

Jan Kürschner  
Vorsitzender des Innen- und Rechtsausschusses  
des Schleswig-Holsteinischen Landtags

Basanta Thapa · Geschäftsführer  
030 7543 89 55  
basanta.thapa@negz.org

Berlin, 31. Mai 2023

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

Das Nationale E-Government-Kompetenzzentrum (NEGZ) bedankt sich für die Möglichkeit, zum Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können.

Das Ziel des Gesetzentwurfes, dass die Verwaltungsdigitalisierung in Schleswig-Holstein beschleunigt werden soll, wird vom NEGZ uneingeschränkt geteilt. Digitale Verwaltungen sind die Voraussetzung für zeit- und ortsunabhängige Dienstleistungen für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, im Zuge dessen in den nächsten sieben Jahren etwa ein Drittel der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Verwaltungen verlassen wird, kann Digitalisierung einen wichtigen Beitrag zur Entlastung von Routine-Aufgaben sowie zur zeitgemäßen und attraktiven Gestaltung von Arbeitsplätzen in der Verwaltung leisten. Ein Großteil der Verwaltungsleistungen wird durch Bundes- bzw. Landesgesetze geregelt, allerdings liegt der Vollzug zu überwiegend in kommunaler Zuständigkeit. Die Funktionsfähigkeit von Gemeinden, Kreisen und Ämtern ist daher von entscheidender Bedeutung, weil diese Ebene für den Vollzug eines Großteils der Verwaltungsleistungen zuständig ist.

Bereits in der Vergangenheit ist es trotz ambitionierter Ziele nicht im erforderlichen Umfang gelungen, die Verwaltungsdigitalisierung voranzubringen. Daher ist es fraglich, inwiefern die im Entwurf formulierten Gesetzesänderungen ausreichend sein werden, wenn gesetzlich anstelle der Möglichkeit zur Führung von Verwaltungsakten von Gemeinden, Kreisen und Ämtern sowie weiterer Körperschaften und Schulen eine „Soll“-Verpflichtung geschaffen wird. Zu erinnern ist daran, dass auch auf Bundesebene bereits aufgrund von § 6 Abs. 1 Satz 1 eine „Soll“-Verpflichtung zur Führung von

elektronischen Akten bei den Bundesbehörden seit 1.1.2020 besteht, die aber weitgehend nicht eingehalten wurde. Zwar besagt eine „Soll“-Regelung nach allgemeiner Auslegung im Verwaltungsrecht, dass damit eine generelle Pflicht ausgelöst wird, von der nur im begründeten Ausnahmefall abgewichen werden kann. Die Praxis zeigt jedoch, dass leider der Ausnahmefall zur Regel wird.

Die vorgeschlagene Regelung wäre allerdings im Ländervergleich insoweit neu, als erstmals durch ein Landesgesetz auch Kommunen zur Führung von elektronischen Akten verpflichtet werden sollen. Über die Landesebene hinaus auch die Kommunen zur Führung elektronischer Akten zu verpflichten, wurde bereits auch in anderen Ländern diskutiert, allerdings im Hinblick auf die Garantie kommunaler Selbstverwaltung und möglicher Konsequenzen einer Verpflichtung der Kommunen aus dem Prinzip der Konnexität letztlich nicht realisiert. Auch in der Landesverfassung von Schleswig-Holstein ist das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung festgelegt (Art. 54). Art. 57 Abs. 2 der Verfassung besagt ferner Folgendes: „Werden die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet, so sind dabei Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen“. Nun kann zwar nicht von „neuen Aufgaben“ gesprochen werden, denn eine Verpflichtung zur elektronischen Aktenführung führt zu keiner inhaltlich neuen Aufgabe, lediglich neue Modalitäten der Aufgabenerfüllung werden durch den vorgeschlagenen Gesetzestext geregelt. Dennoch dürfte zweifelhaft sein, ob ohne einen entsprechenden Ausgleich bzw. eine Hilfeleistung des Landes eine solche neue Verpflichtung durch ein Landesgesetz verfassungskonform wäre. Der vorgeschlagene Gesetzestext sieht in § 52d Abs. 2 Satz 4 Ausnahmen von der Aktenführungspflicht für oberste Landesbehörden und nachgeordnete Landesbehörden vor: „Ausnahmsweise können Teile einer Akte in Papierform geführt werden, wenn dies durch Rechtsvorschrift vorgeschrieben ist, eine Umwandlung aktenrelevanter Informationen in eine elektronische Form einen unverhältnismäßigen Aufwand darstellt oder soweit andere zwingende Gründe einer elektronischen Aktenführung entgegenstehen. Ein unverhältnismäßiger Aufwand besteht nicht, wenn für die Umwandlung ein zentraler Dienst des Landes (Standard IT-SH) oder ein Basisdienst gemäß § 12 EGovG zur Verfügung steht“.

Zunächst empfiehlt es sich, solche Ausnahmen auch für die Kommunen vorzusehen, sonst würde - ohne Rechtfertigung - für die Kommunen eine striktere elektronische Aktenführungspflicht gelten als für die Landesbehörden. Würden die Ausnahmen in entsprechender Weise auch für die Kommunen gelten, dann könnte dies so ausgelegt werden, dass die Kommunen von einer Digitalisierung von elektronischen Akten absehen könnten, soweit kein zentraler Dienst des Landes oder ein Basisdienst zur Verfügung steht.

Ein solcher zentraler Dienst deckt aber bei Weitem nicht die Mehraufwendungen ab, die den Kommunen durch die Einführung der elektronischen Akte entstehen. Es müssten z.B. entsprechende digitale Schnittstellen zu kommunalen Fachverfahren geschaffen werden, das Verwaltungspersonal müsste im

Umgang mit der elektronischen Akte geschult werden. Um insoweit verfassungsrechtliche Risiken zu vermeiden, sollte gesetzlich geregelt werden, welchen Ausgleich die Kommunen aus dem Landeshaushalt erhalten werden.

Damit die Kommunalverwaltungen nachhaltig und auf wirklich soliden Beinen stehen können, muss parallel zu weiteren Digitalisierungsarbeiten ein Umdenken einsetzen. Es braucht eine radikale Aufgabenkritik, gefolgt von einer Funktionalreform: Welche Aufgaben muss der Staat übernehmen, und auf welcher Ebene werden diese geleistet? Wir müssen die Mitarbeitenden in den kommunalen Verwaltungen von allen administrativen Standardaufgaben entlasten. Ansonsten können Städte, Kreise und Gemeinden in fünf bis zehn Jahren mangels Personals einen großen Teil der Aufgaben schlicht nicht mehr erfüllen.

Von einer Verlängerung der Frist zur Bereitstellung von barrierefreien Formularen nach dem Stand der Technik um ein Jahr auf 2026 zum jetzigen Zeitpunkt sollte abgesehen werden, soweit noch unklar ist, welche Fassung der geplanten Reform des Onlinezugangsgesetzes letztlich verabschiedet wird. Eine Verlängerung der Regelungen zur Bereitstellung von barrierefreien Formularen auf das Jahr 2026 dient schließlich auch nicht der ansonsten vom Gesetzentwurf verfolgten Zielsetzung einer Beschleunigung der Verwaltungsdigitalisierung.

Von der für § 52a Abs.2 Satz 1 LVwG vorgesehenen Änderung, wonach zukünftig eine durch Rechtsvorschrift angeordnete Schriftform, soweit nicht durch Rechtsvorschrift etwas anderes bestimmt ist, durch die elektronische Form ersetzt werden soll, ist abzuraten. Denn es würde insbesondere Bürgerinnen und Bürger zur Nutzung der elektronischen Kommunikation (etwa unter Nutzung der qualifizierten elektronischen Signatur) verpflichten. Solange die Verwaltung allerdings intern noch nicht hinreichend digitalisiert ist, würde eine „Digital“-Pflicht der Bürgerinnen und Bürger ein Ungleichgewicht schaffen. Stattdessen sollten die Anstrengungen zur tatsächlichen Digitalisierung der Verwaltung verstärkt werden, um den Bürgerinnen und Bürger einen digitalen Mehrwert beim Angebot digitaler Verwaltungsleistungen zu bieten, der den Bürgerinnen und Bürgern hinreichend Anreize verschafft, ihrerseits die Kommunikation auf elektronische Instrumente umzustellen.

Medienbrüche bei der Verwaltungsdokumentation mit Bürgerinnen und Bürgern ließen sich im Übrigen auch dadurch vermeiden, dass weitestgehend Schriftformerfordernisse abgeschafft werden. Zu denken wäre eventuelle an eine gesetzliche Norm, die alle landesrechtlichen Schriftformerfordernisse uno actu abschafft. In zwingenden Fällen könnte dann eine Schriftform (mit der Möglichkeit eines digitalen Schriftformersatzes) wiedereingeführt werden; diese Wiedereinführung wäre ihrerseits dann aber jeweils rechtfertigungsbedürftig.

Für eine einfache und medienbruchfreie Abwicklung von digitalen Verwaltungsleistungen für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen müssen jetzt endlich die Weichen richtiggestellt werden. Die IT entwickelt sich hoch dynamisch, während Prozesse, Schnittstellen und Infrastrukturen in Teilen noch

gar nicht beschrieben sind. Fehlende oder inkompatible Standards erzeugen enorme Aufwände, Kosten und Frust bei allen Beteiligten und bremsen die Digitalisierung der Öffentlichen Verwaltung.

Bearbeiter für das NEGZ:

- Prof. Dr. Wilfried Bernhardt, Staatssekretär a.D., stellv. Vorsitzender NEGZ
- Thorsten Walter, NEGZ

Angehängt finden Sie die Synopse der von uns vorgeschlagenen Änderungen.

Mit freundlichen Grüßen

Basanta Thapa · Geschäftsführer des NEGZ

**Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein  
(Landesverwaltungsgesetz – LVwG –)  
in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juni 1992  
zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. April 2022, (GVBl. S. 549)**

**Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Drucksache 20/685 vom 08.02.2023  
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesverwaltungsgesetzes**

I. In § 52 a Abs. 2 S. ~~11~~ wird das Wort „kann“ gestrichen und durch das Wort „soll“ ersetzt.

(2) Eine durch Rechtsvorschrift angeordnete Schriftform ~~kann~~soll, soweit nicht durch Rechtsvorschrift etwas anderes bestimmt ist, durch die elektronische Form ersetzt werden.

II. In § 52 c Abs. ~~33~~ wird die Jahreszahl „2025“ durch „2026“ ersetzt.

(3) Elektronische Formulare sind bis spätestens 1. Januar ~~2025~~2026 in einem dem Stand der Technik entsprechenden, barrierefreien, maschinenlesbaren und offenem Format bereitzustellen. Für neue Formulare und solche, die wesentlich überarbeitet werden, gilt diese Pflicht ab dem 15. April 2022.

III. § 52 d wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 erhält folgende Fassung

(1) Akten der Gemeinden, Kreise und Ämter sowie der Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit und rechtsfähige Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen, ~~können~~sollen ausschließlich elektronisch geführt werden. Die Vorgangsbearbeitung ~~kann~~soll ausschließlich elektronisch erfolgen.

b) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

(2) Die obersten Landesbehörden führen ihre seit dem 1. Januar 2020 angelegten Akten elektronisch und bearbeiten ihre Vorgänge elektronisch. Die Landesbehörden im nachgeordneten Bereich führen ihre Akten spätestens ab 1. Januar 2023 elektronisch und bearbeiten ihre Vorgänge elektronisch. Der Zeitpunkt der Verpflichtung zur elektronischen Aktenführung in Verwaltungssachen bei den Gerichten, Staatsanwaltschaften und Justizbehörden richtet sich nach den Verpflichtungen aus den jeweiligen Verfahrensgesetzen. Ausnahmsweise können Teile einer Akte in Papierform geführt werden, wenn dies durch Rechtsvorschrift vorgeschrieben ist, eine Umwandlung aktenrelevanter Informationen in eine elektronische Form einen unverhältnismäßigen Aufwand darstellt oder soweit andere zwingende Gründe einer elektronischen Aktenführung entgegenstehen. Ein unverhältnismäßiger Aufwand besteht nicht, wenn für die Umwandlung ein zentraler Dienst des Landes (Standard IT-SH) oder ein Basisdienst gemäß § 12 EGovG zur Verfügung steht. Die elektronische Akte enthält in den Fällen gemäß Satz ~~4~~ einen Verweis auf die entsprechende Papierakte. Die Pflicht zur elektronischen Aktenführung und Vorgangsbearbeitung gilt ~~nicht für auch für Schulen, soweit sie als~~ allgemeine untere Landesbehörden gelten, Landrätinnen und Landräte, Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der kreisfreien Städte, sofern sie als allgemeine untere Landesbehörde tätig werden ~~und, es sei denn, dass~~ wichtige Gründe einer elektronischen Aktenführung entgegenstehen. ~~Soweit Schulen als allgemeine untere Landesbehörden gelten, gilt Satz 2 für sie nicht.~~ Im Landesrechnungshof und beim Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtages findet diese Regelung keine Anwendung. Diese Behörden können die Regelungen in ihrem Zuständigkeitsbereich jedoch für anwendbar erklären.