



An den Innen- und Rechtsausschuss
des Schleswig-Holsteinischen Landtages

Dr. Jonas Botta
Forschungsreferent
botta@foev-speyer.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/1572

01.06.2023

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des
Landesverwaltungsgesetzes (Drucksache 20/685)**

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

anbei darf ich Ihnen meine Stellungnahme zum o.g. Gesetzentwurf
übersenden. Ich hoffe, die aufgezeigten Punkte können Ihnen bei Ihrer
Entscheidungsfindung behilflich sein.

Sollte weiterer Erörterungsbedarf bestehen, stehe ich dem Ausschuss
gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Jonas Botta

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des
Landesverwaltungsgesetzes**

Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion – Drucksache 20/685

A. DIGITALE VERWALTUNGSTRANSFORMATION IM BUNDESSTAAT.....	2
I. FÖDERALE KOMPETENZORDNUNG	2
II. SIMULTANGESETZGEBUNG IM VERWALTUNGSVERFAHRENSRECHT	2
III. RECHTSFRAGMENTIERUNG IM E-GOVERNMENT-RECHT	3
IV. BUNDESKOMPETENZ FÜR DEN ONLINEZUGANG ZU VERWALTUNGSLEISTUNGEN	4
1. <i>Ziele des Onlinezugangsgesetzes</i>	4
2. <i>Umsetzungsdefizite des Onlinezugangsgesetzes</i>	5
B. BEWERTUNG DES GESETZENTWURFS	6
I. ÄNDERUNG DES § 52A ABS. 2 S. 1 LVWG	7
1. <i>Transformationspotenzial des Änderungsvorschlags</i>	7
2. <i>Landesrechtlicher Gestaltungsspielraum bzgl. der elektronischen Kommunikation im Verwaltungsverfahren</i>	8
a) <i>Begrenzung durch das Onlinezugangsgesetz?</i>	9
b) <i>Begrenzung durch das Landesverfassungsrecht?</i>	10
II. ÄNDERUNG DES § 52C ABS. 3 LVWG	11
III. ÄNDERUNG DES § 52D LVWG	11
C. ZUSAMMENFASSUNG	12

A. Digitale Verwaltungstransformation im Bundesstaat

Um das vorgeschlagene Änderungsgesetz des Landesverwaltungsgesetzes (LVwG) umfassend bewerten zu können, bedarf es zunächst eines Blicks auf den rechtlichen Rahmen der digitalen Verwaltungstransformation im gesamten Bundesstaat. Erst diese Perspektive zeigt auf, über welche Gestaltungsspielräume der schleswig-holsteinische Landesgesetzgeber verfügt und welche Herausforderungen bundesweit bestehen.

I. Föderale Kompetenzordnung

In der föderalen Ordnung des Grundgesetzes liegt die **Verwaltungskompetenz**, d.h. der Vollzug von Gesetzen, grundsätzlich bei den Ländern (Art. 30, Art. 83 ff. Grundgesetz [GG]). Ihre Verwaltung führt daher sowohl Landesgesetze als auch Bundesgesetze aus. Nur wenn das GG etwas anderes bestimmt oder zulässt, liegt die Verwaltungskompetenz beim Bund. Dementsprechend liegt die **Gesetzgebungskompetenz** für die Organisation und das Verfahren innerhalb der Verwaltung – und damit auch die Verwaltungsdigitalisierung¹ – vornehmlich bei den Ländern. Der Bund kann ihnen grundsätzlich nur Vorgaben machen, insoweit Landesbehörden Bundesrecht in landeseigener Verwaltung oder in Bundesauftragsverwaltung vollziehen und sich dies aus Art. 84 Abs. 1 und Art. 85 Abs. 1 S. 1 GG oder als Annexkompetenz aus den Art. 72 ff. GG ergibt.

II. Simultangesetzgebung im Verwaltungsverfahrenrecht

Trotz der föderalen Kompetenzordnung besteht innerhalb des Verwaltungsverfahrenrechts eine große Einheitlichkeit. Denn seit dem Inkrafttreten des Bundesverwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG Bund) im Jahr 1977 wirken Bund und Länder kontinuierlich darauf hin, ihre Verwaltungsverfahrensgesetze **aufeinander abzustimmen**.² Dafür haben alle Länder

¹ *Karrer/Ahlers*, Rechtliche Wege hin zum föderalen Plattform-Ökosystem, NEGZ-Impulspapier, 2023, S. 5.

² *Schoch*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), Verwaltungsverfahren, 3. EL (Stand: August 2022), Einleitung, Rn. 279.

Verwaltungsverfahrensgesetze erlassen, die entweder unmittelbar auf das VwVfG Bund verweisen oder dessen Vorschriften weitestgehend wörtlich übernehmen.³ Aufgrund dieser sogenannten Simultangesetzgebung galten auch die **ersten digitalen Vorschriften** für die Verwaltung bundesweit einheitlich.⁴

Mit der Jahrtausendwende öffneten die Gesetzgeber in Bund und Ländern ihr allgemeines Verwaltungsrecht für die elektronische Kommunikation. Zentrale Neuerung dieser Reform war insbesondere **§ 3a VwVfG Bund** bzw. die entsprechenden Landesvorschriften (z.B. § 52a LVwG). Die Vorschrift erlaubt die Übermittlung elektronischer Dokumente im Verwaltungsverfahren, soweit der Empfänger hierfür einen Zugang eröffnet hat (§ 3a Abs. 1 VwVfG Bund). Zur Erleichterung der elektronischen Kommunikation gestattet sie außerdem, eine durch Rechtsvorschrift angeordnete Schriftform durch die **elektronische Form** zu ersetzen, soweit diese Ersetzung nicht ausdrücklich ausgeschlossen ist (§ 3a Abs. 2 S. 1 VwVfG Bund).⁵

III. Rechtsfragmentierung im E-Government-Recht

Im Jahr 2013 verabschiedete der Bundesgesetzgeber sein E-Government-Gesetz (**EGovG Bund**) und entschied sich damit gegen eine fortwährende Integration digitaler Vorschriften in das VwVfG Bund und für eine **spezialgesetzliche Regelung**. Das Gesetz verpflichtet die Verwaltung insbesondere zur Eröffnung eines elektronischen Kanals (§ 2 Abs. 1 EGovG Bund) und beendete damit die Freiwilligkeit der elektronischen Kommunikation für Behörden (als Einschränkung von § 3a Abs. 1 VwVfG Bund). Außerdem ordnet das Gesetz grundsätzlich die elektronische Aktenführung an (§ 6 EGovG Bund). Es gilt für Bundesbehörden und teilweise auch für Landes- sowie Kommunalbehörden, die Bundesrecht ausführen (§ 1 Abs. 2 EGovG Bund). Für Letztere gilt zudem das EGovG des jeweiligen Landes.

³ Siegel, NVwZ 2023, 193.

⁴ Botta, CERIDAP Journal 2022, 109 (118).

⁵ Grundsätzlich ist das Verwaltungsverfahren formfrei (§ 10 VwVfG Bund), sodass die Übermittlung elektronischer Dokumente auch ohne die Beachtung der Vorgaben des § 3a Abs. 2 VwVfG Bund zulässig sein kann.

Diese Landesgesetze entsprachen zunächst weitgehend dem EGovG Bund. Mit der Zeit entwickelte sich das E-Government-Recht in Bund und Ländern jedoch in einem immer unterschiedlicheren Tempo⁶ – etwa in den Bereichen IT-Sicherheit und Open-Source-Software-Nutzung. Einen ganz neuen Regelungsansatz wählte zudem jüngst der Bayerische Gesetzgeber, der 2022 sein EGovG durch ein Digitalgesetz ablöste. Das **Bayerische Digitalgesetz** erklärt nicht nur bundesweit erstmalig elektronische Verwaltungsverfahren zum Regelfall („Digital First“), sondern adressiert über die Verwaltung hinaus auch die Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft.⁷ Dadurch fragmentiert das E-Government-Recht im Bundesstaat immer weiter. Die fehlende Simultangesetzgebung erschwert es jedoch, zeitnah neue Konzepte wie Once-Only⁸ bundesweit rechtlich abzusichern.

IV. Bundeskompetenz für den Onlinezugang zu Verwaltungsleistungen

Einen neuen Weg haben Bund und Länder beim rechtlichen Rahmen für den Onlinezugang zu ihren Verwaltungsleistungen beschritten.⁹ Weder sind sie zur Simultangesetzgebung im Verwaltungsverfahrenrecht zurückgekehrt noch haben sie weitere voneinander abweichende Digitalgesetze erlassen. Stattdessen besteht nunmehr eine **ausschließliche Bundeskompetenz** für diesen Teilbereich der Verwaltungsdigitalisierung.

1. Ziele des Onlinezugangsgesetzes

Konkret ermächtigt Art. 91c Abs. 5 GG den Bund dazu, den übergreifenden informationstechnischen Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern zu regeln. Diesen Gestaltungsspielraum hat der Bundesgesetzgeber 2017 mit dem Onlinezugangsgesetz (OZG)

⁶ Guckelberger, VVDStRL 78 (2019), 235 (279 f.).

⁷ Botta, NVwZ 2022, 1247 (1248).

⁸ Das Once-Only-Prinzip verspricht eine erhebliche Entlastung für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen. Perspektivisch soll ihnen nicht nur der „Gang aufs Amt“ erspart bleiben, sondern es soll ihnen auch offenstehen, der Verwaltung ihre Daten und Nachweise nur noch einmalig zu übermitteln. Benötigt eine Behörde anschließend Informationen, die bereits (bei einer anderen Behörde) vorliegen, soll sie zukünftig auf diese elektronisch zugreifen können, anstatt sie erneut erheben zu müssen. Dies setzt aber entsprechende Verarbeitungsgrundlagen voraus.

⁹ Schliesky/Hoffmann, DÖV 2018, 193 (194 f.).

ausgefüllt. Das OZG zielt darauf ab, dass Bund und Länder ihre Verwaltungsleistungen (zusammengefasst in insgesamt 575 Leistungsbündeln) bis **Ende 2022** auch elektronisch anbieten (§ 1 Abs. 1 OZG).¹⁰ Die Bürger sollen auf diese Leistungen über die Verwaltungsportale von Bund und Ländern zugreifen können, die in einem sogenannten Portalverbund zusammengeschlossen sind (§ 1 Abs. 2 OZG). Letzteres soll garantieren, dass alle Leistungen portalübergreifend auffindbar sind.

2. Umsetzungsdefizite des Onlinezugangsgesetzes

Um den ambitionierten Zeitplan des OZG einzuhalten und die Verwaltungsdigitalisierung effektiv voranzubringen, haben Bund und Länder neue Kooperationsmodelle geschmiedet. Unter dem Motto „**Einer für alle**“ entwickelt ein Land oder eine Gruppe von Ländern eine OZG-Leistung gemeinsam und stellt sie anschließend allen anderen Ländern und Kommunen zur Nachnutzung bereit (sogenannte EfA-Leistungen).¹¹ Trotz dieser ebenenübergreifenden Kraftanstrengung und den Milliarden aus dem Corona-Konjunkturpaket konnten Bund und Länder die Fünfjahresfrist nicht einhalten.¹² Bis Anfang 2023 standen lediglich **33 Leistungen** flächendeckend zur Verfügung.¹³

Die Gründe für diesen Misserfolg sind vielfältig und können hier nicht umfassend aufgezeigt werden. Es bestehen nicht nur erhebliche informationstechnische und organisatorische, sondern auch rechtliche Herausforderungen. Zum einen verlangt die **föderale Kooperation** ein besonderes Augenmerk auf verfassungs-, datenschutz- und vergaberechtliche Fallstricke.¹⁴ Zum anderen sind viele verwaltungsrechtliche Fachgesetze *de lege lata* **nicht ausreichend digitaltauglich**. Insbesondere die unterschiedliche Bedeutung von Begriffen – bekanntes Beispiel ist der

¹⁰ Zusammen mit dem OZG müssen Bund und Länder die „Single Digital Gateway“-Verordnung (EU) 2018/1724 umsetzen. Die Verordnung verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten seit 2018 dazu, ihren Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu Informationen, Verfahren und Unterstützungsdiensten der öffentlichen Verwaltung zu erleichtern. Dazu *Botta*, CERIDAP Journal 2022, 109 (111 f.).

¹¹ *Böllhoff/Botta*, NVwZ 2021, 425 f.

¹² *Botta*, DÖV 2023, 421 (422).

¹³ *Nationaler Normenkontrollrat*, Positionspapier zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften, 9.2.2023.

¹⁴ *Botta*, CERIDAP Journal 2022, 109 (114 ff.).

Einkommensbegriff¹⁵ – und die weiterhin existierenden **Schriftformerfordernisse** bremsen die OZG-Umsetzung aus.

Es hat sich zudem gezeigt, dass die Regelung des Onlinezugangs zur Verwaltung nicht automatisch dazu geführt hat, dass die daran anschließenden **Abläufe innerhalb der Verwaltung** selbst digitaler geworden sind.¹⁶ Auch wenn Bürger Verwaltungsleistungen online beantragen können („digitales Frontend“), werden ihre Anträge oftmals noch in Papierform bearbeitet („analoges Backend“). Einer flächendeckenden Digitalisierung stehen zudem fehlende Standards und Schnittstellen in der digitalen Infrastruktur entgegen. Erst eine moderne Registerlandschaft kann den reibungslosen Datenaustausch zwischen öffentlichen Stellen gewährleisten. Bislang schreitet die Umsetzung des dafür erlassenen Registermodernisierungsgesetzes indes ebenfalls nur schleppend voran und ist sogar mit dem Makel der möglichen Verfassungswidrigkeit behaftet.¹⁷ Nun soll das „**OZG 2.0**“ den bestehenden Rechtsrahmen weiterentwickeln und insbesondere die End-to-End-Digitalisierung absichern.¹⁸

B. Bewertung des Gesetzentwurfs

Auch das von der SPD-Fraktion vorgeschlagene Änderungsgesetz zum LVwG ist von der Erkenntnis geleitet, dass der rechtliche Rahmen der digitalen Verwaltungstransformation noch optimierungsbedürftig ist. Ob die dafür vorgeschlagenen Lösungen zu überzeugen vermögen, ist nachfolgend zu untersuchen.

¹⁵ *Nationaler Normenkontrollrat*, Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht, Der modulare Einkommensbegriff, 2021.

¹⁶ *Guckelberger*, DÖV 2023, 317 (322).

¹⁷ *Botta*, DÖV 2023, 421 (425) m.w.N.

¹⁸ *Heeger*, OZG 2.0: Welche Änderungen ins Kabinett gehen, Tagesspiegel Background „Digitalisierung und KI“ v. 23.5.2023, <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung/ozg-2-0-welche-aenderungen-ins-kabinett-gehen>.

I. Änderung des § 52a Abs. 2 S. 1 LVwG

Bislang entspricht § 52a Abs. 2 S. 1 LVwG der Vorschrift des § 3a Abs. 2 S. 1 VwVfG Bund und erlaubt damit die Verwendung der elektronischen Form als Alternative zur Schriftform, wenn diese gesetzlich geboten, aber nicht ausschließlich vorgeschrieben ist (siehe oben A. II.). Nach dem Gesetzentwurf der SPD-Fraktion soll aus der „Kann“-Regelung eine „**Soll**“-Regelung werden, damit die elektronische Form zum Standard wird.

1. Transformationspotenzial des Änderungsvorschlags

Das Potenzial dieses Änderungsvorschlags für die digitale Verwaltungstransformation scheint auf den ersten Blick auf der Hand zu liegen. Eine Zurückdrängung der Schriftform verheißt eine digitalere Verwaltung. Beim näheren Hinsehen tun sich indes Fragen auf.

Dies liegt vornehmlich an den speziellen Anforderungen an die elektronische Form i.S.v. § 52a Abs. 2 S. 1 LVwG, die nicht nur Behörden, sondern gleichermaßen **Bürgerinnen und Bürger** sowie Unternehmen binden, wenn sie sich an die Verwaltung wenden.¹⁹ Da die elektronische Form ein **Äquivalent zur Schriftform** sein soll, genügt ihr nicht jedes elektronische Dokument (bspw. eine einfache E-Mail).²⁰ Vielmehr erfüllte ein elektronisches Dokument ursprünglich nur dann die Voraussetzungen der elektronischen Form, wenn es mit einer **qualifizierten elektronischen Signatur** versehen war. Aufgrund der ausbleibenden Verbreitung derartiger Signaturen erlaubten die Gesetzgeber in Bund und Ländern später noch zusätzliche Verfahren, um das Schriftformerfordernis zu ersetzen.²¹ Für Bürgerinnen und Bürger sollte insbesondere die **De-Mail** die Pforten zur digitalen Verwaltung öffnen (§ 52a Abs. 2 S. 4 Nr. 3 LVwG). Sie konnte die mit ihr verbundenen Hoffnungen jedoch nicht ansatzweise erfüllen.²² Nun verspricht die **OZG-Umsetzung** eine niedrighwelligere

¹⁹ Friedersen/Stadelmann, in: Foerster/Friedersen/Rohde (Hrsg.), PdK-Kommentar zum LVwG, 9. Fssg. 2023, § 52a Rn. 2.1.

²⁰ Heckmann, in: Heckmann/Paschke (Hrsg.), jurisPK-Internetrecht, 7. Aufl., Kap. 5 (Stand: 9.9.2022), Rn. 560.

²¹ Siegel, NVwZ 2023, 193 (195).

²² Guckelberger, DÖV 2023, 317 (320).

Schriftformersetzung.²³ Denn auch die unmittelbare Abgabe der Erklärung in einem elektronischen Formular, das von der Behörde in einem Eingabegerät oder über öffentlich zugängliche Netze zur Verfügung gestellt wird, ersetzt die Schriftform (§ 52a Abs. 2 S. 4 Nr. 1 LVwG).²⁴ Aber angesichts des gegenwärtigen OZG-Umsetzungsstandes dürfte es noch dauern, bis sich Verwaltungsleistungen auf diese Weise flächendeckend beantragen lassen (siehe oben A. IV. 2.).

Der Landesgesetzgeber sollte daher zunächst die erforderliche **nutzerorientierte**²⁵ **Infrastruktur** für einen effektiven Verwaltungszugang sicherstellen, bevor er seine Bürgerinnen und Bürger auf einen digitalen Staat einchwört. Eine vorschnelle Nutzungspflicht für elektronische Kommunikationskanäle dürfte der **Akzeptanz** für die digitale Verwaltungstransformation abträglich sein. Anstatt der vorgeschlagenen Änderung des § 52a Abs. 2 S. 1 LVwG bieten sich **andere Strategien** zur Förderung der elektronischen Kommunikation im Verwaltungsverfahren an. Insbesondere könnte der Landesgesetzgeber die **schriftformersetzenden Verfahren in § 52a Abs. 2 LVwG vereinfachen** (dazu unten B. I. 2. a)). Außerdem könnte er sein Verwaltungsrecht gestützt auf ein umfassendes Normenscreening digitaltauglicher ausgestalten und **entbehrliche Schriftformerfordernisse ersatzlos streichen**. Zusätzlich könnte er sich am Bayerischen Digitalgesetz orientieren und Behörden einseitig dazu verpflichten, getreu dem „**Digital First**“-**Prinzip** Verwaltungsverfahren grundsätzlich elektronisch durchzuführen.

2. Landesrechtlicher Gestaltungsspielraum bzgl. der elektronischen Kommunikation im Verwaltungsverfahren

Auch wenn vorliegend die Ablehnung des Änderungsvorschlags empfohlen wird, soll weiterführend beleuchtet werden, welchen Gestaltungsspielraum der Landesgesetzgeber überhaupt bei der Regelung der elektronischen Kommunikation im Verwaltungsverfahren hat. Denn diese Frage ist in

²³ Schmitz/Prell, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl. 2022, § 3a Rn. 38c.

²⁴ Zusätzlich ist eine Identifizierung mit der eID-Funktion des Personalausweises erforderlich (§ 52a Abs. 2 S. 5 LVwG).

²⁵ Hill, DÖV 2023, 269 (271 f.).

der parlamentarischen Debatte zum Gesetzentwurf der SPD-Fraktion mehrfach aufgekommen²⁶ und dürfte auch für zukünftige Reformvorhaben von Bedeutung sein.

a) **Begrenzung durch das Onlinezugangsgesetz?**

Im Landtag gab es insbesondere eine Diskussion darüber, ob der Landesgesetzgeber zunächst die aktuelle OZG-Reform abwarten sollte, bevor er das LVwG überarbeitet. Tatsächlich sieht der Gesetzentwurf der Bundesregierung mit **§ 9a OZG-E** eine neue Regelung für die Ablösung bestehender Schriftformerfordernisse vor.²⁷

Zukünftig soll die Abwicklung einer elektronischen Verwaltungsleistung über ein Verwaltungsportal i.S.v. § 2 Abs. 2 OZG unter den Vorgaben des § 9a OZG-E eine durch Rechtsvorschrift angeordnete Schriftform elektronisch ersetzen. Diese Regelung betrifft jedoch aufgrund der **föderalen Kompetenzordnung** (siehe oben A. I.) nur die elektronische Abwicklung solcher Verwaltungsleistungen, die der Durchführung unmittelbar geltender Rechtsakte der Union, für die der Bund die Gesetzgebungskompetenz hat, oder der Ausführung von Bundesgesetzen dienen (vgl. § 9a Abs. 1 OZG-E). Auf Verwaltungsleistungen, die auf Landesrecht beruhen, findet § 9a OZG-E somit keine Anwendung. Folglich besteht weiterhin ein **erheblicher Gestaltungsspielraum** für die Landesgesetzgeber.

Gleichzeitig wäre es begrüßenswert, wenn Bund und Länder den Rechtsrahmen für die digitale Verwaltungstransformation wieder stärker **vereinheitlichen** und zur Simultangesetzgebung zurückkehren würden. Daher wird dem Landesgesetzgeber empfohlen, eine § 9a OZG-E entsprechende Regelung – insbesondere im Hinblick auf die **neuen schriftformersetzenden Verfahren** (siehe § 9a Abs. 5 i.V.m. § 3 Abs. 4 OZG-E und § 9a Abs. 6 OZG-E) – in das LVwG zu übernehmen. Vor diesem Hintergrund bietet es sich an, zunächst den Ausgang des Verfahrens zum OZG-Änderungsgesetz abzuwarten.

²⁶ Schleswig-Holsteinischer Landtag, Plenarprotokoll 20/24, S. 1787 ff.

²⁷ BR-Drs. 226/23, S. 8.

b) Begrenzung durch das Landesverfassungsrecht?

In der Parlamentsdebatte ist außerdem die Frage angeklungen, ob das Landesverfassungsrecht einer Stärkung der elektronischen Kommunikation im Verwaltungsverfahren entgegenstehe. Antwort darauf gibt **Art. 14 Abs. 2 S. 2 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein** (SHVerf). Danach besteht ein subjektives Recht darauf, nicht wegen der Art des Zugangs zur Verwaltung benachteiligt zu werden. Der an Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG angelehnte Wortlaut („Niemand darf wegen [...] benachteiligt [...] werden.“) legt zunächst ein enges Verständnis der Vorschrift nahe, weshalb im Schrifttum vertreten wird, dass bereits bloße Anreize für die Nutzung elektronischer Verwaltungsleistungen verfassungswidrig seien.²⁸ Erst recht wäre dann eine Vorrangstellung der elektronischen Kommunikation im Verwaltungsverfahren unzulässig. Tatsächlich begünstigt die Förderung digitaler Verwaltungszugänge nicht nur die Bürger, die elektronisch mit der Verwaltung kommunizieren wollen, sondern benachteiligt auch zugleich die Bürger, die eine andere Zugangsart wählen wollen oder müssen. Dennoch sind Differenzierungen zwischen den Zugangsarten nicht per se unzulässig. Das vorbehaltlos gewährte Grundrecht gilt **nicht schrankenlos**,²⁹ sondern ist im Wege der praktischen Konkordanz insbesondere mit der **Sicherstellung einer funktionsfähigen und zeitgemäßen Verwaltung** in Ausgleich zu bringen. Da Art. 14 Abs. 2 S. 2 SHVerf im Unterschied zu Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG nicht per se an höchstpersönliche Merkmale oder innere Überzeugungen anknüpft, sind keine zu hohen Anforderungen an die Rechtfertigung einer Differenzierung zu stellen.

Somit ist es verfassungsrechtlich **grundsätzlich zulässig**, im Verwaltungsverfahren die Schriftform zurückzudrängen und die elektronische Kommunikation zu fördern. Ein generelles Recht auf analogen Verwaltungszugang gibt es nicht.³⁰ Es sei jedoch angemerkt, dass Härtefallregelungen für digitalabhängige Bürgerinnen und Bürger vorzusehen wären, wenn Verwaltungsleistungen

²⁸ Hoffmann/Schulz, NordÖR 2016, 389 (395) und Schliesky, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky (Hrsg.), SchIHVerf Art. 14 Rn. 54.

²⁹ Hornung, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), Verwaltungsrecht, 3. EL (Stand: August 2022), Vorbemerkung § 3a Rn. 24.

³⁰ Botta, NVwZ 2022, 1247 (1252).

zukünftig ausschließlich elektronisch zugänglich sein sollten (was bislang grundsätzlich nur für Unternehmen angestrebt wird).

II. Änderung des § 52c Abs. 3 LVwG

Insoweit das vorgeschlagene Änderungsgesetz die Übergangsfrist in § 52c Abs. 3 LVwG an das OZG anpassen will, sollte ebenfalls der **Ausgang des Gesetzgebungsverfahrens auf Bundesebene** abgewartet werden.

III. Änderung des § 52d LVwG

Die vorgeschlagenen Änderungen in § 52d LVwG stehen ganz im Zeichen des **„Digital First“-Prinzips und der End-to-End-Digitalisierung** und sind somit von ihrer Zielrichtung her zu begrüßen.

Es ist jedoch sicherzustellen, dass die **Gemeinden** über die personellen und finanziellen Ressourcen verfügen, um ihre Aktenführung und Vorgangsbearbeitung zukünftig tatsächlich im Regelfall elektronisch durchführen zu können, wie es der Gesetzentwurf vorsieht. Anderenfalls drohte die vorgeschlagene Ersetzung der „Kann“-Regelung in § 52d Abs. 1 LVwG durch eine **„Soll“-Regelung** keine Veränderung des Status quo zu bringen. Stets ließe sich eine Ausnahme von der elektronischen Behördenarbeit mit fehlenden Ressourcen begründen. Soll die digitale Verwaltungstransformation in naher Zukunft flächendeckend gelingen, muss das Land die Gemeinden ausreichend unterstützen.³¹

Ob ein **finanzieller Ausgleich** nicht nur politisch empfehlenswert, sondern auch rechtlich geboten ist, ist hingegen fraglich. Dafür müsste das verfassungsrechtliche **Konnexitätsprinzip** den Landesgesetzgeber entsprechend verpflichten.³² Die Voraussetzungen des Art. 57 Abs. 2 SHVerf

³¹ Gleichzeitig ist die digitale Verwaltungstransformation auf kommunaler Ebene nicht nur als Herausforderung, sondern auch als Chance zu begreifen. Gelingt sie, kann sie Ressourcen freisetzen, die den Gemeinden wieder eine stärkere Wahrnehmung ihrer kommunalen Selbstverwaltung ermöglicht.

³² Vgl. *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 (220 ff.); *Schliesky*, NVwZ 2003, 1322 (1327).

dürften vorliegend jedoch nicht erfüllt sein. Denn – wie ausgeführt – verfügten die Gemeinden auch bei einer „Soll“-Regelung über die Möglichkeit, auf eine elektronische Aktenführung und Vorgangsbearbeitung zu verzichten.

Anzumerken ist darüber hinaus, dass die vorgeschlagene Änderung des § 52d Abs. 2 LVwG übersieht, dass die **Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der kreisfreien Städte** nicht als allgemeine untere Landesbehörden tätig werden,³³ weshalb diese Regelung entbehrlich ist.

C. Zusammenfassung

Die Verantwortungsträger in Bund und Ländern haben bereits vor Jahren erkannt, dass eine digitale Verwaltung entscheidend dafür ist, um Bürgerinnen und Bürgern (auch in Krisenzeiten) einen effektiven Zugang zu staatlichen Leistungen zu gewähren. Aus dieser Erkenntnis haben sie aber lange Zeit nicht die nötigen Konsequenzen gezogen, um aus dem E-Government-Entwicklungsland³⁴ Deutschland einen digitalen Staat werden zu lassen.

Es ist daher zu begrüßen, dass derzeit intensiv über die Fortentwicklung des rechtlichen Rahmens der digitalen Verwaltungstransformation diskutiert wird. Denn das Gelingen der digitalen Verwaltungstransformation hängt nicht nur von der Verwaltung selbst, sondern maßgebend auch vom Gesetzgeber ab.³⁵ In diesem Zusammenhang ist auch das Anliegen der SPD-Fraktion, das LVwG nachzubessern, **grundsätzlich unterstützenswert**. Die vorgeschlagenen Änderungen sollten jedoch nur teilweise und modifiziert angenommen werden. Insbesondere die Neufassung des **§ 52a Abs. 2 S. 1 LVwG sollte abgelehnt werden**. Für medienbruchfreie Verwaltungsabläufe bestehen vorzugswürdigere Regelungsansätze, wie eine Vereinfachung der schriftformersetzenden Verfahren und eine Streichung entbehrlicher Schriftformerfordernisse. Außerdem ist es im Sinne eines

³³ Stadelmann, in: Foerster/Friedersen/Rohde (Hrsg.), PdK-Kommentar zum LVwG, 9. Fssg. 2023, § 52d Rn. 3.

³⁴ So *Angela Merkel* in ihrer Rede beim Deutschen Städte- und Gemeindebund am 20.6.2017, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-von-bundeskanzlerin-dr-angela-merkel-796752>.

³⁵ Vgl. *Schröder*, ZdiW 2022, 269 (270 f.).

möglichst einheitlichen Verwaltungsfahrensrechts in Bund und Ländern empfehlenswert, den laufenden Gesetzgebungsprozess des „**OZG 2.0**“ abzuwarten.

Der **Bund** wiederum sollte sich ein Vorbild am schleswig-holsteinischen Landesgesetzgeber nehmen und die verwaltungsverfahrensrechtlichen Vorschriften aus OZG und EGovG Bund in das VwVfG Bund integrieren. Dann kann es wieder heißen: „**eine Behörde, ein Verfahrensrecht**“. Eine solche Gesetzesreform diene der Rechtsvereinheitlichung und Rechtssicherheit im Verwaltungsverfahren und damit dem vorrangigen Zweck der Verwaltungsverfahrensgesetze.³⁶ Daher sollte sich das Land Schleswig-Holstein bundesweit für seinen Regelungsansatz stark machen.

³⁶ Vgl. *Guckelberger*, VVDStRL 78 (2019), 235 (281 f.); *Siegel*, DVBl 2020, 552 (557).