



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

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Die Vorsitzende
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Datum: 5.1.2017
Sachbearbeitung: Prof. Dr. Utz Schliesky
Telefon: +49(431) 880-4542
E-Mail: uschliesky@lvstein.uni-kiel.de

- Hauspost -

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der elektronischen Verwaltung

Drucksache 18/4663 Ihr Schreiben vom 23.11.2016

Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Frau Schönfelder,

in der Anlage erhalten Sie die Stellungnahme des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel zum o. g. Gesetzesentwurf. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Anhörung danken wir Ihnen sehr.

Sollte weiterer Erörterungsbedarf bestehen, stehen wir dem Ausschuss gerne zur Verfügung. Wir würden uns freuen, wenn die aufgezeigten Punkte Eingang in Ihre Diskussion fänden.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Utz Schliesky
Mitglied des Vorstandes



Datum: 5.1.2017
Bearbeitung: Prof. Dr. Utz Schliesky
Telefon: +49(431) 880-4542
E-Mail: cheinzehoffmann@lvstein.uni-kiel.de

Stellungnahme

zum

Gesetzentwurf der Landesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der elektronischen Verwaltung

Bearbeiter: Prof. Dr. Utz Schliesky

Mit Schreiben vom 23.11.2016 wurde dem Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel Gelegenheit gegeben, zum o. g. Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

Das Institut kommt dieser Bitte gerne nach und äußert sich nachfolgend zu ausgewählten Punkten.



I. Allgemeine Vorbemerkungen

Deutschland belegt bei den jährlichen E-Government-Rankings regelmäßig allenfalls Plätze im Mittelfeld. Die Gründe hierfür sind vielfältig: Neben dem teilweise fehlenden politischen Willen kommen Herausforderungen wie die föderale Struktur Deutschlands hinzu, die eine einheitliche digitale Verwaltung nicht ohne weiteres zulässt.

Vor diesem Hintergrund ist jedes Bemühen, diesen Zustand zu ändern und Deutschland im Bereich der Verwaltung weiter zu modernisieren, grundsätzlich zu begrüßen. Schleswig-Holstein galt vor einigen Jahren als einer der Vorreiter im Bereich des E-Governments, was bspw. durch das erste E-Government-Gesetz auf Landesebene (Gesetz zur elektronischen Verwaltung für Schleswig-Holstein, E-Government-Gesetz – EGovG vom 08.07.2009 GVOBl., S. 398) aus dem Jahr 2009 zum Ausdruck kam. Leider muss konstatiert werden, dass Schleswig-Holstein dieser Vorreiterrolle in den letzten Jahren nicht immer gerecht geworden ist. Beispielhaft zum Ausdruck kommt dies durch die am 25.09.2015 in Kraft getretenen Regelungen zur Ersetzung der Schriftform durch andere technische Verfahren (Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Landesverwaltungsgesetzes vom 01.09.2015), welches zunächst lediglich den Gleichlauf des Verwaltungshandelns durch den zuvor in Kraft getretenen § 3a VwVfG sicherte. Einige andere Bundesländer haben bereits (zum Teil umfassende) E-Government-Gesetze erlassen. Vor diesem Hintergrund erscheint der hier vorgelegte Gesetzesentwurf überfällig.

Auf Bundesebene existiert seit dem Jahr 2013 das E-Government-Gesetz des Bundes (nachfolgend E-GovG¹), welches grundsätzlich auch auf die Behörden der Länder und Kommunen anwendbar ist². Der Schwerpunkt der Regelungen liegt jedoch auf der Bundesebene, während für die Behörden der Länder und Kommunen nur „rudimentäre“ Regelungen getroffen werden, wie etwa die Pflicht zur Zugangseröffnung per einfacher E-Mail (§ 2 Abs. 1 EGovG) bzw. die Pflicht zur elektronischen Bereitstellung angemessener Behördeninformationen (§ 3 Abs. 1 und 2 EGovG). Die weitaus bedeutende-

¹ Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz – EGovG) vom 25. Juli 2013, BGBl. I 2013, S. 2749.

² Zum Anwendungsbereich sogleich ausführlich.



ren Inhalte, wie etwa die Regelungen zur elektronischen Aktenführung (§§ 6 bis 8 E-GovG) sind auf die Bundesbehörden beschränkt. Vor diesem Hintergrund ist die Regelung auf Landesebene sinnvoll und notwendig.

Die vom Bund angestoßenen Veränderungen sind im Wesentlichen verfahrensrechtlicher Natur, so dass in Art. 1 zu Recht ein Änderungsgesetz zum Landesverwaltungsgesetz vorgeschlagen wird.

II. Anwendungsbereich

Klärungsbedürftig erscheint zunächst das Verhältnis zwischen dem E-GovG zum landesrechtlichen Verfahrensrecht.

Nach § 3 Abs. 2 E-GovG gilt dieses auch für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände und der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts, wenn sie Bundesrecht ausführen. Ausführen in diesem Sinne meint entweder Ausführen als eigene Angelegenheit des Landes (Art. 84 GG) oder Ausführen im Auftrag des Bundes (Art. 85, Art. 108 Abs. 3 GG).

Ein Vorteil von eigenständigen E-Government-Gesetzen auf Landesebene ist, dass der Anwendungsbereich ausdrücklich bestimmt werden kann. So findet bspw. in Bayern nach Art. 1 Abs. 3 des BayEGovG³ das E-GovG ausdrücklich nur beim Vollzug von Bundesrecht im Auftrag des Bundes Anwendung. Bayern nutzt mit Art. 1 Abs. 3 die Möglichkeit der Abweichungsgesetzgebung nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG. Danach können die Länder von einer bundesrechtlichen Norm zur Regelung der Einrichtung der Behörden und des Verfahrens abweichen. Damit kommt das E-GovG nur in den Fällen zur Anwendung, in denen die Landesbehörden im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung tätig werden, da dem Land insoweit keine Abweichungskompetenz nach Art. 84 GG zusteht. In diesen Fällen tritt das BayEGovG gegenüber dem E-Government-Gesetz des Bundes dann zurück, wenn dieses inhaltsgleiche, entgegenstehende oder abschließende Regelungen enthält. Gleiches gilt,

³ Gesetz über die elektronische Verwaltung in Bayern (Bayerisches E-Government-Gesetz – BayEGovG) vom 22. Dezember 2015, GVBl 2015, 458.



wenn das Fachrecht des Bundes abschließende Regelungen für die Bundesauftragsverwaltung normiert.

Anders als im BayEGovG fehlt im EGovG SH eine ausdrückliche Regelung zur Erstreckung seines Anwendungsbereichs auf den landeseigenen Vollzug von Bundesrecht. Das LVwG findet hingegen gemäß § 1 Abs. 1 LVwG i. V. m. § 1 Abs. 3 VwVfG des Bundes auch auf die Ausführung von Bundesrecht durch die Landesverwaltung Anwendung⁴; dasselbe gilt folglich in Bezug auf die Vorschriften des vorliegenden Gesetzesentwurfs. Die Verfahrensvorschriften des LVwG werden lediglich im Falle der Bundesauftragsverwaltung durch das EGovG des Bundes verdrängt (Art. 85 Abs. 1 S. 1 GG). Da § 1 S. 2 des EGovG SH die bestehenden Regelungen zur elektronischen Kommunikation im Landesverwaltungsgesetz ergänzt, liegt dessen Geltung im Falle der Ausführung von Bundesrecht als eigene Angelegenheit des Landes ebenfalls nahe⁵.

III. Zu den Änderungsvorschlägen im Einzelnen

Nachfolgend soll zu einigen Vorschriften Stellung genommen werden.

1. Änderungen des § 52 a

a) § 52 a Abs. 5: Elektronische Nachweise

Der vorgeschlagene § 52 a Abs. 5 stellt klar, dass bei elektronischen Verwaltungsverfahren die vorzulegenden Nachweise elektronisch eingereicht werden können. Die Vorschrift entspricht damit § 5 Abs. 1 EGovG. Die Vorschrift soll dazu beitragen, auf Verwaltungsverfahrensebene zu durchwegs elektronischen Lösungen zu gelangen. Es gilt die Devise: „Die Daten sollen laufen, nicht der Bürger“⁶. Vermieden werden sollen Medienbrüche dergestalt, dass ein Verfahren zwar eine elektronische Antragsstellung zulässt, aber den Nachweis eines Papieroriginals erfordert. Nach Satz 2 entscheidet die

⁴ Schliesky, in: Knack/Henneke, VwVfG, 10. Aufl. 2014, § 1 Rn. 75 f.

⁵ Ausführlich zum Verhältnis des EGovG des Bundes zum EGovG Schleswig-Holsteins Müller-Terpitz/Rauchhaus, Das geplante E-Government-Gesetz des Bundes, JurPC 96/2012, abrufbar unter: <http://www.jurpc.de/jurpc/show?id=20120096#sdfootnote69anc>.

⁶ BT-Drucks. 17/11473 S. 37.



Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen, welche Art der elektronischen Einreichung zur Ermittlung des Sachverhalts zulässig ist. Zu berücksichtigen sind Aspekte bzgl. der Vertraulichkeit, Integrität und Authentizität der elektronisch übermittelten Daten⁷. Auch kann der Umgang mit personenbezogenen Daten und besonderen personenbezogenen Daten ein verschiedenes hohes Schutzniveau begründen⁸.

Die Vorschrift ist grundsätzlich zu begrüßen. Die Verortung der Vorschrift als weiterer Absatz zu § 52 a erscheint vertretbar. Denkbar wäre auch, den Inhalt in § 84 zu integrieren. Einen ähnlichen Weg hat man etwa bei der Parallelregelung im Sozialverwaltungsverfahren (§ 21 SGB X) gewählt.

b) § 52 a Abs. 6: Einholung der Nachweise

Nach § 52 Abs. 6 kann die zuständige Behörde die erforderlichen Nachweise, die von einer deutschen öffentlichen Stelle stammen, mit Einwilligung des Verfahrensbeteiligten direkt bei der ausstellenden öffentlichen Stelle elektronisch einholen. Es handelt sich um eine Ausnahme von dem datenschutzrechtlichen Grundsatz, dass personenbezogene Daten nur direkt bei dem Betroffenen erhoben werden dürfen (§ 13 Abs. 1 Satz 1 LDSG SH). Die Vorschrift entspricht damit § 5 Abs. 2 EGovG. Nach Satz 2 darf die anfordernde Behörde und die abgebende öffentliche Stelle die erforderlichen personenbezogenen Daten verarbeiten. Im Gegensatz zu § 5 Abs. 2 Satz 2 EGovG wurde jedoch auf die Begriffe „erheben“ und „nutzen“ verzichtet. Dies resultiert vermutlich aus den unterschiedlichen Begriffsbestimmungen in BDSG (vgl. § 3 BDSG) und LDSG (vgl. § 2 LDSG SH). Während im Bundesrecht der Begriff „Verarbeitung“ enger zu verstehen ist und daneben der Begriff „Nutzen“ existiert, verwendet das LDSG ausschließlich den Begriff der „Datenverarbeitung“. Anders als im BDSG ist die Erhebung von Daten gem. § 2 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 LDSG SH von dem Begriff der Datenverarbeitung umfasst. Im Rahmen des Übertragungsvorgangs kann es sich aufgrund der Beschränkung auf den Zweck des Einholens der betreffenden Daten durch § 52 a Abs. 6 Satz 2 auch stets nur um eine Datenverarbeitung i. S. d. § 2 Abs. 2 LDSG handeln, da die Übermittlung und die sich anschließende Speicherung unter diesen Begriff fallen.

⁷ Vgl. dazu *Drechsler*, DuD 2013, S. 696 (698).

⁸ S. dazu *Drechsler*, DuD 2013, S. 696 (698 ff.); *Karg*, DuD 2013, S. 702 (705f.).



c) § 52 a Abs. 7: Einwilligung

Die Einwilligung des Verfahrensbeteiligten (vorherige Zustimmung, § 183 Satz 1 BGB) kann sowohl auf herkömmlichen Wege erklärt werden (schriftlich, mündlich), als auch elektronisch (§ 52 a Abs. 7). Auch wenn der Verweis in Abs. 7 Satz 2 auf § 12 LDSG SH, der die Form der Einwilligung regelt, lediglich deklaratorischen Charakter hat, ist er grundsätzlich zu begrüßen. Es sollte jedoch darüber nachgedacht werden, direkt auf § 12 Abs. 3 LDSG SH zu verweisen, da nur dieser die elektronische Einwilligung betrifft.

d) § 52 a Abs. 8: geeignete Verschlüsselungsverfahren

Nach Abs. 8 sind für die elektronische Kommunikation geeignete Verschlüsselungsverfahren anzubieten. Nach der Begründung soll dies wenigstens eine Transportverschlüsselung sein.

Bereits aufgrund bestehender Verpflichtungen (bspw. dem LDSG SH und dem jeweiligen Fachrecht) sind Behörden zum sorgsamem Umgang mit den Daten der Bürger verpflichtet. Der vorgeschlagene Abs. 7 geht jedoch darüber hinaus und verpflichtet die Behörden dazu, geeignete Verschlüsselungsverfahren „anzubieten“. Insbesondere aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre im Bereich der Telekommunikationsüberwachung ist es grundsätzlich zu begrüßen, wenn Maßnahmen gefördert werden, die die Vertraulichkeit der Kommunikation erhöhen können.

Der Wortlaut der Vorschrift lässt vermuten, dass sowohl die Kommunikationsrichtung Bürger - Behörde als auch in die umgekehrte Richtung gemeint ist. Damit geht die Vorschrift bspw. über den vorgeschlagenen § 52 b Abs. 1 hinaus, nach dem lediglich der Zugang, also nur der Empfang, für qualifiziert signierte elektronische Zugang eröffnet sein muss. Es stellt sich daher die Frage, ob aus § 52 a Abs. 8 ein Anspruch des Nutzers abgeleitet werden könnte, dass die Behörde erstens elektronisch und zweitens verschlüsselt antwortet. Dies sollte noch klargestellt werden.

Abzuwarten bleibt zudem, ob ein derartiges Angebot seitens der Nutzer tatsächlich angenommen wird. So ist trotz der angesprochenen Überwachungsthematik nach wie vor nur ein geringer Verbreitungsgrad von Verschlüsselungsverfahren in der breiten Bevölkerung festzustellen. In der Praxis sollte daher darauf geachtet werden, dass solche Verfahren angeboten werden, die bereits eine ver-



gleichsweise große Verbreitung gefunden haben. Dennoch besteht die Gefahr, dass die Behörden verpflichtet werden, entsprechende Verfahren vorzuhalten, ohne dass diese tatsächlich nennenswert genutzt werden.

2. Zugangseröffnung für elektronische Kommunikation (§ 52 b)

a) § 52 b Abs. 1: Zugangseröffnung

Die Vorschrift verpflichtet alle Behörden, einen Zugang für die Übermittlung elektronischer Dokumente zu eröffnen und entspricht § 2 Abs. 1 EGovG. Sie ist sehr zu begrüßen, da es längst überfällig ist, dass die Träger der öffentlichen Verwaltung auf elektronischem Wege für Bürgerinnen und Bürger erreichbar sind. Mit der Normierung dieser Verpflichtung wird zugleich die Staatszielbestimmung des Art. 14 Abs. 2 S. 1 Verf SH (Gewährleistung eines elektronischen Zugangs in Bezug auf Behörden) umgesetzt. § 52 b Abs. 1 geht insoweit über das Staatsziel hinaus, als dass bei jeder Zugangseröffnung aufgrund der Verpflichtung zum Empfang von Dokumenten mit qualifizierter elektronischer Signatur die Möglichkeit des Schriftformersatzes nach § 52 a Abs. 2 gewährleistet ist.

Da der Begriff des „elektronischen Zugangs“ im Zusammenhang mit der inhaltsgleichen Vorschrift des § 2 Abs. 1 EGovG so verstanden wird, dass dem gesetzlichen Erfordernis einer Zugangseröffnung auch schon durch das schlichte Bereitstellen einer einfachen Upload-Möglichkeit nachgekommen werden kann, solange diese auch den Empfang von qualifiziert signierten Dokumenten gewährleistet⁹, regelt diese Vorschrift ihrem Wortlaut nach nicht ausdrücklich die zweiseitige Kommunikation, die auch den Rückkanal von der Behörde zurück zu Bürgerin oder Bürger umfasst. Die Behörde muss nicht notwendigerweise einen Zugang via E-Mail eröffnen¹⁰. Jedoch reicht die Bereitstellung eines einfachen E-Mail-Postfachs zur Erfüllung der Pflicht zur Zugangseröffnung aus. Im Zusammenhang mit § 2 Abs. 1 EGovG wird kritisiert, dass Behörden zur Eröffnung eines De-Mail-Kontos verpflichtet sind, der Zugang für die klassische, weit verbreitete E-Mail hingegen einfach durch ein anderes Ver-

⁹ Heckmann/Albrecht, in: Bauer [u.a.], VwVfG und EGovG, 2. Auflage 2014, § 2 EGovG Rn. 12.

¹⁰ Heckmann/Albrecht, in: Bauer [u.a.], VwVfG und EGovG, 2. Auflage 2014, § 2 EGovG Rn. 12; Albrecht/Schmid, K&R 2013, S. 529 (530).



fahren (bspw. elektronisches Gerichts- und Verwaltungspostfach, Portallösungen, Web-Anwendungen, Online-Formulare) ersetzt werden kann¹¹. Dasselbe trifft in Bezug auf den vorgeschlagenen § 52 b Abs. 1 zu. Auch in der Gesetzesbegründung wird konstatiert, dass jede Behörde über ein E-Mail-Postfach verfügen sollte, um eine einfache handhabbare Kommunikation zu gewährleisten. Mangels einer derartigen Verpflichtung erscheint es fraglich, ob auf der Grundlage von § 52 b Abs. 1 in allen Fällen eine unkomplizierte Erreichbarkeit von Behörden gegeben sein wird.

b) § 52 b Abs. 2: De-Mail

Durch den vorgeschlagenen § 52 b Abs. 2, der an § 2 Abs. 2 EGovG angelehnt ist, werden die Landesbehörden verpflichtet, einen De-Mail-Zugang zu eröffnen. Hiermit soll dem Bürger die Nutzung eines wesentlich sichereren und nachweisbaren Kommunikationsverfahrens ermöglicht werden¹². Ob sich die De-Mail-Infrastruktur tatsächlich noch zu einem Erfolg entwickeln wird, muss derzeit jedoch ernsthaft bezweifelt werden. Nach einem Zwischenbericht der Bundesregierung konnte die für die Entstehung von Netzwerkeffekten erforderliche „kritische Masse“ mit derzeit ca. einer Million identifizierter Privatanwender noch nicht erreicht werden¹³. Dies wird auf Verzögerungen bei der Markteinführung zurückgeführt, könnte jedoch auch an den vergleichsweise hohen Kosten von üblicherweise 39 Cent pro versendeter De-Mail liegen¹⁴. Auch ist zu befürchten, dass die konkrete Anwendung im Einzelfall (notwendige Erstregistrierung, jeweils sichere Anmeldung i. S. d. § 4 De-Mail-G) viele Nutzer abschreckt. Ferner wird das De-Mail-Verfahren kritisiert, weil es keine Ende-zu-Ende-Verschlüsselung bietet und eine rein nationale Lösung darstellt¹⁵.

Trotz dieser Kritik an den De-Mail-Diensten erscheint die verpflichtende De-Mail-Zugangseröffnung für Landesbehörden sinnvoll, allein um einen Gleichlauf mit den bundesrechtlichen Vorschriften her-

¹¹ Heckmann/Albrecht, in: Bauer [u.a.], VwVfG und EGovG, 2. Auflage 2014, § 2 EGovG Rn. 12; Albrecht/Schmid, K&R 2013, S. 529 (530).

¹² BT-Drucks. 17/11473 S. 34.

¹³ Zwischenbericht der Bundesregierung nach Artikel 4 des Gesetzes zur Regelung von De-Mail-Diensten und zur Änderung weiterer Vorschriften, BT-Drucks. 18/4042 S. 2.

¹⁴ Zu den Preisen diverser De-Mail-Anbieter siehe http://praxistipps.chip.de/was-kostet-de-mail_18108.

¹⁵ Heckmann/Albrecht, in: Bauer [u.a.], VwVfG und EGovG, 2. Auflage 2014, § 2 EGovG Rn. 28.



zustellen. Notwendig erscheint es jedoch in jedem Fall, auch im Land Anreize dafür zu schaffen, dass Unternehmen und Bürger vermehrt De-Mail-Dienste zur Behördenkommunikation einsetzen sowie eine grundsätzliche Akzeptanzsteigerung durch gegenseitige Anerkennung der Kommunikation per De-Mail zwischen Verbrauchern und Unternehmen erreicht wird.

Perspektivisch sollte allerdings darüber nachgedacht werden, eine umfassende Portallösung zu entwickeln, die in Bayern bereits mittels eines E-Government-Portals mit zentralen Diensten wie E-Payment praktiziert wird¹⁶ und § 8 Abs. 2 Nr. 5 E-GovG SH als Basisdienst bereits vorsieht. Ferner fehlt eine dem § 4 Abs. 3 E-GovG Bln¹⁷ vergleichbare Vorschrift, wonach jede Behörde verpflichtet ist, auch Zugänge durch von ihr bereitgestellte elektronische Formulare für unmittelbar abzugebende Erklärungen zu eröffnen, wenn damit wiederkehrende Vorgänge mit Hilfe eines IT-Verfahrens bearbeitet werden und die rechtlich festgelegten Formanforderungen erfüllt werden können.

c) § 52 b Abs. 3: Identitätsfeststellungen

Nach § 52 b Abs. 3 haben die Behörden in solchen Verfahren, in denen sie die Identität einer Person auf Grund einer Rechtsvorschrift festzustellen haben oder aus anderen Gründen eine Identifizierung für notwendig erachten, die Nutzung eines elektronischen Identitätsnachweises nach § 18 des Personalausweisgesetzes oder nach § 78 Abs. 5 des Aufenthaltsgesetzes anzubieten. Trotz divergierenden Wortlauts entspricht die Vorschrift inhaltlich dem § 2 Abs. 3 E-GovG. Auch wenn die bisherige Nutzung durch die Bürger noch nicht den mit dieser Norm verbundenen Erwartungen entspricht, ist die Übernahme dieser Vorschrift doch zu begrüßen, da mit der durch sie gewährten weiteren Verbreitung innerhalb der Verwaltung die Hoffnung verbunden ist, dass mehr Bürger diesen Service nutzen.

¹⁶ <http://www.stmflh.bayern.de/internet/stmf/aktuelles/pressemitteilungen/22722/index.htm>.

¹⁷ Gesetz zur Förderung des E-Government (E-Government-Gesetz Berlin - E-GovG Bln) vom 30. Mai 2016 (BE GVBl 2016, 282).



3. § 52 c Informationen zu Behörden und über ihre Verfahren in öffentlich zugänglichen Netzen

§ 52 c Abs. 1 legt fest, dass jede Behörde über öffentlich zugängliche Netze in allgemein verständlicher Sprache Informationen über ihre Aufgaben, ihre Anschrift, ihre Geschäftszeiten sowie postalische, telefonische oder elektronische Erreichbarkeiten zur Verfügung stellt. Er entspricht damit § 3 Abs. 1 EGovG. Die Vorschrift ist zu begrüßen, da durch sie wesentliche Informationen über die Kommunikationswege mit der Behörde für den Bürger in übersichtlicher und vor allem allgemein verständlicher Weise verpflichtend bereitgestellt werden müssen. Die Regelung ist zu einem Großteil bereits umgesetzt worden.

Gemäß § 52 c Abs. 2, der § 3 Abs. 2 EGovG entspricht, sind wichtige Informationen zu den durch sie durchgeführten Verwaltungstätigkeiten sowie die dafür erforderlichen Formulare elektronisch bereit zu stellen. Dies ist zwar sinnvoll, jedoch nur ein erster Schritt zur „elektronischen Verwaltung“, denn werden Formulare bspw. im PDF-Format bereitgestellt, kommt es häufig zu Medienbrüchen. Die Vorschrift reicht für sich genommen daher nicht weit genug. Vielmehr ist nach Möglichkeiten zur vollständigen Digitalisierung der Verwaltungstätigkeit zu suchen. Eine solche kann z. B. in entsprechenden Portallösungen erblickt werden.

4. § 52 d Elektronische Aktenführung und Vorgangsbearbeitung

§ 52 d Abs. 2 normiert den Grundsatz, dass Akten ab den dort näher beschriebenen Zeitpunkten nur noch in digitaler Form geführt werden sollen. Die elektronische Aktenführung ist eine der wichtigsten Grundlagen für erfolgreiches E-Government. Auch wenn heute kaum noch ein Dokument innerhalb der Verwaltung nicht digital erstellt wird, kommt es anschließend vielfach zu Medienbrüchen. Die Dokumente werden oft ausgedruckt und in klassischen Papierakten abgeheftet, bearbeitet und später archiviert. Dies führt dazu, dass Akten sowohl in elektronischer als auch in papierbasierter Form gehalten werden, was fehleranfällig war und zu entsprechender Mehrarbeit führte¹⁸.

So überwiegen bereits heute vielfach die Vorteile, die eine elektronische Aktenführung mit sich bringt. Mobiles Arbeiten wird schließlich erst dann effektiv möglich, wenn die Verwaltungsmitarbei-

¹⁸ Vgl. zu diesen „Parallelwelten“ *Ramsauer/Frische*, NVwZ 2013, S. 1505 (1505 f.).



ter auch extern auf die Akten zugreifen können, die sie zur täglichen Arbeit benötigen. Neue technische Geräte, also etwa Notebooks, Tablets und Smartphones, ermöglichen dabei mittlerweile einen mühelosen Zugriff auch auf große Datenbestände. Auch das Suchen nach Schlagworten ermöglicht es, die gesuchten Informationen in Sekundenschnelle zu finden. Hinzu kommt, dass das Teilen und gemeinschaftliche Arbeiten an Akten erst durch eine elektronische Aktenführung ermöglicht wird. Die Verpflichtung zur elektronischen Aktenführung kann daher zu einem echten Antrieb für vermehrte Bestrebungen im E-Government führen, da die Verwaltung selbst ein elementares Interesse bspw. daran hat, dass mehr Bürger Anträge ausschließlich elektronisch stellen, wenn diese sogleich auf einfache Weise ebenfalls elektronisch bearbeitet werden können.

Die Formulierung als Soll-Vorschrift ist zu begrüßen, da angesichts der mit der Einführung der E-Akte verbundenen Herausforderungen eine flexible Regelung notwendig erscheint, die in Ausnahmefällen eine spätere Umstellung oder ausnahmsweise auch den Verzicht auf eine elektronische Aktenführung ermöglicht.

5. § 52 e Ersetzendes Scannen

Nach § 52 e Abs. 1 haben Behörden, die Akten elektronisch führen, in Papierform eingereichte Unterlagen zur Ersetzung des Originals in ein elektronisches Dokument zu übertragen und in der elektronischen Akte zu speichern, wobei eine bildliche und inhaltliche Übereinstimmung beider Dokumente zu gewährleisten ist und die Verhältnismäßigkeit des Aufwands zu beachten ist. § 52 e Abs. 2 bestimmt, dass die in Papierform eingereichten Unterlagen nach der Übertragung zurückgegeben oder vernichtet werden sollen, sofern keine rechtlichen Gründe oder solche der Qualitätssicherung des Übertragungsvorgangs entgegenstehen. Die Vorschrift entspricht überwiegend § 7 EGovG. Sie ist grundsätzlich zu begrüßen. Positiv hervorzuheben ist insbesondere, dass zur Sicherstellung der Übereinstimmung zwischen Papieroriginal und elektronischer Wiedergabe nur eine plausible Stichprobenquote erforderlich ist sowie die Klarstellung in der Gesetzesbegründung (S. 36), wonach keine qualifizierte Signatur erforderlich ist.



6. § 52 f Akteneinsicht in elektronische Akten

Der vorgeschlagene § 52 f behandelt die Akteneinsicht in elektronische Akten. Die Regelung entspricht § 8 EGovG, wobei auf die Aufteilung in einzelne Nummern verzichtet wurde.

Eine Regelung zum Umgang des Akteneinsichtsrechts bei elektronisch geführten Akten enthält § 88 LVwG, anders als etwa § 299 Abs. 3 ZPO oder § 100 Abs. 2 VwGO nicht. Jedoch erstreckt sich das Akteneinsichtsrecht aus § 88 LVwG auch auf elektronische Dokumente, da ansonsten bei elektronisch geführten Akten der Akteneinsichtsanspruch obsolet werden würde. Der Anspruch auf Akteneinsicht darf schließlich nicht dadurch beeinträchtigt werden, dass die Akten elektronisch geführt werden. Daher schafft § 52 f – wie die Gesetzesbegründung ebenfalls klarstellt – auch kein eigenes Akteneinsichtsrecht, sondern holt lediglich die in § 88 LVwG fehlende Regelung zum Umgang mit elektronischen Akten nach.

Vorteil der Integration der Vorschriften zum E-Government direkt in das landesrechtliche Verwaltungsverfahrenrecht ist, dass eine systematische Verortung vorgenommen werden kann. Dieser Vorteil sollte vorliegend ausgeschöpft werden, indem die Vorschrift in § 88 LVwG integriert wird.

7. § 52 g Elektronische Zahlungsverfahren und Rechnungen

Die vorgeschlagene Vorschrift bestimmt, dass die Behörde die Einzahlung von Gebühren oder die Begleichung dieser sonstigen Forderungen durch Teilnahme an mindestens einem im elektronischen Geschäftsverkehr üblichen und hinreichend sicheren Zahlungsverfahren ermöglichen muss (auch E-Payment genannt). Eine ähnliche Vorschrift findet sich in § 4 EGovG. Die Schaffung der entsprechenden Basisdienste regt im übrigen § 8 EGovG SH schon länger an.

Die Möglichkeit der Abwicklung von Verwaltungsvorgängen aus der Ferne nützt dem Antragenden wenig, wenn er im Rahmen des Prozesses die Räumlichkeiten der Verwaltung aufsuchen muss, um die anfallenden Verwaltungsgebühren oder sonstige Forderungen zu begleichen. Die Vorschrift ist daher ein wichtiges Element zur Verwirklichung eines vollständig aus der Ferne und elektronisch abgewickelten Verwaltungsverfahrens und daher zu begrüßen. Durch die Forderung, lediglich an einem elektronischen Zahlungsverfahren teilzunehmen, erscheint die Vorschrift indes nicht hinrei-



chend fortschrittlich, zumal die Voraussetzung bereits durch das Ermöglichen von Überweisungen erfüllt wird.

Zu begrüßen ist jedoch § 52g Abs. 2, nach dem Auftraggeber verpflichtet werden, elektronische Rechnungen entgegenzunehmen und zu verarbeiten. Elektronische Rechnungen bieten enormes Einsparpotential für die Verwaltung. Zudem besteht eine Pflicht zur Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen (ABl. L 133 vom 6. Mai 2014, S. 1 bis 11).

8. § 52 h Barrierefreiheit

§ 52 h formuliert die Barrierefreiheit, die dem Begriff aus der UN-Behindertenrechtskonvention entspricht und eine zentrale Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe behinderter Menschen ist. Gerade für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen bietet das Internet eine gute Alternative, um Behördengänge aus der Ferne zu erledigen, ohne auf die Hilfe Dritter angewiesen zu sein. Der unbestimmte Rechtsbegriff der Barrierefreiheit muss im Kontext des § 4 BGG gelesen werden, auch wenn dieser im Gegensatz zu § 16 EGovG durch § 52 h nicht explizit aufgegriffen wird. Dabei ist bereits die Wortwahl des Gesetzgebers in § 4 BGG aufschlussreich, die sich von „behindertengerecht“ und „behindertenfreundlich“¹⁹ zu „barrierefrei“ entwickelt hat.

Außerdem kann die Barrierefreiheit auch Menschen nützen, die nicht behindert sind. Daraus ist zu schlussfolgern, dass der emanzipatorische Gedanke in den Vordergrund gestellt werden soll, der eine allgemeine Gestaltung des Lebensumfeldes für alle Menschen beinhaltet, die den Bedürfnissen behinderter Menschen Rechnung trägt, ohne aber eine Sonderlösung zu sein²⁰. Von diesem Zweck ausgehend, kann daher „allgemein übliche Weise“ als grundsätzlich gleichartige Nutzbarkeit unabhängig vom Vorliegen einer Behinderung definiert werden; eine besondere Erschwernis fehlt, wenn der Zugang und die Nutzbarkeit so einfach wie möglich gestaltet sind und der Behinderte die Vorrichtung

¹⁹ Ritz, in: Kossens/von der Heide/Maaß, SGB IX-Kommentar, 4. Auflage 2015, § 4 BGG Rn. 2.

²⁰ Ritz, in: Kossens/von der Heide/Maaß, SGB IX-Kommentar, 4. Auflage 2015, § 4 BGG Rn. 2; Welti, Barrierefreiheit als Rechtsbegriff, DÖV 2013, S. 795 (797).



im besten Fall auch selber bedienen kann²¹. Auch ist zu beachten, dass der emanzipatorische Gedanke dazu führt, dass insbesondere der Aspekt der Selbstständigkeit („grundsätzlich ohne fremde Hilfe“) einen hohen Stellenwert bei der Beurteilung der Barrierefreiheit hat²². Im Vergleich zu § 16 EGovG ergeben sich zwei wesentliche Unterschiede:

Zum einen verlangt § 16 EGovG die Herstellung der Barrierefreiheit nur „in angemessener Form“, während § 52 h keine derartige Einschränkung trifft. Der Bundesgesetzgeber hat diese Formulierung dem Art. 9 i. V. m. Art. 2 UN-BRK, der von „angemessenen Vorkehrungen“ spricht, entnommen. Unter diesen Ausnahmetatbestand fallen vor allem Wirtschaftlichkeitsaspekte. Zwar verweist die Gesetzesbegründung auf Seite 41 auf diese Normenkette und Formulierung, sie hätte jedoch auch in den Gesetzeswortlaut aufgenommen werden können, um die öffentliche Hand vor unverhältnismäßigen Belastungen zu schützen. Zum anderen, und dies gilt vor dem Hintergrund des zuvor Gesagten umso mehr, enthält der § 16 EGovG als Rechtsfolge ein intendiertes Ermessen, während der § 52 h kein Ermessen gewährt. Um die nötige Flexibilität in Fragen der Ausgestaltung der Barrierefreiheit für die Behörden zu gewährleisten, könnte darüber nachgedacht werden, einen der soeben dargestellten Unterschiede zu § 16 EGovG aufzuheben.

9. § 52 i Zentrale E-Governmentstelle

Die Schaffung einer zentralen E-Governmentstelle ist zu begrüßen und erscheint angebracht, um eine einheitliche Anwendung der Vorschriften über die elektronischen Verwaltung zu gewährleisten.

10. § 52j Umsetzung von Standardisierungsbeschlüssen des IT-Planungsrates

Die vorgeschlagene Vorschrift regelt die Umsetzung von Standardisierungsbeschlüssen des IT-Planungsrates innerhalb der Landesverwaltung. Da im IT-Staatsvertrag nicht geregelt ist, wie die Beschlüsse des IT-Planungsrates, die Bindungswirkung für Bund und Länder enthalten (§ 3 Abs. 2 Satz 2 IT-Staatsvertrag), umzusetzen sind, ist eine entsprechende Vorschrift auf Landesebene notwendig.

²¹ Ritz, in: Kossens/von der Heide/Maaß, SGB IX-Kommentar, 4. Auflage 2015, § 4 BGG Rn. 6.

²² Drewes, Zum Begriff der Barrierefreiheit im Internet für behinderte Menschen – juristische Aspekte, JurPC 252/2004, Abs. 1-31 (9), abrufbar unter: <http://www.jurpc.de/jurpc/show?id=20040252>.



Thematisch passt die vorgeschlagene Regelung indes besser in das Gesetz zur elektronischen Verwaltung für Schleswig-Holstein (E-Government-Gesetz - EGovG) und sollte daher dort integriert werden.

11. Übrige Vorschriften

Die Änderungen im Bereich des Zustellungsverfahrens sind systemnotwendig. Die Änderung des Geodateninfrastrukturgesetzes für das Land Schleswig-Holstein stellt eine inhaltsgleiche Umsetzung des § 14 EGovG dar. Hier zeigt sich erneut der Vorteil, dass durch den Verzicht auf ein eigenständiges verfahrensrechtliches E-Government-Gesetz die Vorschriften systematisch besser verortet werden können. Begrüßenswert ist zudem, dass durch § 70 a LHO nunmehr Rechnungen auch ausschließlich elektronisch empfangen, verarbeitet und aufbewahrt werden.

11. Fazit / Empfehlungen

Im Rahmen der Stellungnahme wurde herausgestellt, dass die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen im Wesentlichen zu begrüßen sind. Bedacht werden muss jedoch, dass es sich im Kern vielfach um (oft wortgleiche) Übernahmen des E-GovG handelt. Es sollte jedoch die Chance genutzt werden, die Rechtsgrundlagen für die Digitalisierung der Verwaltung umfassend neu aufzustellen. Auf diese Weise könnte Schleswig-Holstein seiner (bisherigen) Vorreiterrolle im Bereich des E-Government wieder gerecht werden. Dafür sollte das E-Government-Gesetz auf Landesebene im Sinne der Vertiefung eines arbeitsteiligen Kooperationsansatzes weiterentwickelt werden. Hilfreich dafür wäre es, über neuartige organisationsrechtliche Regelungen wie Zuständigkeitsverzahnungen nachzudenken²³.

Für Rückfragen oder ein persönliches Gespräch stehe ich gerne zur Verfügung.

Kiel, den 22.12.2016

²³ *Schliesky*, „Zwang zur Netzwerkverwaltung“ am Beispiel der EU-Dienstleistungsrichtlinie, in: ders. (Hrsg.), *Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung*, Teil II, Kiel 2009, S. 91 (114 f.); ebenso *Ziekow*, *Vom Verwaltungsverfahren über den Geschäftsprozess zum IT-Workflow*, in: *Schliesky* (Fn. 22), S. 141 (158).



**Lorenz-von-Stein-
Institut**

für Verwaltungswissenschaften

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Schliesky' with a stylized flourish at the end.

Prof. Dr. Utz Schliesky

Mitglied des Vorstandes