtigungen im Gesetzentwurf unter den Vorbehalt einer Einigung zwischen Land und Kommunen im Wege einer fortentwickelten E-Government-Vereinbarung gestellt werden. Dies betrifft insbesondere die Auswahl der tatsächlich zu errichtenden zentrale Dienste in § 8 Abs. 2 des Gesetzentwurfes. Verbunden mit den weitreichenden Ermächtigungen im § 8 ist dies für die Kommunen nur dann akzeptabel, wenn dies weiterhin im Konsens zwischen Land und Kommunen geschieht.

Zu D, Kosten- und Verwaltungsaufwand:

1. Kosten:

Wir begrüßen, dass der Gesetzentwurf ausdrücklich und im Einzelnen auf die im Zuge der Anwendung des Gesetzes entstehenden Kosten hinweist. Dies gilt auch für den ausdrücklichen Hinweis auf das Konnexitätsprinzip in Artikel 49 der Landesverfassung. Bei der Vermutung, dass mögliche künftige Einsparungen die Kosten für eine Verbesserung der E-Government-Infrastruktur übersteigen, handelt es sich lediglich um eine Hoffnung. Es darf nicht verschleiert werden, dass E-Government-Infrastruktur erhebliche Investitionen voraussetzt und bessere Dienstleistungen für die Bürger auch Geld kosten.

2. Verwaltungsaufwand:

Wir gehen nicht davon aus, dass es bei den Kommunen eine nennenswerte Kostenentlastung bei Entscheidungen über IT-Verfahren durch rechtliche Vorgaben gibt. Standards des Landes haben noch nie zu einer Kostensenkung bei den Kommunen geführt, sondern schränken die Gestaltungsmöglichkeiten und damit auch die Kreativität der Kommunen ein. Sie verstoßen gegen das Subsidiaritätsprinzip. Dies mag im Bereich E-Government im Einzelfall sinnvoll und notwendig sein und daher stellen wir uns dem E-Government-Gesetz grundsätzlich nicht entgegen.

Wir gehen aber nicht davon aus, dass eine Prozessanalyse des Landes zu Verbesserungen kommunaler Verwaltungsprozesse führt. Diese Frage ist nicht von der Regierung zu regeln, da sie der ausschließlichen Organisationshoheit der Kommunen und der Entscheidungsmacht der Hauptverwaltungsbeamten unterliegen. Allenfalls kann es um die Verbesserungen in dem Gesamtprozess eines Verwaltungsablaufes zwischen mehreren beteiligten Behörden bzw. zwischen Landes- und kommunaler Ebene gehen. Die Begründung im Vorblatt ist insofern teilweise unzutreffend.

Zur Begründung, A I. (Seite 17):

Die Strukturierung der Ablauf- und Organisationsprozesse innerhalb der Kommunalverwaltungen ist nach der Kommunalverfassung allein Aufgabe der Hauptverwaltungsbeamten und im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie verfassungsrechtlich geschützt. Es ist keine Aufgabe des Landes. Wir gehen auch nicht davon aus, dass das Land dabei hilfreich sein kann. Insofern legen wir Wert auf die Feststellung, dass das E-Government-Gesetz ausschließlich zur Verbesserung der Kommunikationsprozesse zwischen den Verwaltungen sinnvoll und notwendig sein könnte. Alle darüber hinausgehenden Eingriffe des Landes in die kommunale Organisationshoheit lehnen wir strikt ab.

Zu § 1:

Hervorzuheben ist die Begründung des Gesetzentwurfes auf Seite 20 dahingehend, dass Ziel des Gesetzentwurfes die Schaffung interoperabler IT-Infrastrukturen ist. Dies ist zu unterscheiden von einer Homogenisierung der IT-Infrastruktur o. ä. Das heißt, es geht um die Abläufe und Kommunikationsprozesse zwischen den Verwaltungen bzw. zwischen Landesebene und Kommunen und nicht um die Strukturierung der Informationstechnologie der einzelnen Kommunalverwaltungen.

Zu § 3 Abs. 4, Abstimmungsverfahren:

Städteverband und Gemeindetag akzeptieren die ihnen bei Verabschiedung des Gesetzentwurfes übertragene Aufgabe, die Interessen der Kommunen im Abstimmungsverfahren wahrzunehmen. Dies wird unter Einbeziehung des Kommunalen Forums für Informationstechnik e.V. (KomFIT) geschehen. Die Übernahme dieser Aufgabe setzt jedoch eine dauerhafte und voll auskömmliche Finanzierung der gesamten damit verbundenen Koordinierungstätigkeit voraus, soweit dies den Aufwand normaler Stellungnahmeverfahren überschreitet. Das Abstimmungsverfahren erfordert hohen technischen Sachverstand und die Einbeziehung kommunaler Praxis. Dies kann nicht aus Haushaltsmitteln der Kommunalen Landesverbände finanziert werden. Hierfür ist im Rahmen der Landesverordnung zur Regelung des Abstimmungsverfahrens eine Regelung zu treffen.

Zu § 3 Abs. 5, Verordnung über das Abstimmungsverfahren:

Die Ausgestaltung des Abstimmungsverfahrens ist wesentlich für die Frage, ob es für die Kommunen in ihrer Aufgabenwahrnehmung gemäß § 3 Abs. 4 des Gesetzes faire Bedingungen gibt. Den kommunalen Landesverbänden liegt bislang ein erster Entwurf für die entsprechende Landesverordnung mit Arbeitsstand 18. November 2008 vor. Wir legen Wert darauf, dass dieses Abstimmungsverfahren im Konsens zwischen Land und Kommunen ausgestaltet wird. So ist in die Verordnung über die Regelung des Abstimmungsverfahrens u. a. aufzunehmen,

- dass die Landesregierung ein Abstimmungsverfahren mit einer begründeten Vorlage und einem konkreten Entwurf des beabsichtigten Standards zu eröffnen hat,
- dass die den kommunalen Landesverbänden für das Abstimmungsverfahren entstehenden besonderen Kosten durch das Land zu ersetzen sind,
- dass die Beteiligung einzelner kommunaler Gebietskörperschaften nur im Einvernehmen mit den kommunalen Landesverbänden zu erfolgen hat,
- dass die Frist für den Abschluss des Abstimmungsverfahrens einvernehmlich festzulegen ist, ebenso wie die Sitzungstermine,
- dass die kommunalen Landesverbände an Entscheidungen über die Einbeziehung Dritter am Abstimmungsverfahren zu beteiligen sind,
- dass die Landesregierung einen Nachweis über die Notwendigkeit einer Verordnung im Sinne von § 6 Abs. 3, § 7 Abs. 1 und 2 des Gesetzes zu erbringen hat.

Weitere Einzelheiten der entsprechenden Verordnung müssten zwischen der Landesregierung und den kommunalen Landesverbänden verabredet werden. Es ist den kommunalen Landesverbänden nicht zuzumuten, aufgrund des E-Government-Gesetzes in ein Verfahren gezwungen zu werden, das ihnen keine akzeptierten und fairen Bedingungen bietet.

Daher schlagen wir konkret vor, für die Verordnung gemäß § 3 Abs. 5 ein Einvernehmen mit den kommunalen Landesverbänden zur Voraussetzung zu machen.

Zu § 5, Verwaltungsträger übergreifende Prozessgestaltung:

Wir weisen darauf hin, dass das „modelltypische Beispiel“ ab Seite 24 der Gesetzesbegründung für die Kommunen nicht akzeptabel wäre. Denn richtigerweise beschränkt § 5 Abs. 1 die Prozessanalyse zunächst auf die „betroffenen landesspezifischen Prozesse“. Eine Analyse und Dokumentation von internen Prozessen der Kommunen ist der Landesregierung verwehrt. Um dies klarzustellen, ist die sehr weitgehende Ermächtigung in § 5 Abs. 1 Satz 4 des Gesetzentwurfes zu streichen. Eine allgemeine Prozessfassungsermächtigung für das Finanzministerium bezüglich innerkommunaler Verwaltungsprozesse würde nicht nur zahlreiche Verfahrens- und Zuständigkeitskonflikte zur Kommunalaufsicht aufwerfen, sondern auch die Landräte, Bürgermeister,

Amtsdirektoren und Amtsvorsteher einer weitgehenden Kontrollbefugnis des Finanzministeriums unterstellen.

Zu § 6 Abs. 3:

Dass die Interoperabilität der betroffenen Fachanwendungen ohne das Vorschreiben einer bestimmten Fachanwendung nicht sichergestellt werden kann, hat das Land im Rahmen des Abstimmungsverfahrens nachzuweisen. Dies sollte in die Landesverordnung aufgenommen werden. Das Vorschreiben einer bestimmten Fachanwendung ist ein besonders starker Eingriff in den Markt und die Organisationshoheit der Kommunen. Daher gehen wir davon aus, dass diese Verordnungsermächtigung nur in besonders seltenen Ausnahmefällen Anwendung finden kann.

Zu § 7, Verwaltungsübergreifende elektronische Kommunikation:

Auch hier gilt, dass die Landesregierung im Rahmen des Abstimmungsverfahrens den Nachweis zu erbringen hat, dass die Funktionsfähigkeit der elektronischen Kommunikation nicht ohne die Verordnung der Standards (§ 7 Abs. 1) bzw. bestimmter Fachanwendungen (§ 7 Abs. 2) gewährleistet ist.

Bedauerlicherweise ist die Landesregierung der dringenden Bitte der kommunalen Landesverbände nicht nachgekommen, in der Gesetzesbegründung die Anwendung der Verordnungsermächtigungen in § 6 und in § 7 mit konkreten Beispielen zu erläutern und damit auch die Notwendigkeit, Wahrscheinlichkeit und Wirkungsweise eines solchen Eingriffs anschaulich zu machen.

Zu § 8, Zentrale Dienste des Landes:

Die in § 8 genannten Basisdienste sind Bestandteil der E-Government-Infrastruktur, die in der Verantwortung des Landes steht. Die Basisdienste bilden die entscheidende Grundlage für eine funktionierende verwaltungsübergreifende Abwicklung von Prozessen und die Fortentwicklung der besseren Angebote für die Bürger. § 8 enthält aber zahlreiche Ermächtigungen, die die Kommunen unmittelbar berühren, insbesondere

- Datenlieferung, § 8 Abs. 1 Satz 2 und 3,
- Anschluss- und Benutzungszwang, § 8 Abs. 4.

Daher müssen die Kommunen bereits bei der Definition und Entwicklung der E-Government-Infrastruktur und nicht erst in einem späteren Abstimmungsverfahren wirksam beteiligt werden. Mit dem Kommunalen Forum für Informationstechnik (KOMFIT) steht den kommunalen Landesverbänden hierfür eine geeignete gemeinsame Einrichtung zur Verfügung. Ebenso ist es notwendig, die tatsächliche Auswahl und Reihenfolge der Einrichtung der durch § 8 Abs. 2 Ziff. 1 bis 9 ermöglichten Basisdienste zwischen Land und Kommunen zu vereinbaren. So wie schon mit der E-Government-Vereinbarung des Jahres 2003 halten wir einen Konsens hierüber zwingend erforderlich. Bei nicht allen der genannten Basisdienste ist eine Notwendigkeit derzeit tatsächlich erkennbar.

Ein Konsens sollte auch angestrebt werden in der Frage, welche Datenlieferungen im Einzelnen tatsächlich notwendig sind.

So halten wir ein Callcenter für überflüssig, soweit es den kommunalen Bereich betrifft. Die meisten Kommunalverwaltungen haben Bürgerbüros etc. eingerichtet und bieten ihren Bürgern sehr gute Möglichkeiten, effizient den zuständigen Ansprechpartner zu finden. Sie leisten ihren Bürgern auch vielfältige Hilfestellung über die eigenen Zuständigkeiten der Kommunalverwaltung hinaus. Zum zentralen Verzeichnisdienst (§ 8 Abs. 2 Ziff. 7) ist festzustellen, dass die Kommunen mit der von den kommunalen Landesverbänden durch KomFIT eingerichteten Verzeichnisdienstkopplung bereits nachgewiesen haben, dass ein funktionierender Verzeichnisdienst nicht nur durch einen einheitlichen zentralen Verzeichnisdienst, sondern auch durch Verbindung einzelner bestehender Verzeichnisdienste und damit unter Schutz bereits geleisteter Investitionen erreicht werden kann.

Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen

Es gibt eine intensive Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen beim E-Government. Das E-Government-Gesetz kann und darf eine auf Konsens basierende Abstimmung zwischen Land und Kommunen nicht ersetzen. Die bisherigen Strukturen der Zusammenarbeit von Land und Kommunen im E-Government-Bereich müssen verbessert werden. Die Notwendigkeit hierfür wird im Rahmen der Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie zunehmen. Es kommt hinzu, dass die Landesregierung nach Inkrafttreten des geplanten neuen Art. 91 c GG und die Schaffung eines IT-Planungsrates von Bund und Ländern in die Situation kommen wird, ggf. auch nur mehrheitlich auf Bundesebene gefasste Beschlüsse in Schleswig-Holstein auch mit Wirkung auf die Kommunen umsetzen zu müssen.

Daher muss die bestehende Lenkungsgruppe E-Government in Verfahrensweise und Aufgabenstellung so ausgebaut werden, dass in ihr eine Abstimmung zwischen Land und Kommunen auch in wesentlichen Fragen des weiteren Vorgehens erfolgt und zur Voraussetzung für weitere Schritte gemacht wird.

Daher betonen wir nochmals unser Angebot und die Notwendigkeit, die geltende E-Government-Vereinbarung zwischen Land und kommunalen Landesverbänden parallel zum Gesetzgebungsverfahren weiter zu entwickeln und zu aktualisieren. Als Beispiele für die Inhalte dieser Weiterentwicklung können hier zusammenfassend nochmals genannt werden:

- Die Auswahl, zeitliche Reihenfolge und nähere Ausgestaltung der Basisdienste (§ 8 des Gesetzentwurfes).
- Die Verwendung der für IT – Infrastruktur vorgesehenen Mittel des Konjunkturpakets II und aus der Vereinbarung zwischen Land und KLV im Jahr 2008.
- Die Verfahren und Aufgaben der Lenkungsgruppe E-Government mit dem Ziel, deren Bedeutung zu steigern und das Instrument dieser Lenkungsgruppe effektiver zu nutzen.
- Die Herstellung des noch völlig fehlenden Konsenses zwischen Land und Kommunen in der Frage, in welchem Umfang die Kommunen künftig für den Einheitlichen Ansprechpartner und die Basisdienste dem Land und der Öffentlichkeit Informationen zur Verfügung stellen müssen.

Nur wenn das E-Government-Gesetz und die E-Government-Vereinbarung zwischen Land und Kommunen sich ergänzen, kann insgesamt ein Fortschritt für eine noch bessere Verwaltung erreicht werden.

Mit freundlichen Grüßen



Jörg Bülow
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag



Jochen von Allwörden
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
Städteverband Schleswig-Holstein