

Stellungnahme

16.10.2023

Öffentliche Anhörung am Montag, 16. Oktober 2023, 16.30 Uhr
„Verwaltungsverfahrenrechtliche Vorschriften“

Deutscher Bundestag Ausschuss für Inneres und Heimat

Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 11. September 2023: Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften (5. VwVfÄndG) greift ein wichtiges Thema der Digitalisierung der Verwaltung und mit der Beschleunigung von Planungsverfahren ein zentrales Thema der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland auf. Es ist sehr zu begrüßen, dass die Bundesregierung diese Themen jetzt legislativ umsetzen will. Der Entwurf weist allerdings mehrere Qualitätsmängel auf und sollte deshalb überarbeitet werden.

1. Unnötige Eile beim Gesetzgebungsverfahren

Die Bundesregierung begründet den Zeitplan dieses Gesetzgebungsverfahrens damit, dass das Planungssicherstellungsgesetz, dessen Digitalisierungsmaßnahmen in das Verwaltungsverfahrensgesetz übernommen werden sollen, bis zum 31. Dezember 2023 befristet sei und die covidbedingte Einführung der Digitalisierungsmaßnahmen ohne Unterbrechung in Dauerrecht überführt werden sollen. Diese Begründung ist hinfällig, da die Regierungsfractionen einen Änderungsantrag eingebracht haben, der eine Fristverlängerung des Planungssicherstellungsgesetz um ein weiteres Jahr bis Ende 2024 vorsieht. Der Regierungsentwurf ist mit mehreren Qualitätsmängeln behaftet, die eine sorgfältigere legislative Arbeit erfordern, für die durch den Entwurf der Regierungsfractionen hinreichend Zeit gewonnen wurde.

2. Die Einführung eines qualifizierten elektronischen Behördensiegels ist innerhalb des Verwaltungsverfahrensgesetzes widersprüchlich

Während die qualifizierte elektronische Signatur einer natürlichen Person zugeordnet ist und damit Willenserklärungen abgegeben werden, ist das qualifizierte elektronische Siegel einer juristischen Person zugeordnet, die ihr als Herkunftsnachweis dient. Mit dem Gesetzesentwurf ist offensichtlich eine weitestgehende Gleichstellung der qualifizierten elektronischen Signatur mit einem qualifizierten elektronischen Behördensiegel beabsichtigt. Dies bedeutet, dass z.B. bei einer Baugenehmigung nicht nur der mit einem Behördensiegel versehene Bauplan elektronisch zugesandt werden kann, sondern auch der Bescheid als solcher, der aktuell noch üblicherweise von einem Mitarbeiter der Baurechtsbehörde unterschrieben wird. Es ist im Gesetzesentwurf versäumt worden, diese Änderung in § 37 Abs. 3 Satz 2 VwVfG zu übernehmen und damit Rechtskongruenz herzustellen. Danach gilt: „Wird für einen Verwaltungsakt, für den durch Rechtsvorschrift die Schriftform angeordnet ist, die elektronische Form verwendet, muss auch das der Signatur zugrunde liegende qualifizierte Zertifikat oder ein zugehöriges qualifiziertes Attributzertifikat die erlassende Behörde erkennen lassen.“

Nach der e contrario Argumentation könnte man zum Schluss kommen, dass nur die Signatur, aber nicht das Behördensiegel die Schriftform ersetzen kann, weil dies hier nicht erwähnt wird. Im Gesetzeswortlaut müsste eingefügt werden: ... das der Signatur oder dem Siegel zugrunde liegende

3. Zeitweise Rechtsunsicherheit und legitistische Widersprüche verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften von Bund und Ländern

Die Länder können das Verwaltungsverfahren, auch wenn es um den Vollzug von Bundesrecht geht, als eigene Angelegenheit regeln. Um gleichwohl Rechtseinheitlichkeit in Deutschland zu erreichen, besteht Einigkeit, dass das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes und das der 16 Länder übereinstimmen soll. Schließlich ist die Übereinstimmung im Wortlaut Voraussetzung für die Revisibilität der Landesverwaltungsverfahrensgesetze und dient damit der einheitlichen Auslegung der Vorschriften durch die Gerichte (§ 137 Absatz 1 Nummer 2 VwGO). Es ist deshalb notwendig, dass den Ländern ausreichend Zeit eingeräumt wird, die Landesverwaltungsverfahrensgesetze dem des Bundes jeweils anzupassen, wenn er Änderungen vornimmt. Dem wird zwar im Hinblick auf die digitalen Beschleunigungsmaßnahmen der Planverfahren Rechnung getragen, nachdem die Regierungsfractionen jetzt einen ergänzenden Gesetzesentwurf eingebracht haben, der das Plansicherstellungsgesetz um ein Jahr verlängert. Dies gilt aber nicht im Hinblick auf die Digitalisierungsinstrumente des Schriftformersatzes. Insoweit wird eine unnötige und problematische Rechtsunsicherheit im Jahr 2024 erzeugt, bis die Länder mit ihren Verwaltungsverfahrensgesetzen nachgezogen sind.

4. Der Gesetzesentwurf ist nicht systemverträglich

Systemverträgliche Gesetze tragen zur dogmatischen Klarheit, Übersichtlichkeit und Einfachheit der Rechtsordnung bei. Systemverträglichkeit verlangt u.a., dass möglichst vorhandene Rechtsbegriffe und Regelungsstrukturen verwendet werden und nicht unnötig neue Strukturen entwickelt werden.¹ Diese Systemverträglichkeit ist bei dem neu eingeführten qualifizierten elektronischen Behördensiegel (§ 3a Abs. 3 Nr. 3 a VwVfGÄndG neu) nicht gegeben. Die zivilprozessuale Beweiskraft öffentlicher Urkunden ist in Form der Echtheitsvermutung zwar für ein behördlichen Dokument gegeben, wenn es eine qualifizierte elektronische Signatur enthält, nicht aber, wenn es mit einem qualifizierten elektronischen Behördensiegel versehen wurde. Die einschlägige Vorschrift des § 371a Abs. 3 S. 2 ZPO müsste angepasst werden. Dies sollte in einem Zug mit dem VwVfGÄndG geschehen und nicht mit Zeitverzug.

5. Der Gesetzesentwurf führt zur Rechtszersplitterung

Eine Vielzahl von Fachgesetzen enthalten Verfahrensregelungen zur Kommunikation mit Behörden sowie zur Durchführung von Planverfahren (BlmSchG, EnWG etc.). Diese Spezialgesetze gehen dem Verwaltungsverfahrensgesetz vor und fallen damit hinsichtlich des Digitalisierungsfortschritts der Verwaltung zurück. Das Angebot der Länder, gemeinsam mit dem Bund zeitnah Lösungen zu finden, die diese Rechtszersplitterung überwindet, sollte aufgegriffen werden.

¹ Burghart, Axel, Die Pflicht zu einem guten Gesetz, 1996, S. 108; Haug, Volker/Meister-Scheufelen, Gisela, Praxishandbuch gute Rechtsetzung 2022, Rn. 46.

6. Der Gesetzesentwurf verletzt das Qualitätsgebot der Regelungskonzentration

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder, ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Dazu gehört auch die Übermittlung von Dokumenten und Bescheiden etc. durch Behörden an Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen. Nach § 3 OZG stellen Bund und Länder im Portalverbund Nutzerkonten bereit, über die sich Nutzer für die im Portalverbund verfügbaren elektronischen Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern einheitlich identifizieren und authentifizieren können. Wenn ein solches Nutzerkonto wirksam eingerichtet worden ist, dürften nach dem OZG die Voraussetzungen für den Empfang von behördlichen Dokumenten und Bescheiden erfüllt sein. Das Bundesinnenministeriums bestätigt dies zwar in seiner Replik auf die Einwände des Nationalen Normenkontrollrats. Dies wird aber in § 3a Abs. 3 Nr. 3 VwVfGÄndg neu nicht deutlich. Während in § 3a Abs. 3 Nr. 2 VwVfGÄndg neu ausdrücklich „Erklärungen an die Behörde“ erwähnt sind, also auf den sog. „Hin-Kanal“ abgestellt wird, ist in § 3a Abs. 3 Nr. 3 VwVfGÄndg lediglich von „elektronischen Dokumenten der Behörde“ die Rede. Diese Redundanz und mögliche Widersprüchlichkeit sollten vermieden werden, um Rechtssicherheit zu gewährleisten. Die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für die elektronische Kommunikation mit und von Behörden sollten deshalb dringend zwischen dem Onlinezugangsgesetz, dem E-Government-Gesetz und dem Verwaltungsverfahrensgesetz konsolidiert werden. Grundlage muss das Verwaltungsverfahrensgesetz sein, da es die Konkordanz mit den Verwaltungsverfahren in den 16 Bundesländern sicherstellt und auch für Rechtsklarheit in den 11.000 Kommunen sorgt.

7. Bei dem Gesetzesentwurf ist keine methodengerechte Gesetzesfolgenabschätzung durchgeführt worden

Nach § 44 Abs. 4 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien müssen die Ministerien den Erfüllungsaufwand ermitteln und darstellen. Dies ist hier ebenso wenig erfolgt wie bei dem ursprünglichen Entwurf des Planungssicherstellungsgesetzes 2020. Da die Einführung der digitalen Instrumente jetzt in Dauerrecht überführt werden sollen, sollte dies nachgeholt werden. Unzweifelhaft führen allein Onlinekonsultationen statt vor Ort durchgeführte Erörterungstermine zu einer nennenswerten Entlastung von Bürgerinnen und Bürgern, der Wirtschaft und der Verwaltung. Eingespart werden Wegezeiten und -kosten sowie Saalmieten und Personalkosten. Gleichermäßen sparen Kommunen nennenswert Zeit und damit Personalkosten, wenn Planunterlagen nicht mehr öffentlich ausgelegt, sondern im Internet eingestellt werden.