

21.05.02**Empfehlungen
der Ausschüsse**In - A - AS - Fz - K - Uzu **Punkt 54** der 776. Sitzung des Bundesrates am 31. Mai 2002

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrensrechtlicher Vorschriften**A.**

Der federführende **Ausschuss für Innere Angelegenheiten (In)**,
der **Agrarausschuss (A)**,
der **Ausschuss für Arbeit und Sozialpolitik (AS)** und
der **Umweltausschuss (U)**

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

In 1. Zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 3a Abs. 1 VwVfG)

In Artikel 1 Nr. 4 § 3a Abs. 1 sind die Wörter "hierfür einen Zugang eröffnet" durch die Wörter "zugestimmt hat" zu ersetzen.

Begründung:

Die Verbreitung elektronischer Signaturen bei Bürgern, Firmen und Behörden befindet sich derzeit noch im Anfangsstadium. Flächendeckende Erfahrungen mit dieser neuen Technologie liegen auf absehbare Zeit noch nicht vor. Hier- von geht auch die Begründung zu Abschnitt I Artikel 1 Nr. 4 § 3a Abs. 1 des

Ausgeliefert am 21. MAI 2002

(noch Ziff.1)

Entwurfs aus. Die Situation ist geprägt von einer abwartenden Haltung im Hinblick auf die künftigen Nutzungsmöglichkeiten insbesondere auch im Bereich der Wirtschaft. Die wenigen Signaturprodukte, die sich derzeit auf dem Markt befinden, sind teilweise technisch nicht miteinander zu verbinden. Eine einheitliche Signaturinfrastruktur, die Voraussetzung für eine problemlose rechtsverbindliche elektronische Kommunikation wäre, ist derzeit und auf absehbare Zeit bundes- und europaweit nicht in Sicht. Dies gilt ebenso für die unterschiedlichen Betriebssysteme und Textverarbeitungsprogramme. Die Formulierung im Gesetzentwurf, dass die Übermittlung elektronischer Dokumente im Verwaltungsverfahren zulässig sein soll, „soweit der Empfänger hierfür einen Zugang eröffnet“, in Verbindung mit der Begründung hierzu erscheint konstruiert und würde in der Rechtspraxis zu erheblichen Schwierigkeiten führen. Zwar soll § 3a Abs. 1 VwVfG nach der Begründung auch eine voluntative Komponente dahingehend enthalten, dass der Empfänger bewusst einen Zugang für die elektronische Übermittlung gewidmet haben muss. Bei Firmen, Behörden und freiberuflich Tätigen wird jedoch unterstellt, dass die Angabe einer E-mail-Adresse automatisch bewirkt, dass ein solcher Zugang eröffnet wurde, soweit nicht ausdrücklich eine „Sperrerklärung“ abgegeben wurde. Dies entspricht jedoch nicht der Lebenswirklichkeit, da bisher niemand bei der Einrichtung einer E-mail-Adresse oder einer Internetseite davon ausgehen musste, dass er zum Empfang rechtsverbindlicher elektronisch signierter Dokumente verpflichtet wird.

Die wenig eindeutige Formulierung des Entwurfs zu § 3a Abs. 1 VwVfG wirft Zweifelsfragen auf, die gerade in dem für das Verwaltungsverfahren zentralen Punkt des Zugangs rechtsverbindlicher Erklärungen nicht auftreten sollten. Das Bewusstsein aller am Rechtsverkehr Beteiligten, dass rechtsverbindliche Erklärungen auch in ihren persönlichen elektronischen E-mail-Postfächern eingehen können und Rechtswirkungen entfalten, hat sich im Gegensatz zu papiergebundenen Dokumenten, die in die jeweiligen Briefkästen und Postfächer eingeworfen werden, längst noch nicht durchgesetzt.

Da in den weitaus meisten Fällen mittelfristig auch bei der Formulierung des Regierungsentwurfs eine vorherige Kontaktaufnahme und Abstimmung zwischen dem Absender und dem Empfänger elektronischer Dokumente erforderlich sein wird, erscheint es aus Gründen der Rechtsklarheit und der Rechtssicherheit geboten, auf absehbare Zeit die Zustimmung der Beteiligten als Voraussetzung für eine rechtsverbindliche elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren vorzusehen. Die Zustimmung kann ebenfalls schriftlich, mündlich oder konkludent abgegeben werden. Spätere Änderungen von § 3a Abs. 1 VwVfG, wenn die Basis für eine flächendeckende Verbreitung und Verwendung elektronischer Signaturen bei Bürgern, Wirtschaft und Behörden vorhanden ist, sind damit nicht ausgeschlossen.

In 2. Zu Artikel 1 Nr. 12 Buchstabe a (§ 41 Abs. 2 Satz 1 VwVfG)
Artikel 3 Nr. 9 Buchstabe a (§ 37 Abs. 2 Satz 1 SGB X)

In Artikel 1 Nr. 12 Buchstabe a § 41 Abs. 2 Satz 1 sowie in Artikel 3 Nr. 9 Buchstabe a § 37 Abs. 2 Satz 1 sind die Wörter "mit dem" durch das Wort "am" zu ersetzen.

Begründung

Die Änderung bewirkt eine rein redaktionelle Bereinigung innerhalb des neuen § 41 Abs. 2 Satz 1 VwVfG und des § 37 Abs. 2 Satz 1 SGB X.. Da kein Grund für die unterschiedlichen Formulierungen „mit dem dritten Tage“ bei der Zugangsfiktion für schriftliche Verwaltungsakte und „am dritten Tage“ bei der Zugangsfiktion für elektronisch übermittelte Verwaltungsakte ersichtlich ist, sollte in beiden Fällen die Formulierung „am dritten Tage“ verwendet werden. Dies entspricht auch der parallelen Verwendung der gleichen Präposition in der vergleichbaren Regelung des neuen § 15 Satz 2 VwVfG (vgl. Art. 1 Nr. 6) und des § 14 Satz 2 SGB X (vgl. Art. 3 Nr. 3).

AS 3. Zu Artikel 2 Nr. 2 (§ 36a Abs. 4 SGB I)

Der Gesetzentwurf regelt in Artikel 2 Nr. 2 (§ 36a SGB I) die Verwendung von Zertifizierungsdiensten nach dem Signaturgesetz. In einem früheren Entwurf war vorgesehen, dass die Spitzenverbände der Träger der Sozialversicherung einen Zertifizierungsdienst betreiben. Der jetzt vorliegende Gesetzentwurf weist die Zuständigkeit hierfür den Trägern der Sozialversicherung zu.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Zuständigkeit für den Betrieb eines Zertifizierungsdienstes für den Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung beim Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) liegen muss. Der VDR ist die berufene Stelle für die Erledigung gemeinsam anfallender Aufgaben aller Rentenversicherungsträger. Die Bundesregierung wird daher gebeten, darauf hinzuwirken, Artikel 2 Nr. 2 des Gesetzentwurfs (§ 36a Absatz 4 SGB I) mit diesem Ziel zu überarbeiten. Sie wird dabei gebeten zu prüfen, ob auch in den übrigen Sozialversicherungszweigen der Betrieb des Zertifizierungsdienstes den Spitzenverbänden zugewiesen werden sollte.

- A 4. Zu Artikel 42 Nr. 1 Buchstabe a (§ 7 Satz 1 Nr. 10 Verordnung über Zuchtorganisationen),

Nr. 2 (§ 8 Satz 1 Nr. 9 Verordnung über Zuchtorganisationen)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die in Artikel 42 Nr. 1 Buchstabe a und Nr. 2 vorgesehenen Ergänzungen hinsichtlich der Halbsätze "insofern findet § 3a des Verwaltungsverfahrensgesetzes keine Anwendung" rechtssystematisch korrekt und erforderlich sind, da Zuchtbescheinigungen nicht von Behörden, sondern durch Züchtervereinigungen, die zwar öffentlich-rechtlich anerkannt, aber keine beliebigen Unternehmer sind, ausgestellt werden. Bei Rechtsstreitigkeiten zwischen Züchtervereinigungen und deren Mitgliedern ist, auch wenn es um die Ausstellung von Dokumenten geht, nicht der Verwaltungs-, sondern der Zivilrechtsweg gegeben.

- U 5. Zu Artikel 67 Nr. 1 (§ 2b - neu - AtG)

Artikel 67 Nr. 1 ist wie folgt zu fassen:

'1. Nach § 2a wird folgender § 2b eingefügt:

"§ 2b

Elektronische Kommunikation

(1) Sofern in diesem Gesetz oder in einer auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnung nichts anderes bestimmt ist, genügt ein Dokument dem Erfordernis der Schriftform auch, wenn dieses mit Zustimmung der zuständigen Behörde elektronisch in einer Weise übermittelt wird, die den Absender sicher erkennen lässt. In diesem Fall ist das elektronische Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz zu versehen.

(2) Erfolgt die Antragstellung in elektronischer Form, kann die zuständige Behörde Mehrfertigungen sowie die Übermittlung der dem Antrag beizufügenden Unterlagen auch in schriftlicher Form verlangen." '

(noch Ziff.5)

Begründung:

Für das Atomrecht wird eine Lösung für sinnvoll erachtet, die sich einerseits den Neuerungen elektronischer Kommunikation nicht verschließt, andererseits der Tatsache Rechnung trägt, dass in vielen Fällen derzeit die Voraussetzungen für eine solche elektronische Kommunikation (noch) nicht gegeben sind - zumal dies erhebliche finanzielle Aufwendungen erfordert. Aus diesem Grunde ermöglicht der vorstehende Vorschlag die elektronische Kommunikation in den Fällen, in denen die zuständige Behörde einem solchen Vorgehen zustimmt.

Im Rahmen atomrechtlicher Verfahren werden zum Teil umfangreiche Unterlagen vorgelegt, deren Ausdruck und Vervielfältigung - abgesehen von den technischen Schwierigkeiten - zu nicht unerheblichen Kosten bei den Behörden führen würde. Gleiches gilt für die zum Teil sehr umfangreichen Mehrfertigungen, die die Beteiligung von anderen Behörden oder Verbänden, aber auch für die öffentliche Bekanntmachung benötigt werden. Es bedarf daher der eindeutigen Klarstellung, dass neben der elektronischen Form bei Bedarf auch schriftliche Unterlagen verlangt werden können.

U 6. Zu Artikel 68 Nr. 2 (§ 7 Abs. 4 und 5 Satz 3 AtZüV)

Artikel 68 Nr. 2 ist zu streichen.

Begründung:

In § 7 Abs. 4 und 5 Satz 3 der Atomrechtlichen Zuverlässigkeitsüberprüfungsverordnung wird festgelegt, dass das Ergebnis der Überprüfung dem Antragsteller schriftlich mitzuteilen ist.

Durch die Vorlage soll die elektronische Übermittlung des Überprüfungsergebnisses durch die Behörde ausgeschlossen werden. Dies ist kontraproduktiv, da damit der Einsatz von zeit- und kostensparenden elektronischen Verschlüsselungssystem (z. B. PGP) definitiv ausgeschlossen werden.

U 7. Zu Artikel 68a - neu - (§ 3a - neu - BImSchG)

Nach Artikel 68 ist folgender Artikel 68a einzufügen:

'Artikel 68a

Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

Nach § 3 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Mai 1990 (BGBl. I S. 880), das zuletzt durch geändert worden ist, wird folgender § 3a eingefügt:

"§ 3a

Elektronische Kommunikation

Sofern in diesem Gesetz oder in einer auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnung nichts Anderes bestimmt ist, genügt ein Dokument dem Erfordernis der Schriftform auch, wenn dieses mit Zustimmung der zuständigen Behörde elektronisch in einer Weise übermittelt wird, die den Absender sicher erkennen lässt. In diesem Fall ist das elektronische Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz zu versehen." '

Begründung:

Die Begründung zum Gesetzentwurf geht davon aus, dass mit der Einführung eines neuen § 3a VwVfG auch das Bundesfachrecht geändert wird (siehe unter Begründung III "1. Die wesentlichen Änderungen im Überblick", S. 60). Daher erscheint eine Spezialregelung im Immissionsschutzrecht (siehe v.a. 9. BImSchV) mindestens aus Gründen der Klarstellung geboten, sofern in diesem Bereich Modifikationen zu den in § 3a VwVfG niedergelegten Grundsätzen gewünscht sind.

Für das Immissionsschutzrecht wird eine Lösung für sinnvoll erachtet, die sich einerseits den Neuerungen elektronischer Kommunikation nicht verschließt, andererseits der Tatsache Rechnung trägt, dass in vielen Fällen derzeit die Voraussetzungen für eine solche elektronische Kommunikation (noch) nicht gegeben sind - zumal dies erhebliche finanzielle Aufwendungen erfordert. Insbesondere im Hauptanwendungsfall immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren sind die technischen Voraussetzungen vielfach noch nicht geschaffen - und selbst wenn dies bei den Immissionsschutzbehörden der Fall sein sollte, gingen die eigentlichen Vorteile elektronischer Kommunikation dort verloren, wo die zu beteiligenden Behörden (v.a. den auf der kommunalen Ebene angesiedelten Behörden, wie z.B. die besonders wichtigen Baubehörden) nicht über die entsprechenden Ausgangsvoraussetzungen verfügen.

(noch Ziff.7)

Aus diesem Grunde ermöglicht der vorstehende Vorschlag die elektronische Kommunikation in den Fällen, in denen die zuständige Behörde einem solchen Vorgehen zustimmt. Mit dem Zustimmungserfordernis wird an die immissionsschutzrechtlich bereits - im Rahmen der Emissionserklärung - eingeräumte Möglichkeit zur elektronischen Kommunikation angeknüpft (§ 4 Abs. 4 der 11. BImSchV).

U 8. Zu Artikel 68a - neu - (§ 10 Abs. 1 Satz 4 - neu - BImSchG)

Nach Artikel 68 ist folgender Artikel 68a einzufügen:

'Artikel 68 a

Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

Dem § 10 Abs. 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Mai 1990 (BGBl. I S. 880), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird folgender Satz angefügt:

"Erfolgt die Antragstellung in elektronischer Form, kann die zuständige Behörde Mehrfertigungen sowie die Übermittlung der dem Antrag beizufügenden Unterlagen auch in schriftlicher Form verlangen." '

Begründung:

Im Rahmen des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens werden zum Teil umfangreiche Pläne und Verfahrensfliessbilder vorgelegt, deren Ausdruck und Vervielfältigung - abgesehen von den technischen Schwierigkeiten - zu nicht unerheblichen Kosten bei den Behörden führen würde. Gleiches gilt für die zum Teil sehr umfangreichen Mehrfertigungen, die für die Beteiligung von anderen Behörden oder Verbänden, aber auch für die öffentliche Bekanntmachung benötigt werden. Es bedarf daher der eindeutigen Klarstellung, dass neben der elektronischen Form bei Bedarf auch schriftliche Unterlagen verlangt werden können.

In 9. Zu Artikel 71 (Inkrafttreten)

In Artikel 71 sind die Wörter "Tage nach der Verkündung" durch die Wörter "ersten Tage des auf die Verkündung folgenden sechsten Kalendermonats" zu ersetzen.

Begründung:

Das Gesetz sollte nicht - wie im Gesetzentwurf vorgesehen - am Tage nach der Verkündung, sondern erst am ersten Tage des auf die Verkündung folgenden sechsten Kalendermonats in Kraft treten.

Wesentliches Ziel des am 1. Januar 1977 in Kraft getretenen Verwaltungsverfahrensgesetzes ist eine Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrensrechts. Seine Bedeutung liegt vor allem in der Vorbildfunktion für die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder, die sich eng, in der Mehrzahl fast wörtlich, an das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) anlehnen. Nach § 1 Abs. 3 VwVfG hat der Erlass eines Landesverwaltungsverfahrensgesetzes zur Folge, dass dieses Gesetz nicht nur für die Ausführung von Landesrecht, sondern auch für die Ausführung von Bundesrecht durch Behörden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts gilt. Damit wird erreicht, dass beispielsweise eine Behörde beim Vollzug von Bundes- und Landesrecht nicht das Bundes- und das Landesverwaltungsverfahrensgesetz nebeneinander anwenden muss.

Durch die Verschiebung des Zeitpunktes des Inkrafttretens des Gesetzes soll den Ländern die Möglichkeit gegeben werden, ihre Landesverwaltungsverfahrensgesetze und ihr Fachrecht soweit erforderlich zeitgleich oder wenigstens zeitnah an die bundesrechtlichen Neuregelungen anzupassen.

Eine Verschiebung des Zeitpunktes des Inkrafttretens des Gesetzes ist vor allem für die Länder erforderlich, deren Landesverwaltungsverfahrensgesetze im Interesse der Einheitlichkeit des Verwaltungsverfahrensrechts eine dynamische Gesetzesverweisung auf Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes enthalten und bei denen Änderungen der in Bezug genommenen Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes unmittelbar Änderungen des Landesverwaltungsverfahrensrechts bewirken. Falls das Gesetz bereits am Tage nach seiner Verkündung in Kraft tritt, hätte dies zur Folge, dass Landesgesetze und Landesverordnungen im Anwendungsbereich des jeweiligen Landesverwaltungsverfahrensgesetzes weitgehend für die elektronische Kommunikation geöffnet wären, ohne dass vorher - wie beim Bundesrecht - eine Anpassung des Landesrechts erfolgt wäre. Insbesondere wäre die elektronische Kommunikation auch in Bereichen möglich, in denen elektronische Kommunikation mit höheren als im Gesetz vorgesehenen Anforderungen oder in denen der generelle Verzicht auf die elektronische Kommunikation geboten ist.

(noch Ziff.9)

Ein Zeitraum von sechs Monaten zwischen Verkündung und Inkrafttreten des Gesetzes ist angesichts des organisatorischen Aufwands, der die Anpassung der Landesrechts erfordert, als Mindestzeitraum anzusehen.

B.

10. Der Finanzausschuss und

der Ausschuss für Kulturfragen

empfehlen dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.