



Kommunale Spitzenverbände Sachsen-Anhalt



Kommunale Spitzenverbände Sachsen-Anhalt

Landtag von Sachsen-Anhalt
Ausschuss für Inneres und Sport
des Landes Sachsen-Anhalt
Domplatz 6 - 9
39104 Magdeburg

Städte- und Gemeindebund
Sternstraße 3, 39104 Magdeburg
Postfach 4009, 39015 Magdeburg

Telefon: 0391 5924-300
Telefax: 0391 5924-444
E-Mail: post@sgsa.info

Landkreistag
Albrechtstraße 7, 39104 Magdeburg
Postfach 3663, 39011 Magdeburg

Telefon: 0391 56531-0
Telefax: 0391 56531-90
E-Mail: verband@landkreistag-st.de

Gemeinsame Homepage
[http:// www.kommunales-sachsen-anhalt.de](http://www.kommunales-sachsen-anhalt.de)

Magdeburg, 14. März 2018

Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung des Landes Sachsen-Anhalt (E-Government-Gesetz Sachsen-Anhalt - EGovG LSA); Gesetzentwurf der Landesregierung vom 19. September 2017 (Drs. 7/1877)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Kohl,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zum o. g. Gesetzentwurf der Landesregierung Stellung nehmen zu können.

Grundsätzliche Anmerkungen

1. 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 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. Das Gesetzesvorhaben ist damit ein wichtiger Baustein, um mit Blick auf die zu erwartende demografische Entwicklung in der öffentlichen Verwaltung Sachsen-Anhalts eine effiziente und schnelle Aufgabenerledigung zu gewährleisten.

2. Eine reibungslose elektronische Kommunikation und ein medienbruchfreier Datenaustausch mit dem Bund, anderen Bundesländern, sämtlichen Stellen der Landesverwaltung sowie der Wirtschaft und den Bürgern erfordert eine interoperable IT-Infrastruktur.

Verbindliche Vorgaben des Landes zu einheitlichen Standards sind jedoch nur dann vertretbar, wenn der damit einhergehende 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. „Kommunales Selbstverwaltungsrecht“ der Gesetzesbegründung werden diesen Anforderungen nicht gerecht.

3. In der allgemeinen Begründung geht die Landesregierung davon aus, dass der Gesetzentwurf weder Aufgabenübertragungen im Sinne von Art. 87 Abs. 3 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vollzieht, noch neue Standards für Kommunen setzt. Diese Einschätzung teilen wir ausdrücklich nicht. Die Begründung selbst spricht vielmehr auch von „Vorgaben zum Einsatz elektronischer Kommunikation und Verfahren, die auch für die Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise des Landes Sachsen-Anhalt gelten sollen.“ (Ziffer VI. Seite 46). Anderenfalls wäre wohl auch die Regelung des § 23 Abs. 4 nicht erforderlich, wonach die vorgegebenen Standards und Fachanwendungen zu keiner finanziellen Mehrbelastung für die Träger der mittelbaren Landesverwaltung führen dürfen, die das Konnexitätsprinzip nach Art. 87 Abs. 3 der Landesverfassung auslösen.

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.

4. Unabhängig von der Verpflichtung des Landes zum konnexitätsgerechten Mehrbelastungsausgleich werben wir für einen Strategiewechsel, um das Ziel einer möglichst schnellen Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung des Landes Sachsen-Anhalt zu erreichen.

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 Mehrbelastungsausgleich hinausgehen.

Um die in der Gesetzesbegründung formulierten Ziele zu erreichen, bedarf es aus unserer Sicht zusätzlicher personeller und finanzieller Ressourcen für die unmittelbare und mittelbare Landesverwaltung. Dies entspricht auch den gemeinsamen Empfehlungen und Standpunkten der Enquete-Kommission „Öffentliche Verwaltung konsequent voranbringen - bürgernah und zukunftsfähig gestalten“, die in ihrem Abschlussbericht (LT-Drs. 6/4331 vom 31. August 2015, Seite 62) festgestellt hat:

„Die gemeinsame Schaffung, Umsetzung und Finanzierung von einheitlichen IKT-Standards im Bereich IT-Sicherheit und Datenaustausch sind notwendig. Auch hier ist die kommunale Ebene in vollem Umfang einzubeziehen.“

Erfreulicherweise führt die Landesregierung nunmehr im Vorblatt des Gesetzentwurfes (Seite 8) aus:

„Die Landesregierung wird in diesem Gesamtzusammenhang die von den kommunalen Spitzenverbänden vorgetragenen Argumente für einen „Strategiewechsel“ zur Erreichung der im Gesetzentwurf genannten Ziele prüfen. Auch nach Auffassung der Landesregierung ist eine „möglichst schnelle Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung“ entscheidend vom Einsatz sächlicher und personeller Ressourcen und von der Befähigung zur Verwaltungsebenen übergreifenden Zusammenarbeit abhängig.“

Das zeitlich parallel laufende Verfahren zur Aufstellung des Landeshaushaltes 2019 bietet dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit, für eine erfolgreiche Umsetzung des E-Government-Gesetzes Sachsen-Anhalt Vorsorge zu treffen und die entsprechend notwendigen Ressourcen bereitzustellen.

5. Für den kommunalen Bereich erneuern wir unseren Vorschlag, zur Finanzierung eine Entnahme aus dem Ausgleichsstock in Höhe von jährlich 10 Mio. Euro vorzunehmen. Die hierfür notwendige Änderung des § 17 Finanzausgleichsgesetz ist auch aus Sicht der Landesregierung grundsätzlich denkbar und könnte im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens oder ebenfalls mit dem Landeshaushaltsgesetz 2019 vorgenommen werden.

Beispiele für entsprechende Regelungen finden sich in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder Brandenburg und Sachsen. So sind die Mittel des Ausgleichsfonds in Brandenburg in Höhe von jährlich 40 Mio. Euro u. a. bestimmt für „die Unterstützung der Verwaltungsmodernisierung,“ (§ 16 Abs. 1 Nr. 5 BbgFAG). In Sachsen sind die Bedarfszuweisungen von jährlich 50 Mio. Euro neben dem Aufbau und der Unterhaltung des dort vorhandenen kommunalen Datennetzes im Einzelfall auch für die Schaffung einheitlicher Standards (§ 22 Abs. 2 Nr. 5 SächsFAG) bestimmt.

Konnexitätsrelevante Regelungen

Neben kostenverursachenden Aufgabenübertragungen ist das Land auch bei der Erweiterung von kommunalen Standards verpflichtet, die Deckung der Kosten zu regeln und ggf. 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 festgelegt 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),
- 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),
- vom Bund oder Land vorgegebene Basisdienste (§ 18 Abs. 2),
- 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 Vorgaben schaffen sollten, legt ein entsprechendes Gesetz jedoch den gesetzlichen Rahmen für die Anordnung von Standards durch untergesetzliche Bestimmungen, mit denen insbesondere im Bereich des übertragenen Wirkungskreises Fachanwendungen vorgegeben werden, die von den Kommunen einzusetzen (Implementierungsaufwand) und ggf. zu pflegen und anzupassen (Updates) sind.

Zu einzelnen Vorschriften äußern wir uns wie folgt:

§ 3 Elektronische Aktenführung und Vorgangsbearbeitung

Landesbehörden und Einrichtungen des Landes sollen spätestens ab dem 1. Januar 2022 ihre Akten elektronisch führen und durch geeignete technisch-organisatorische Maßnahmen nach dem Stand der Technik sicherstellen, dass die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung eingehalten werden.

Um eine einheitliche verwaltungsträgerübergreifende elektronische Aktenführung und Vorgangsbearbeitung im Land Sachsen-Anhalt zu gewährleisten, müssen die Träger der mittelbaren Landesverwaltung, die sich zur Einführung der elektronischen Aktenführung entschließen, ebenfalls die Einhaltung dieser Grundsätze sicherstellen.

Eine Reihe von Kommunen hat in Teilbereichen der Verwaltung bereits die elektronische Akte eingeführt. Soweit diese Bereiche künftig von einer elektronischen Zusammenarbeit mit dem Land und den vom Land hierfür festgelegten Vorschriften und Standards betroffen sind, muss sichergestellt sein, dass die bestehenden kommunalen Systeme und Standards in ihrer Funktion nicht beeinträchtigt werden.

Im Übrigen dürfte sich die Einführung der elektronischen Akte und Umstellung auf die elektronische Vorgangsbearbeitung bei den Landesbehörden und Einrichtungen des Landes direkt auf die Kommunen auswirken. Diese sind nicht wirklich frei in der Entscheidung, die elektronische Akte und Vorgangsbearbeitung einzuführen, sondern werden zur Vermeidung von Medienbrüchen unter Einsatz eigener Ressourcen entsprechend nachrüsten müssen.

§ 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 § 21 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.

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 bis zum 18. April 2020.

Der Bund ist seiner Verpflichtung mit dem Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen vom 4. April 2017 (BGBl. I S. 770 f.) nachgekommen. Ergänzend hat das Bundeskabinett am 6. September 2017 die E-Rechnungs-Verordnung des Bundes beschlossen, welche am 18. Oktober 2017 veröffentlicht wurde. Wir regen an, das laufende Gesetzgebungsverfahren für die landesrechtliche Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU zu nutzen und den Gesetzentwurf entsprechend zu ergänzen.

* * *

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

Mit freundlichen Grüßen



Jürgen Leindecker
Landesgeschäftsführer
Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt



Heinz-Lothar Theel
Geschäftsführendes
Präsidialmitglied
Landkreistag Sachsen-Anhalt