



**Lorenz-von-Stein-
Institut**

für Verwaltungswissenschaften

Lorenz-von-Stein-Institut | Leibnizstraße 2 | 24118 Kiel

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

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/1575

- per E-Mail: innenausschuss@landtag.ltsh.de -

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesverwaltungsgesetzes
Gesetzentwurf der Fraktion der SPD – Drucksache 20/685

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 06.04.2023 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 wie folgt.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Utz Schliesky
Vorstandsmitglied

Eva Beute
gf. wiss. Mitarbeiterin

Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Leibnizstraße 2 | 24118 Kiel | Tel: +49 (431) 880 45 42 | Fax: +49 (431) 880 73 83

E-Mail: institut@lvstein.uni-kiel.de | www.lvstein.uni-kiel.de

Vorstand: Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts Prof. Dr. Christoph Brüning (gf.) |

Direktor des Schleswig-Holsteinischen Landtages Prof. Dr. Utz Schliesky | Prof. Dr. Sebastian Köhne



Vorbemerkung

Die elektronische Aktenführung und Kommunikation von Behörden sind zentrale Bestandteile des E-Governments, da sie eine effiziente und moderne Verwaltung ermöglichen. Beide Aspekte tragen dazu bei, dass die Verwaltung schneller, effektiver und bürgerfreundlicher arbeiten kann. E-Government ist ohne die elektronische Aktenführung und Kommunikation von Behörden nicht denkbar. Es ist daher von grundlegender Bedeutung, die einschlägigen Bestimmungen des Landesverwaltungsgesetzes regelmäßig an die Erfordernisse der Digitalisierung anzupassen. Die geplanten Änderungen sind zum Teil jedoch nicht mit dem Landesverfassungsrecht vereinbar oder in ihrer Ausgestaltung nicht ausreichend durchdacht.

I. § 52a Abs. 2 S. 1 LVwG

Die geplante Änderung in § 52a Abs. 2 S. 1 LVwG sieht die Einführung einer „soll“-Bestimmung und damit die vollständige Abschaffung der Schriftform vor. Auch wenn die Absicht, die Verwaltungsdigitalisierung voranzutreiben, grundsätzlich zu begrüßen ist, ist die Gesetzesänderung mit dem bestehenden Recht unvereinbar. § 52a Abs. 2 S. 1 LVwG n. F. steht in einem klaren Widerspruch zu Art. 14 Abs. 2 S. 2 LVerf.

Art. 14 Abs. 2 LVerf regelt, dass das Land im Rahmen seiner Kompetenzen einen persönlichen, elektronischen und schriftlichen Zugang zu seinen Behörden und Gerichten sichert und niemand wegen der Art des Zugangs benachteiligt werden darf. Die Verpflichtung, auch analoge Kommunikation vorzuhalten, begründet sich unter anderem dadurch, dass nicht alle Bürgerinnen und Bürger Zugang zu digitalen Technologien haben oder mit ihnen vertraut sind. Die schriftliche Kommunikation ermöglicht eine barrierefreie Interaktion für alle, unabhängig von ihrer technologischen Ausstattung oder digitalen Kompetenz. Der Zugang zur Verwaltung soll daher



gleichberechtigt schriftlich und elektronisch gewährleistet werden, eine Privilegierung digitaler Verwaltungszugänge ist daher verfassungswidrig.¹ Der Wortlaut des Art. 14 Abs. 2 LVVerf ist angelehnt an den des Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG, was ein enges Verständnis der Vorschrift nahelegt, weshalb im Schrifttum vertreten wird, dass sogar bloße Anreize für die Nutzung elektronischer Verwaltungsleistungen verfassungswidrig seien.² Die Einführung einer „soll“-Bestimmung ist daher unzulässig.

II. § 52c Abs. 3 LVwG

Die durch § 52c Abs. 3 LVwG vorgesehene Fristverlängerung ist ebenfalls kritisch zu sehen. Das Bedürfnis nach einer Fristverlängerung ist insofern nachvollziehbar, als dass die Bereitstellung von barrierefreien, maschinenlesbaren und offenen Formaten für elektronische Formulare in der Praxis komplex sein kann. Im Hinblick auf die Bedürfnisse der Zielgruppe der barrierefreien Formulare darf eine Verlängerung der Frist aber nicht übermäßig ausgereizt werden, um sicherzustellen, dass der gleichberechtigte Zugang für alle so schnell wie möglich gewährleistet wird. Idealerweise sollte die Verlängerung der Frist mit klaren Vorgaben und Zielen verbunden sein, um sicherzustellen, dass die Bemühungen zur Barrierefreiheit nicht vernachlässigt werden.

¹ *Friedersen/Stadelmann*, PdK SH A-15, LVwG § 52a 2.1 Rn. 8f.; *Schliesky*, Die Reform der Landesverfassung, SchlHA 2015, 378 (383).

² *Botta*, „Digital First“ und „Digital Only“ in der öffentlichen Verwaltung – Über die grundrechtlichen Zulässigkeitsgrenzen der digitalen Verwaltungstransformation und ein „Recht auf analogen Zugang“, NVwZ 17/2022, 1247 (1252).



III. § 52d LVwG

Die Einführung der „soll“-Bestimmung und die dahinterstehende Absicht, die Verwaltungsdigitalisierung in Schleswig-Holstein zu beschleunigen, indem man die elektronische Aktenverwaltung und Vorgangsbearbeitung der Gemeinden, Kreise und Ämter sowie der Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit und rechtsfähige Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts möglichst zeitnah einem modernen Verwaltungsstandard anpasst, ist grundsätzlich erstrebenswert. Dabei darf jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass § 52d Abs. 1 LVwG n. F. einen Eingriff in die kommunale Organisationshoheit darstellt. Die Organisationshoheit umfasst das Recht der Kommunen, ihre eigenen Angelegenheiten eigenständig zu regeln und ihre Verwaltung nach ihren Bedürfnissen und Gegebenheiten zu organisieren. Dazu gehört auch die Verantwortung für den Geschäftsgang der Verwaltung, der unter anderem die Regelung für eine ordnungsgemäße Aktenführung und die Behandlung des Schriftverkehrs umfasst.³

Allerdings muss ein angemessener Ausgleich zwischen den Vorteilen der Digitalisierung und der Autonomie der Kommunen gefunden werden. Eine konsequente und ebenenübergreifende Verwaltungsdigitalisierung ist von herausragender Bedeutung für den Erfolg von E-Government. Insbesondere für die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes ist es erforderlich, die Fachverfahren auf der Ebene der Kommunen durchgängig medienbruchfrei zu gestalten. Die elektronische Aktenführung ist insoweit die Grundvoraussetzung für alle digitalen E-Government-Angebote. Die elektronische Aktenführung und Vorgangsbearbeitung, wie sie § 52 d Abs. 1 LVwG n. F. vorsieht, ermöglicht eine nahtlose und effektive Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Behörden auf allen Ebenen und trägt zu einer verbesserten

³ Lütje, PdK SH B-1, GO § 65 Rn. 15.



Serviceerbringung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern und einem reibungslosen Informationsaustausch auch innerhalb der Behörden bei. Wenn einheitlich elektronische Akten geführt werden, können Anträge und Vorgänge zudem schneller und effizienter zwischen den Behörden weitergeleitet werden. Dies führt zu verkürzten Bearbeitungszeiten, was wiederum eine erhöhte Servicequalität für die Bürgerinnen und Bürger zur Folge hat. Erfahrungen aus der Kreisverwaltung haben zudem gezeigt, dass sich die Einführung der elektronischen Aktenführung positiv auf die Widerspruchs- und Einspruchshäufigkeit auswirken kann. Die elektronische Aktenführung erleichtert die Nachverfolgung von Vorgängen und die Dokumentation von Entscheidungen. Dadurch wird die Transparenz gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern erhöht und das Vertrauen in die Verwaltung gestärkt.⁴ § 52d Abs. 1 LVwG n. F. stellt daher im Ergebnis einen verhältnismäßigen Eingriff in die kommunale Organisationshoheit dar.

Erinnert sei in diesem Zusammenhang auch an § 7 EGovG SH, der seit 2009 bereits die Möglichkeit landeseinheitlicher Regelungen für die verwaltungsträgerübergreifende elektronische Kommunikation vorsieht. Denn die Vorteile der Digitalisierung können nur eintreten, wenn Daten und Vorgänge zwischen den zur Zusammenarbeit verpflichteten Behörden des Landes und der Kommunen auch medienbruchfrei (§ 2 Nr. 7 EGovG SH) ausgetauscht werden können.

§ 52d Abs. 1 LVwG n. F. sollte jedoch eine Übergangsfrist enthalten, um den Gemeinden, Kreisen und Ämtern sowie den Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit und rechtsfähigen Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts für eine nachhaltige Umsetzung ausreichend Zeit einzuräumen. Eine

⁴ Deutscher Landkreistag Berlin, Die Einführung der E-Akte in der Kreisverwaltung, Schriften des Deutschen Landkreistages, Bd. 132, S. 4.



funktionierende Digitalisierungsstrategie muss eine realistische Zeitplanung beinhalten.

Die Abschaffung der Ausnahmeregelungen in der bisherigen Fassung des § 52 d Abs. 2 LVwG ist sinnvoll, da - wie auch beabsichtigt - gleiche Anforderungen an obere und untere Landesbehörden gestellt werden sollten. Es erscheint allerdings nicht überzeugend, die Ausnahmeregelung rückwirkend abzuschaffen. Zweckmäßiger wäre eine Anordnung ab dem 01.01.2024 oder 2025, damit auch den unteren Landesbehörden ermöglicht wird, die Implementierung richtig durchführen zu können. Die Einführung der elektronischen Akte kostet Zeit und Geld und bedarf darüber hinaus ausreichender Personalressourcen. Eine rückwirkende Umsetzung könnte potenziell zu Verzögerungen bei der Digitalisierung aktueller Akten führen.

Die Pflicht zur elektronischen Aktenführung und Vorgangsbearbeitung sollte zudem nicht nur für Schulen eingeführt werden, sondern auch für Hochschulen (so wie es beispielsweise in Nordrhein-Westfalen der Fall ist, § 9 Abs. 3 S. 4 EGovG NRW).

Kiel, den 31. Mai 2023

gez. Prof. Dr. Utz Schliesky
Vorstandsmitglied

gez. Eva Beute
gf. wiss. Mitarbeiterin