



Kommunale Spitzenverbände Sachsen-Anhalt



Kommunale Spitzenverbände Sachsen-Anhalt

Ministerium für Inneres und Sport
des Landes Sachsen-Anhalt
Herrn Referatsleiter
Friedrich Jordan
Halberstädter Str. 2/
am „Platz des 17. Juni“
39112 Magdeburg

Städte- und Gemeindebund
Sternstraße 3
✉ Postfach 4009
39015 Magdeburg
☎ 0391/ 5924-300
Fax: 0391/ 5924-444
post@sgsa.info

Landkreistag
Albrechtstraße 7
✉ Postfach 3663
39011 Magdeburg
☎ 0391/ 56531-0
Fax: 0391/ 56531-90
verband@landkreistag-st.de

Gemeinsame Website
<http://www.kommunales-st.de>

Magdeburg, 21. Juni 2017

Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung des Landes Sachsen-Anhalt (E-Government-Gesetz Sachsen-Anhalt - EGovG LSA)

Ihr Schreiben vom 17. Mai 2017 - 14.21-02900 EGovG LSA

Sehr geehrter Herr Jordan,

wir danken Ihnen für die Übersendung des o. g. Gesetzentwurfs und die Gelegenheit, hierzu Stellung nehmen zu können. Dies gilt auch für die frühzeitige Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände bei der Erarbeitung des Gesetzentwurfes.

Grundsätzliche Anmerkungen

Mit dem vorliegenden Entwurf eines E-Government-Gesetzes soll nach der Gesetzesbegründung ein Organisations- und Verfahrensgesetz für die öffentliche Verwaltung des Landes geschaffen werden, das alle wichtigen Bestimmungen im Hinblick auf die Weiterentwicklung der öffentlichen Verwaltung zu einem föderal agierenden und kommunenfreundlich handelnden Land mit einer sicheren, modernen, bürgerfreundlichen und kostensparenden E-Government-Landschaft enthält.

Diese Zielrichtung ist aus unserer Sicht grundsätzlich richtig und angesichts der rasant fortschreitenden Digitalisierung notwendig. Zur Gewährleistung einer reibungslosen elektronischen Kommunikation und des Datenaustauschs mit dem Bund, anderen Bundesländern sowie sämtlichen Stellen der Landesverwaltung sind aber verbindliche Vorgaben zu Standards nur dann vertretbar, wenn der Eingriff in die kommunale Organisationshoheit wirklich erforderlich ist. Hierzu ist bei jeder Regelung der

Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Die Ergebnisse der Abwägung sind umfassend zu begründen. Die allgemeinen Ausführungen unter Ziffer VI der Gesetzesbegründung werden diesen Anforderungen nicht gerecht.

In der Begründung stellt die Landesregierung fest, dass der Gesetzentwurf weder Aufgabenübertragungen im Sinne von Art. 87 Abs. 3 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt noch neue Standards für Kommunen setzt. Im Bereich der verwaltungsträgerübergreifenden Zusammenarbeit (§§ 22 bis 24) sollen allenfalls Standards bzw. Fachanwendungen vorgegeben werden, die zu keiner finanziellen Mehrbelastung führen und damit keine Konnexität im Sinne des Art. 87 Abs. 3 der Landesverfassung auslösen. Diese Einschätzung teilen wir ausdrücklich nicht. Die Gesetzesbegründung selbst spricht von „Vorgaben zum Einsatz elektronischer Kommunikation und Verfahren, die auch für die Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise des Landes Sachsen-Anhalt gelten sollen.“. Auch der Hinweis auf das E-Government-Gesetz des Bundes entbindet das Land nicht von der finanziellen Ausgleichsverpflichtung, weil es bei dem Gesetz über den Bundesrat mitgewirkt hat.

Unabhängig von der Verpflichtung des Landes zum konnexitätsgerechten Mehrbelastungsausgleich werben wir an dieser Stelle - wie bereits in unseren Stellungnahmen vom 24. März 2016 und 28. September 2016 zu den jeweiligen Referentenentwürfen - für einen Strategiewechsel bei dem Ziel einer möglichst schnellen Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung des Landes Sachsen-Anhalt.

Wenn die elektronische Verwaltung in Sachsen-Anhalt spürbar und flächendeckend erfolgreich ausgebaut werden soll, muss eine gesamtwirtschaftliche Betrachtungsweise an die Stelle des bisherigen, Konnexitätsfolgen möglichst vermeidenden Ansatzes treten. Die einzelne Kommune, die mittelbare und unmittelbare Landesverwaltung insgesamt sowie die Bundesverwaltung müssen effizient agieren und elektronisch zusammenarbeiten können. Hierzu sind gemeinsam zusätzliche Anstrengungen sowohl des Landes als auch der kommunalen Ebene notwendig, damit unser Land den Anschluss im digitalen Wettbewerb nicht verliert. Gelingt dies nicht, entstehen volkswirtschaftliche Verluste, die weit über einen konnexitätsgerechten Ausgleich hinausgehen.

Um die in der Gesetzesbegründung formulierten Ziele zu erreichen bedarf es aus unserer Sicht in dieser Legislaturperiode einer spürbaren Anschubfinanzierung für die unmittelbare und mittelbare Landesverwaltung. Für den kommunalen Bereich schlagen wir zur Finanzierung eine Entnahme aus dem Ausgleichsstock in Höhe von jährlich 10 Mio. Euro vor.

Konnexität

Neben kostenverursachenden Aufgabenübertragungen ist das Land auch bei der Erweiterung von kommunalen Standards verpflichtet, die Deckung der Kosten zu regeln oder einen angemessenen Mehrbelastungsausgleich zu schaffen (Art. 87 Abs. 3 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt). Nach der am 17. Januar 2017 geschlossenen Vereinbarung über die Beratung und Abstimmung zu finanzrelevanten Vorgängen zwischen der Landesregierung und den Kommunalen Spitzenverbänden (Konsultationsvereinbarung 2016 - KonsultVer 2016) liegt eine Erweiterung kommunaler Standards insbesondere immer dann vor, wenn für staatliche Aufgaben oder pflichtige Aufgaben des eigenen Wirkungskreises verbindliche Standards fest-

gelegt werden oder eine bereits durch Gesetz übertragene Aufgabe durch ein weiteres Gesetz neu ausgeformt wird und dadurch eine finanzielle Belastung entsteht (Teil B Abschnitt 1 Ziffer 2 Buchstabe b) KonsultVer 2016).

Entgegen der Auffassung der Landesregierung erwarten wir, dass eine konsequente Umsetzung des vorliegenden Gesetzentwurfes zu Mehraufwendungen auch bei den Kommunen führen wird. Diese sind vom Land auszugleichen, da teils erheblich in die Art und Weise der Aufgabenerledigung (Organisationshoheit) eingegriffen und dadurch bestehende Standards erweitert werden.

Dies gilt insbesondere für

- die erstmalige Anwendung von Regelungen des E-Government-Gesetzes des Bundes für die Ausführung von Landesrecht (§ 2),
- die elektronische Aktenführung und Vorgangsbearbeitung (§ 3 Abs. 2 und 3),
- die Übertragung und Vernichtung der Papierdokumente (§ 4),
- die Optimierung von Verfahrensabläufen und Informationen zum Verfahrensstand (§ 7),
- Verschlüsselungsverfahren (§ 9),
- den elektronischen Zugang zur Verwaltung und Informationen der Stellen der Landesverwaltung (§ 10),
- die elektronische Kommunikation zwischen Stellen der Landesverwaltung und Datenaustausch (§ 11),
- die elektronische Kommunikation mit Privatpersonen (§ 12),
- die verwaltungsträgerübergreifende Zusammenarbeit im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie (§ 22 Absatz 2 bis 4) und
- die Einführung einheitlicher Standards (§ 23).

Auch wenn die genannten Tatbestände selbst keine konnexitätspflichtigen Standards schaffen sollten, legt ein entsprechendes Gesetz jedoch den gesetzlichen Rahmen für die Schaffung von Standards durch untergesetzliche Bestimmungen, mit denen insbesondere bei der Erfüllung von Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches Fachanwendungen eingeführt, von den Kommunen einzusetzen und ggf. zu pflegen und anzupassen (Updates) sind.

Zu einzelnen Vorschriften äußern wir uns wie folgt:

§ 7 Optimierung von Verwaltungsabläufen und Informationen zum Verfahrensstand

Absatz 1 Satz 1 sieht vor, dass die Stellen der Landesverwaltung Verwaltungsabläufe, die erstmals zu wesentlichen Teilen elektronisch unterstützt werden, vor Einführung der informationstechnischen Systeme unter Nutzung gängiger Methoden dokumentieren, analysieren und optimieren. Der in § 7 Abs. 1 Organisationsgesetz Sachsen-Anhalt (OrgG LSA) geregelte Wirtschaftlichkeits- und Effizienzgrundsatz soll somit hinsichtlich elektronisch unterstützter Verwaltungsabläufe konkretisiert werden.

Während § 7 OrgG LSA lediglich für die unmittelbare Landesverwaltung gilt, erfolgt mit der Formulierung in § 7 Abs. 1 Satz 1 eine Ausweitung auf die mittelbare Landesverwaltung und damit auf die Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise.

Wir lehnen diesen Eingriff in die kommunale Organisationshoheit ausdrücklich ab und bitten, den Geltungsbereich der Vorschrift auf die Landesbehörden und Einrichtungen des Landes (unmittelbare Landesverwaltung) zu beschränken.

§ 11 Elektronische Kommunikation zwischen Stellen der Landesverwaltung und Datenaustausch

Gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 und 2 soll die schriftliche Kommunikation zwischen den Stellen der Landesverwaltung auf elektronischem Weg erfolgen und soweit Akten elektronisch geführt werden, sollen diese und sonstige Papierdokumente elektronisch übermittelt oder aber der elektronische Zugriff darauf ermöglicht werden.

Dabei sind jeweils Übertragungswege zu nutzen, die die Sicherheit in Bezug auf Verfügbarkeit, Unversehrtheit und Vertraulichkeit der Informationen gewährleisten (Abs. 1 Satz 3). Als sicherer Übertragungsweg dürfte zunächst das Landesdatennetz infrage kommen.

Stellen der Landesverwaltung sind gemäß § 1 Abs. 2 des Gesetzentwurfes die unmittelbare Landesverwaltung sowie die Träger der mittelbaren Landesverwaltung im Sinne von § 1 Abs. 2 des Organisationsgesetzes Sachsen-Anhalt, somit also u. a. die Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise.

Demgegenüber erfolgt in der Gesetzesbegründung zu § 11 Abs. 1 Satz 3 (Seite 33) folgende Beschränkung auf die unmittelbare Landesverwaltung und auf deren verwaltungsinterne Kommunikation:

*„Bereits seit dem 1. Januar 2015 muss der Datenaustausch zwischen Bund und Ländern ausweislich des Gesetzes über die Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder - Gesetz zur Ausführung von Artikel 91c Abs. 4 des Grundgesetzes (ITNetzG) über das gesicherte Verbindungsnetz erfolgen. Die Regelung in Absatz 1 Satz 3 erweitert diese Anforderung an eine möglichst sichere verwaltungsinterne Datenübertragung auf die Kommunikation zwischen den Stellen der Landesverwaltung. Damit erfolgt die verwaltungsinterne elektronische Kommunikation der **unmittelbaren Landesverwaltung** künftig über alle Verwaltungsebenen hinweg über gesicherte Kommunikationswege, die von bzw. im Auftrag der öffentlichen Verwaltung betrieben werden. Die Sicherheit der elektronischen Kommunikation zwischen Stellen der Landesverwaltung wird so deutlich erhöht.“*

Wir gehen davon aus, dass die hauptamtlich verwalteten Kommunen über ihre Anbindung an das Landesdatennetz auch mit dem gesicherten Verbindungsnetz verbunden sind und zwischen der unmittelbaren und mittelbaren Landesverwaltung eine gesicherte Kommunikation vorgesehen ist.

Anderenfalls ist die Einbeziehung der mittelbaren Landesverwaltung in die gesicherte, verwaltungsinterne elektronische Kommunikation in den Gesetzentwurf mit aufzunehmen.

§ 13 Elektronische Beteiligungsverfahren

Gemäß Absatz 3 sollen Landesbehörden und Einrichtungen des Landes für die Durchführung elektronischer Beteiligungsverfahren und die Bekanntgabe der Ergebnisse der durchgeführten Beteiligungen das Landesportal nutzen. Die Träger der mittelbaren Verwaltung können nach Maßgabe des § 20 freiwillig von dieser Möglichkeit Gebrauch machen.

Öffentliche Beteiligungsverfahren haben regelmäßig Themen mit einem hohen örtlichen Bezug zum Inhalt. Der Bürger wird daher auch in diesen Fällen gewohnheitsmäßig zuerst das Bürgerportal seiner Gemeinde, Verbandsgemeinde oder seines Landkreises besuchen und nicht das Landesportal.

Statt der Verpflichtung der Landesbehörden und Einrichtungen des Landes zur Nutzung des Landesportals wäre alternativ auch eine Zusammenarbeit mit den jeweils betroffenen Kommunen denkbar.

§ 16 Aufgaben des Landesportals Sachsen-Anhalt

Das Landesportal Sachsen-Anhalt soll Privatpersonen die elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren einschließlich der dazu erforderlichen Informationen sowie die Kommunikation anbieten (Absatz 2). Des Weiteren beabsichtigt das Land, über das Landesportal Sachsen-Anhalt für Privatpersonen (Nutzer-)Konten bereitzustellen, über die sie sich freiwillig für die im Portalverbund verfügbaren elektronischen Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern einheitlich identifizieren können (Absatz 3).

Die vorgesehenen Regelungen berücksichtigen aus unserer Sicht den bereits vorhandenen Bestand an funktionierenden kommunalen Bürgerportalen nicht. Wie bereits zu § 13 des Gesetzentwurfes angemerkt, wird der Bürger im Bedarfsfall sein Nutzerkonto regelmäßig bei seiner Gemeinde, Verbandsgemeinde oder seinem Landkreis anlegen wollen und nicht in einem Landes- oder Bundesportal.

§ 22 Verwaltungsträgerübergreifende Zusammenarbeit im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie

Die Zusammenarbeit zwischen dem Land und den Trägern der mittelbaren Landesverwaltung im Bereich der Informationstechnik und E-Government ist Gegenstand der hierzu zwischen Landesregierung und Kommunalen Spitzenverbänden geschlossenen Rahmenvereinbarung vom 16. Juli 2014.

§ 22 soll nunmehr eine gesetzliche Grundlage für die verwaltungsträgerübergreifende Zusammenarbeit in Sachsen-Anhalt schaffen. Wir sehen es deshalb als erforderlich an, das auf der Grundlage der Rahmenvereinbarung bestehende „IKT-Koordinierungsgremium Land-Kommunen“ als gemeinsames zentrales Steuerungsgremium für die verwaltungsträgerübergreifende Zusammenarbeit zwischen dem Land und den Kommunen ebenfalls im E-Government-Gesetz zu verankern.

§ 23 Einheitliche Standards

Absatz 3 enthält die Ermächtigung der Landesregierung, soweit der Bund keine verbindlichen Standards festlegt und ein Abstimmungsverfahren gemäß § 24 durchgeführt worden ist, durch Verordnung selbst Standards und den Einsatz bestimmter Fachanwendungen vorzuschreiben.

In diesem Fall ist sicherzustellen, dass seitens des Landes die bereits bestehenden Systeme und Standards ausreichend berücksichtigt werden.

§ 24 Grundsatz der kooperativen Kommunikation

In der Gesetzesbegründung zu § 24 wird ein Einvernehmen im Abstimmungsverfahren als das oberste Ziel der in § 22 Abs. 1 Satz 1 beschriebenen engen und vertrauensvollen Zusammenarbeit formuliert.

Wir teilen diese Einschätzung ausdrücklich und bitten deshalb, diese Formulierung in den Gesetzeswortlaut aufzunehmen.

Ergänzender Regelungsbedarf

Die Richtlinie 2014/55/EU verpflichtet alle öffentlichen Auftraggeber europaweiter Vergabeverfahren, daraus resultierende Rechnungen elektronisch annehmen und verarbeiten zu können. Die Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, die Richtlinie bis zum 27. November 2018 in nationales Recht umzusetzen. Für die Bundesländer als sog. subzentrale öffentliche Auftraggeber gilt für die Umsetzung in Landesrecht eine Frist von 30 Monaten nach Veröffentlichung der europäischen Norm im EU-Amtsblatt.

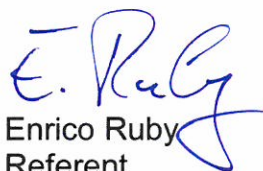
Der Bund ist seiner Verpflichtung in einem ersten Schritt mit dem Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen vom 4. April 2017 (BGBl. I S. 770 f.) nachgekommen. Wir regen an, das bevorstehende Gesetzgebungsverfahren für die landesrechtliche Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU zu nutzen und den Gesetzentwurf unter Nutzung des von der EU eingeräumten Zeitrahmens entsprechend zu ergänzen.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn unsere Hinweise Berücksichtigung finden könnten und stehen Ihnen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Heiko Liebenehm
Erster Beigeordneter
Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt



Enrico Ruby
Referent
Landkreistag Sachsen-Anhalt