

+49 431 570050 20

# Schleswig-Holsteinischer Landkreistag

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Schleswig-Holsteinischer Landtag ☐  
Umdruck 16/4272

Schleswig-Holsteinischer Landkreistag v. Reventinerallee 6 v. 24105 Kiel

An den  
Finanzausschuss des  
Schleswig-Holsteinischen Landtages  
Herrn Vorsitzenden Neugebauer  
Düsternbrooker Weg 70

Auskunft erteilt:
Jan-Christian Erps
Durchwahl
0431/570050-11

24105 Kiel

Ihr Schreiben vom, Az.:

Unser Schreiben vom, Az.:  
(bitte unbedingt angeben)  
048.60 E/Hi

Kiel, 29.04.2009

## Stellungnahme zum E-Government-Gesetz

Sehr geehrter Herr Neugebauer,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken Ihnen für den Entwurf eines E-Government-Gesetzes für das Land Schleswig-Holstein und die Möglichkeit zur Stellungnahme. Zum Gesetzesentwurf haben wir die folgenden Anmerkungen:

Wir begrüßen das Vorhaben der Landesregierung, verbindliche Standards zu schaffen. Allerdings sind die **Kreise der Auffassung**, dass der vorgelegte Gesetzesentwurf über das geplante Ziel hinauschießt. Eine **verbindliche Festlegung von Standards ist ausreichend**. Hierdurch wäre es den Behörden möglich, diese Standards auch im Rahmen von Ausschreibungen von den Herstellern einzufordern. Die dargestellten Ziele könnten somit auch problemlos durch eine verbindliche Festlegung erreicht werden.

Durch den jetzt vorgelegten Gesetzentwurf **sehen die Kreise die föderale Verwaltungsstruktur in SH in Frage gestellt**, da die Organisationshoheit der Kommunen außer Kraft gesetzt werden könnte.

Für alle Aufgaben nach Weisung (z.B. Umweltamt, Bauamt, Veterinäramt, Bußgeldstelle etc.) - insbesondere sollen durch die Funktionalreform zukünftig weitere Aufgaben auf die Kommunen übertragen werden - kann das Land Schnittstellen bis hin zu einzusetzenden Verfahren bzw. zentrale Installationen als Standard erklären und so seinen Einsatz in den Kommunen erzwingen. Eine zwangsweise Zentralisierung wäre damit möglich.

**Die derzeitigen Regelungen zum Kostenausgleich sind unzureichend. Es besteht die konkrete Gefahr, dass das Konnexitätsprinzip unterlaufen wird**, da nach dem Gesetzentwurf lediglich „Angaben zur Kostenverteilung“ zu treffen sind, d.h. das Land kann bestimmen und die Kommunen haben auszuführen und zu bezahlen.

Einem solchen **Ansinnen des Gesetzes wird insofern deutlich widersprochen**.

+49 431 570050 20

- 2 -

Die Formulierung "Die Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt, dass die Ermächtigung des Landes zur Regelung einheitlicher Standards im Verordnungswege für den Fall eines gescheiterten konsensualen Abstimmungsverfahrens geeignet und erforderlich ist, das angestrebte und beschriebene Ziel zu erreichen." **verschleiert u. E. die Tatsachen.**

**Die kommunalen Landesverbände haben aktiv bei der Zusammenarbeit mitgewirkt.** Die Bereiche eines zentralen Zuständigkeitsfinders und des Formularservers sind jedenfalls nicht an der Inaktivität der Kommunen gescheitert. Diesen Umstand als Begründung mit aufzunehmen und die Angelegenheiten im § 9 mit der Möglichkeit eines Anschluss- und Benutzungszwanges zu belegen, sind deshalb fragwürdig.

Zu den einzelnen Abschnitten des Gesetzesentwurfes und der Begründung haben die Kreise darüber hinaus folgende Anmerkungen:

#### zu D. Kosten und Verwaltungsaufwand

Die Vermutung, dass wenn von den Möglichkeiten des Gesetzes Gebrauch gemacht wird, die bei den Trägern der Verwaltung entstehenden Kosten sich durch die angestrebten Optimierungspotenziale und die damit freizusetzenden Einsparpotenziale beim Einsatz von IT und beim Aufgabenvollzug durch Vereinheitlichungsersparnisse amortisieren dürften, hat sich in der Praxis bisher noch nicht als zutreffend erwiesen. So konnte z. B. für die erweiterten Funktionalitäten der Clearingstelle Meldewesen dieser Nachweis bisher noch nicht erbracht werden.

**Die Behauptung der Vollzug des Gesetzes würde bezogen auf die gesamte Landesverwaltung keinen zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursachen, weil die anderen Träger der Verwaltung bei der Entscheidung und Organisation der IT-Unterstützung ihrer Verwaltungen durch die rechtlichen Vorgaben entlastet werden, ist nicht richtig.** Vielmehr kann durch die vorgesehenen Abstimmungsverfahren bei allen Beteiligten ein erheblicher Aufwand entstehen. Weiterer Aufwand entsteht ggf. durch eine erforderliche Umstellung von internen Verwaltungsprozessen zur Anpassung an die verwaltungsübergreifenden Vorgaben. Dass eine mögliche Entlastung der Verwaltungsträger diese Aufwände kompensiert, ist lediglich eine Vermutung bzw. **Wunschvorstellung.**

#### zu § 1 Gesetzeszweck

Es ist zu begrüßen, dass das Gesetz in § 1 Satz 1 formuliert, dass eine Modernisierung der Verwaltung erfolgen soll. Und ebenso, dass in § 2 eine Definition von Begriffen erfolgt. Dann sollte aus Gründen der Klarstellung auch eine **Definition der „übergeordneten Interessen des Landes“** erfolgen, da nicht erkennbar ist, welche übergeordneten Interessen des Landes eine Abweichung von (inter-)nationalen Standards und untergesetzlichen Vereinbarungen rechtfertigen sollen.

#### zu § 3 Grundsatz der kooperativen Kommunikation, Abs. 3 und 4

Unklar ist, wie das Beteiligungsverfahren erfolgen soll. Das **Erfordernis eines einvernehmlichen Beschlusses** erscheint auf dem ersten Blick positiv, wird sich in der Praxis aber kaum umsetzen lassen, da die Interessen der Beteiligten zu unterschiedlich sind.

Die in § 3 unter Abs. 3 S. 3 genannte Einschränkung "die gilt auch, wenn für andere Teile des Verfahrensgegenstandes ein einvernehmlicher Beschluss erzielt wurde", ist nicht verständlich. Sofern in einem Teil ein einvernehmlicher Beschluss gefasst wurde,

+49 431 570050 20

- 3 -

wäre dieser der am weitesten gehende erzielte Konsens, der im Ergebnis auch in der Verordnung Berücksichtigung finden müsste. Bei der Findung eines Konsenses kommt es darauf an, dass die Prozesse und rechtlichen Rahmenbedingungen, die das Land definiert, mit betrachtet und ggf. optimiert werden, wenn sich dies für die Kommunen oder die Aufgabenerledigung im Allgemeinen als Erleichterung erweist. Geschähe dies nicht, wäre unter Umständen die Verhältnismäßigkeit nicht gewahrt.

#### zu § 5 Verwaltungsträgerübergreifende Prozessgestaltung

Eine **Analyse der kommunalen Prozesse durch die oberste Landesbehörde**, wie sie in Absatz 2 vorgesehen ist, **greift unverhältnismäßig in die internen Abläufe ein** und wird von den Kreisen daher **abgelehnt**. Sie geht u. E. über die **fachaufsichtlichen Befugnisse hinaus**.

#### zur Verordnungsermächtigung §§ 6-8:

Die in § 6 Abs. 2 vorgesehene Regelung ist **nicht abschließend** und bietet hier die Möglichkeit, **weitergehende Eingriffe in die Organisationshoheit durch Verordnung durchzuführen**. Der Umfang dieser Eingriffe muss für die Aufgaben der Kommunen im Gesetz abschließend festgelegt werden. Wenn es in der Begründung zu § 6 heißt, dass „der IT-Einsatz im Bereich der Fachanwendungen bis jetzt weitgehend durch verschiedene technische Lösungen gekennzeichnet ist...“, dann liegt diese „Vielfalt“ daran, dass die vom Land vorgeschlagenen Fachverfahren teilweise schon bei der Entwicklung veraltet waren oder sich nicht an den Bedürfnissen der Nutzer orientierten. Das wird beispielhaft an dem Fachverfahren OWi 21 und der bereits wieder abgeschafften Software für den Bereich der Ausländerbehörden deutlich. Insofern **erscheint es bedenklich**, dass in der Begründung mahndend angeführt wird, dass „der Einsatz bestimmter Fachanwendungen im Ordnungswege zu regeln ist“.

Darüber hinaus ermöglichen die Regelungen des § 6 bei trägerübergreifenden Verwaltungsverfahren die Durchsetzung von zentralen Anwendungsvorgaben ohne die Beteiligung der betroffenen Verwaltungseinheiten. Offen gelassen wird die Finanzierung dieser Maßnahmen.

Ferner wirft die Verpflichtung zur Prozessanalyse und -modellierung durch die obersten Landesbehörden die Frage auf, wer diese Arbeit in den Ministerien leisten soll.

#### zu § 7 Verwaltungsträgerübergreifende elektronische Kommunikation

Es würde dem Land hierdurch ermöglicht, **ohne Beteiligung der Kommunen Standards** für die elektronische Kommunikation festzulegen. Es wird dabei **in einen kommunalen Bereich eingegriffen**, der jedoch nicht der Weisung des Landes Schleswig-Holstein unterliegt.

#### zu § 8 Zentrale Dienste des Landes:

Der gemeinsame Betrieb von entsprechenden Basisdiensten wird befürwortet. Die in § 8 Abs. 2 aufgeführten Funktionen gehen jedoch zu weit. Ein landeseinheitliches Callcenter sowie ein komplettes Prozessregister zählt nach hiesiger Auffassung nicht dazu.

+49 431 570050 20

- 4 -

Auch hier kann das Land mittels Verordnungen den Einsatz von Anwendungen steuern und es fehlt eine Beteiligung der betroffenen Verwaltungen. Beide **Aspekte werden von daher abgelehnt.**

Die Vorgabe bestimmter Fachverfahren mag auf der Ebene der Landesverwaltung sinnvoll sein, für die Ebene der Kommunen ist dies jedoch abzulehnen, da dies in die Organisationshoheit der Kommunen eingreift. Dies gilt umso mehr als ein Anschluss- und Benutzungszwang vorgesehen ist. Gerade diese **Vorgabe führt nicht zum fairen Wettbewerb und zur Marktoffenheit. Innovationen und neue Lösungen sind bisher immer durch Wettbewerb und weniger durch zentralistische Verfahren entstanden.** Diese Vorteile sollten auch zukünftig durch Wettbewerb genutzt werden. Weiterhin können zentrale Verfahren nicht auf die Besonderheiten vor Ort, die auch im Bereich E-Government noch vorhanden sind, eingehen. Dies betrifft insbesondere die Einbindung in örtliche übergeordnete Fachverfahren wie z.B. Finanzsoftware, CMS. Diese ist ggf. nur unter erheblichen Aufwand möglich. Aus den **bisherigen Erfahrungen** lassen sich hierfür diverse **positive dezentrale Beispiele** (Bußgeldverfahren für Verkehrsordnungswidrigkeiten, GIS) als auch negative zentrale Beispiele (Permis) nennen.

Zu berücksichtigen ist in jedem Fall, dass ein **Anschluss- und Benutzungszwang für Basisdienste nur dann in Frage kommen darf, wenn zwingende Gründe vorliegen, die eine Aufgabenerledigung ohne diese Dienste verhindern.** Diese Betrachtung darf **nicht davon abhängig sein, ob es für das Land einfach oder isoliert betrachtet kostengünstiger ist, eine zentrale Nutzung vorzuschreiben.** Selbst wenn eine Nutzung der Basisdienste scheinbar auf die Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung beschränkt sein sollte, so würde sie auch Auswirkung auf die übrige Aufgabenerledigung einer Verwaltung entfalten können. Die Schaffung gewisser Basisdienste wird dabei nicht in Frage gestellt und ausdrücklich befürwortet. Es muss allerdings sichergestellt sein, dass die Belange der Kommunen ausreichend berücksichtigt werden und keine unbegründeten und nicht verhältnismäßigen Vorgaben des Landes erfolgen.

#### zu § 9 Fortentwicklung des E-Government (Experimentierklausel):

Die vorgesehene **Experimentierklausel** kann im Hinblick auf die **örtliche Zuständigkeit** zu einem **Aufgabenzug und letztlich zum Wegfall der Geschäftsgrundlage** führen. Es bestehen **erhebliche Zweifel, ob derartige Eingriffe durch Verordnung zulässig sind.** Der Landkreistag wird diese Frage intensiv juristisch prüfen lassen.

### **Schlussfolgerungen**

Nach den übereinstimmenden Stellungnahmen der Kreise wird die **Eigenständigkeit der Kommunalen Verwaltungen** speziell im Bereich der IT-Entscheidungen durch das Gesetz **faktisch aufgehoben** werden. Ihrer Auffassung nach ist die IT per se jedoch nur ein strategisches Steuerungsinstrument von Organisationen. Den Kommunen bliebe insofern nur noch die Möglichkeit des Reagierens und Ausführens von Landesentscheidungen, eine kommunale Beteiligung an Entscheidungsprozessen wäre nicht mehr vorgesehen. Das Land Schleswig-Holstein legte die technischen Standards fest, an denen sich die Kommunen zu orientieren hätten.

+49 431 570050 20

- 5 -

Die Orientierung an allgemeinen Standards wird nicht gesetzlich geregelt. Damit kann das Land „Landes-Standards“ bestimmen, ohne z.B. auf die Ebene der Kommunen Rücksicht nehmen zu müssen.

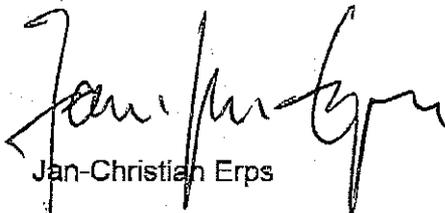
Des weiteren gibt es **keine Ausführungen** darüber, dass es für **getätigte kommunale Investitionen einen Bestandsschutz gibt**. Jede kommunale Investition würde damit zum **Risiko**. Eine befriedigende Antwort auf dieses Problem ist dem Gesetzentwurf nicht zu entnehmen.

Der IT-Dienstleister des Landes würde nach dem vorgelegten Entwurf auch der Dienstleister der Kommunen werden. Damit würde der **notwendige Wettbewerb der insbesondere mittelständischen Anbieter auf kommunaler Software aufgehoben**. Nach **übereinstimmender Auffassung** der Kreise ist jedoch ohne Wettbewerb mit einer **Verteuerung der DV- Leistungen zu rechnen, nicht aber mit einer qualitativen Steigerung**.

Das Gesetz muss dagegen **eindeutige Regelungen zur Finanzierung enthalten**. Der **Konnexitätsgrundsatz muss deshalb bereits im Gesetz festgeschrieben werden**.

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen **Verordnungsermächtigungen stellen nach Auffassung der Kreise erhebliche Eingriffe in die Organisationshoheit der Kommunen dar**. Sie sind der Meinung, dass sie **unverhältnismäßig sind**, da die **geplanten Ziele auch durch mildere Mittel**, z.B. allein durch verbindliche Vorgabe von Standards erreicht werden können. Eine derart weit reichende **Ermächtigung zum Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung durch Verordnung wird deshalb durch uns abgelehnt**.

Mit freundlichen Grüßen



Jan-Christian Erps

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied  
Des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages