

29.09.23

Stellungnahme

des Bundesrates

Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung verwaltungs- verfahrensrechtlicher Vorschriften (5. VwVfÄndG)

Der Bundesrat hat in seiner 1036. Sitzung am 29. September 2023 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Zum Gesetzentwurf allgemein

1. Der Bundesrat begrüßt, dass mit den Änderungen im Verwaltungsverfahrensgesetz die Digitalisierung von Verwaltungsvorgängen weiter vorangetrieben wird. Er sieht insbesondere die Ausweitung der Möglichkeiten, mit denen eine durch Rechtsvorschrift angeordnete Schriftform ersetzt werden kann, positiv.

Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Änderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes nicht ohne Auswirkung auf die Abgabenordnung und das Sozialverfahrensrecht (Sozialgesetzbücher I und X) bleiben können. Soweit nicht Besonderheiten des Abgabenverfahrens oder des Sozialverfahrens Abweichungen bedingen, wird ein Gleichlauf der Verfahrensordnungen angestrebt. Es wäre jedenfalls nicht unmittelbar einsichtig, warum insbesondere im allgemeinen Sozialverfahrensrecht etwa andere Regelungen für die elektronische Kommunikation und die Ersetzung der Schriftform gelten sollten als im allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht. Der Bundesrat hält es daher für dringend geboten, dass der Bund die Auswirkungen der Änderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes auf die beiden anderen großen Verfahrensordnungen, insbesondere eine den Änderungen von § 3a VwVfG-E entsprechende Änderung von § 36 SGB I und § 87 (Absatz 3 und 4) AO prüft.

2. Der Bundesrat weist darauf hin, dass das Fachplanungsrecht, wie es beispielsweise im EnWG enthalten ist, oftmals eigene verfahrensrechtliche Regelungen beinhaltet, welche den Regelungen des VwVfG als speziellere Regelung vorgehen und auch darüber hinausgehen können. Daher ist es wichtig, auch die Fachgesetze entsprechend anzupassen und gerade in solche, welche verfahrensrechtliche Regelungen vorsehen, die hinsichtlich Digitalisierung hinter den Neuregelungen des VwVfG zurückstehen, die Regelungen des PlanSiG zu übernehmen, um beispielsweise auch in Planfeststellungsverfahren nach dem EnWG die Möglichkeit der digitalen Offenlage von Planunterlagen zu schaffen und so zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren beizutragen. Hierzu wird ausdrücklich auf den vorangegangenen Bundesratsbeschluss und die darin enthaltenen konkreten Normänderungsvorschläge zu vorangehenden EnWG-Novellen verwiesen (BR-Drucksache 230/23 (Beschluss)).

Die Länder mit ihren Genehmigungsbehörden bieten im Sinne der Verfahrensbeschleunigung bei den dem Energiewirtschaftsrecht unterfallenden Vorhaben in Landesverantwortung an, für einen Austausch und Dialog für eine zeitnahe und praxisnahe Lösung zur Verfügung zu stehen.

3. Der Bundesrat hält es für erforderlich, dass die Nachfolgeregelungen des Planungssicherstellungsgesetzes auch in immissionsschutzrechtlichen Verfahren Anwendung finden, da sie der Beschleunigung und Entbürokratisierung immissionsschutzrechtlicher Verfahren dienen.

Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung, die bestehenden Regelungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) und der Neunten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über das Genehmigungsverfahren – 9. BImSchV) an die Novelle des 5. VwVfÄndG (unter anderem auch an die Novelle des § 73 VwVfG (Artikel 1 Nummer 6 des 5. VwVfÄndG) unter Berücksichtigung immissionsschutzrechtlicher Besonderheiten anzupassen.

Begründung:

Mit den vorliegenden „Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften (5. VwVfÄndG)“ sollen wesentlichen Regelungen des Planungssicherstellungsgesetzes in modifizierter Form in das VwVfG übernommen werden.

Für immissionsschutzrechtliche Verwaltungsverfahren gelten die Regelungen des BImSchG sowie der 9. BImSchV.

Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich, die immissionsschutzrechtlichen Vorschriften an die Novelle des 5. VwVfÄndG anzupassen.

4. Zu Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe a (§ 3a Absatz 2 Satz 2 VwVfG)

Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe a ist wie folgt zu fassen:

,a) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 2 werden nach dem Wort „Signatur“ die Wörter „oder einem qualifizierten elektronischen Siegel der Behörde“ eingefügt.

bb) Satz 4 ...< weiter wie Vorlage >...‘

Folgeänderungen:

a) Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

aa) Nummer 2 Buchstabe b § 3a Absatz 3 Nummer 3 sind der Buchstabe a und die Angabe „b)“ zu streichen.

bb) Nummer 5 ist wie folgt zu ändern:

aaa) In Buchstabe b ist die Angabe „Buchstabe b“ zu streichen.

bbb) In Buchstabe c ist die Angabe „Absatz 3 Nummer 3 Buchstabe a“ durch die Angabe „Absatz 2“ zu ersetzen.

b) Artikel 2 ist wie folgt zu ändern:

aa) Absatz 4 ist wie folgt zu fassen:

„(4) Die Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 71) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

- a) In § 55a Absatz 3 Satz 1 werden dem Wort „versehen“ die Wörter „oder einem qualifizierten elektronischen Siegel der Behörde“ vorangestellt.
- b) In § 70 Absatz 1 Satz 1 wird nach den Wörtern „§ 3a Absatz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes“ ...< weiter wie Vorlage >...‘

bb) Folgende Absätze sind anzufügen:

„(8) Die Zivilprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3202; 2006 I S. 431; 2007 I S. 1781), die zuletzt durch Artikel 19 des Gesetzes vom 22. Februar 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 51) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

- a) In § 130a Absatz 3 Satz 1 wird das Wort „versehen“ durch die Wörter „oder einem qualifizierten elektronischen Siegel der Behörde versehen“ ersetzt.
- b) In § 371a Absatz 3 Satz 2 werden nach dem Wort „Signatur“ die Wörter „oder einem qualifizierten elektronischen Siegel der Behörde“ eingefügt.

(9) In § 32a Absatz 3 der Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 26. Juli 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 203) geändert worden ist, wird das Wort „versehen“ durch die Wörter „oder einem qualifizierten elektronischen Siegel der Behörde“ ersetzt.

(10) In § 52a Absatz 3 Satz 1 der Finanzgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. März 2001 (BGBl. I S. 442, 2262; 2002 I S. 679), die zuletzt durch Artikel 13 Absatz 3 des Gesetzes vom 10. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 64) geändert worden ist wird das Wort „versehen“ durch die Wörter „oder einem qualifizierten elektronischen Siegel der Behörde versehen“ ersetzt.

(11) In § 46c Absatz 3 Satz 1 des Arbeitsgerichtsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1979 (BGBl. I S. 853, 1036), das zuletzt durch Artikel 3 Absatz 1 des Gesetzes vom 4. Januar 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 10) geändert worden ist wird das Wort „versehen“ durch die Wörter „oder einem qualifizierten elektronischen Siegel der Behörde versehen“ ersetzt.

(12) In § 65a Absatz 3 Satz 1 des Sozialgerichtsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 1975 (BGBl. I S. 2535), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 19. Juni 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 155) geändert worden ist wird das Wort „versehen“ durch die Wörter „oder einem qualifizierten elektronischen Siegel der Behörde versehen“ ersetzt.‘

Begründung:

Der Gesetzentwurf führt das qualifizierte elektronische Siegel einer Behörde nur als weitere Unterart des Schriftformersatzes und stellt diese nicht – wie bereits bislang schon die qualifizierte elektronische Signatur – vollständig der Schriftform gleich. Zielführender ist jedoch die vollständige Gleichstellung der qualifizierten elektronischen Signatur mit dem qualifizierten elektronischen Siegel der Behörde, sowohl im Verfahrensrecht, als auch hinsichtlich des Beweiswertes in der Zivilprozessordnung und in allen gerichtlichen Verfahrensordnungen. Mit der Gleichstellung von qualifizierter elektronischer Signatur und qualifiziertem elektronischen Siegel kann für die Behörden eine erhebliche Vereinfachung der verwaltungsseitigen Abläufe erreicht werden, die noch über das im Regierungsentwurf dargelegte Potential hinausgehen.

5. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 27b Absatz 1 Satz 1 Nummer 1,
Satz 1a – neu – VwVfG)

Artikel 1 Nummer 3 § 27b Absatz 1 ist wie folgt zu ändern:

a) Satz 1 Nummer 1 ist wie folgt zu fassen:

„1. über eine Internetseite der für die Auslegung zuständigen Behörde oder der die Auslegung veranlassenden Behörde oder ihres jeweiligen Verwaltungsträgers und“

b) Nach Satz 1 ist folgender Satz einzufügen:

„Sofern die Veröffentlichung der Dokumente über eine Internetseite der die Auslegung veranlassenden Behörde oder ihres Verwaltungsträgers erfolgt, verweist die für die Auslegung zuständige Behörde auf ihrer Internetseite auf die Internetseite, auf der die Dokumente zugänglich sind.“

Begründung:

§ 27b Absatz 1 Satz 1 VwVfG-E bestimmt, dass die durch Rechtsvorschrift angeordnete Auslegung von Dokumenten zur Einsicht durch die Bereitstellung der Dokumente auf einer Internetseite der für die Auslegung zuständigen Behörde oder ihres Verwaltungsträgers und durch Zugänglichmachung auf mindestens eine andere Weise bewirkt wird.

Ersteres hat zur Folge, dass in Planfeststellungsverfahren die Dokumente auf den Internetseiten der Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirken wird, zugänglich zu machen sind. Nach § 73 Absatz 3 Satz 1 i. V. m. Absatz 2 VwVfG haben die Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirken wird, den Plan auszulegen. Dies würde bedeuten, dass künftig jede betroffene Gemeinde auf ihrer eigenen Internetseite die kompletten Planunterlagen bereitstellen muss. In Schleswig-Holstein erfolgt die Veröffentlichung von Planunterlagen hingegen regelmäßig durch die Planfeststellungsbehörde über eine zentrale Website (BOB-SH Planfeststellungsverfahren). Auch in der Bekanntmachung wäre künftig auf die Internetseiten jeder Auslegungsgemeinde hinzuweisen, statt auf eine zentrale Website.

Dieser zusätzliche Aufwand sollte vermieden werden. Daher sollte in § 27b Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 VwVfG-E ermöglicht werden, dass die Zugänglichmachung der Planunterlagen sowohl auf der Internetseite der für die Auslegung zuständigen Behörde als auch auf der die Auslegung veranlassenden Behörde erfolgen kann.

Bezüglich der Formulierung „über eine Internetseite“ anstelle von „auf einer Internetseite“: Aus der Einzelbegründung zu § 27b VwVfG-E auf den Seiten 16 und 17 der BR-Drucksache 369/23 ergibt sich, dass die Zugänglichmachung der auszulegenden Dokumente zum Beispiel auch in der Weise erfolgen könne, dass die Unterlagen auf einem gesetzlich vorgeschriebenen Portal, wie beispielsweise das UVP-Portal, bereitgestellt werden und dass hierauf über einen Link auf der Behördenseite Zugriff genommen werden könne. Diese Ausführungen in der Begründung decken sich nicht (mehr) mit der nun vorgesehenen gesetzlichen Regelung, wonach die Zugänglichmachung der auszulegenden Dokumente auf einer Internetseite der für die Auslegung zuständigen Behörde oder ihres Verwaltungsträgers erfolgt. Durch die beantragte Änderung wird auch der in der Einzelbegründung zu § 27b VwVfG-E angesprochene Fall unmissverständlich im Wortlaut der Norm erfasst. In der jetzigen Fassung könnte § 27b VwVfG-E aufgrund der dargestellten Diskrepanz zwischen Wortlaut der Norm und der Gesetzesbegründung zu Auslegungsschwierigkeiten, auch bei den Verwaltungsgerichten, führen.

Über den neuen Satz 2 wird gewährleistet, dass auf der Internetseite der für die Auslegung zuständigen Behörde auf die Veröffentlichung auf einer anderen Website hingewiesen wird. Dies kann beispielsweise über einen Link auf die Internetseite der die Auslegung veranlassenden Behörde oder ihres Verwaltungsträgers erfolgen.

6. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 27c Absatz 1 Satz 1 VwVfG)

In Artikel 1 Nummer 3 § 27c Absatz 1 Satz 1 ist das Wort „angeordnet“ durch die Wörter „angeordnet oder in das Ermessen der Behörde gestellt“ zu ersetzen.

Begründung:

Der vorgelegte Gesetzentwurf erfasst nur Erörterungen, die durch Rechtsvorschrift angeordnet sind. Jedenfalls im Immissionsschutzrecht steht der Erörterungstermin im Ermessen der Behörde, sodass aufgrund des Wortlauts in diesem Fall nicht von der Regelung Gebrauch gemacht werden kann. Um auch in den Fällen eines Erörterungstermins, einer mündlichen Verhandlung oder einer Antragskonferenz, die im Ermessen der Behörde stehen, dieser zu ermöglichen die digitalen Formate zu nutzen, ist die Regelung zu ergänzen.

7. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 27c Absatz 3 Satz 2 – neu – VwVfG)

Dem Artikel 1 Nummer 3 § 27c Absatz 3 ist folgender Satz anzufügen:

„Die zuständige Behörde hat geeignete Vorkehrungen dafür zu treffen, dass nur die nach Absatz 2 Satz 1 und 2 berechtigten Zugang zu der Online-Konsultation haben; dasselbe gilt für Video- und Telefonkonferenzen.“

Begründung:

Daneben ist eine Regelung hinsichtlich der Sicherstellung der Zugangsberechtigung zu treffen, damit seitens der Behörde dieser Aspekt berücksichtigt wird und der Teilnehmerkreis nicht unzulässig erweitert wird, zum Beispiel durch einfache Weitergabe eines Zugangslinks.

8. Zu Artikel 1 Nummer 3a – neu – (§ 30 Satz 2 – neu – VwVfG)

Nach Artikel 1 Nummer 3 ist folgende Nummer einzufügen:

„3a. Dem § 30 wird folgender Satz angefügt:

„Insbesondere sind Urkunden, Akten und elektronische Dokumente geheim zu halten, wenn das Bekanntwerden ihres Inhalts dem Wohl des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde oder wenn die Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach geheim gehalten werden müssen.“ ‘

Begründung:

Die Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass im Einzelfall mit einer Veröffentlichung von Unterlagen im Internet, wie nun in § 27 b VwVfG-E geregelt, ein höheres Risiko der Beeinträchtigung von Sicherheitsinteressen, zum Beispiel kritischer Infrastrukturen, einhergehen kann. Denn die betreffenden Informationen werden bei einer Veröffentlichung im Internet einem potentiell unbegrenzten Personenkreis zugänglich gemacht. Hier steht die Befürchtung im Raum, dass die auszulegenden Unterlagen dadurch auch für sachfremde Zwecke automatisiert auffind- und auswertbar sind. Dazu können auch solche gehören, die gegen nationale Sicherheitsinteressen verstoßen. Die Regelung orientiert sich an § 23 UVPG.

9. Zu Artikel 1 Nummer 5a – neu – (§ 72 Absatz 1 VwVfG)

Nach Artikel 1 Nummer 5 ist folgende Nummer einzufügen:

„5a. In § 72 Absatz 1 werden die Wörter „zu gewähren ist.“ durch die Wörter „zu gewähren ist, die §§ 27a bis 27c bleiben unberührt.“ ersetzt.“

Begründung:

Die Änderung dient der Klarstellung, dass trotz des in Satz 1 angeordneten Anwendungsvorrangs der §§ 73 bis 78 VwVfG die Regelungen der §§ 27a bis 27c VwVfG-E anzuwenden sind. Die vermeidet, insbesondere im Hinblick auf den Erörterungstermin, etwaige Auslegungsschwierigkeiten.

10. Zu Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe b (§ 73 Absatz 3 Satz 2 VwVfG),
Nummer 7 Buchstabe b (§ 74 Absatz 4 Satz 3 VwVfG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob es einer Anpassung des Wortlauts der Regelungen bedarf, um klarzustellen, dass die Anhörungsbehörde (§ 73 Absatz 3 Satz 2 VwVfG-E) und die Planfeststellungsbehörde (§ 74 Absatz 4 Satz 3 VwVfG-E) nicht nur ausschließlich eine einzige Gemeinde bestimmen können, bei der eine andere Zugangsmöglichkeit zur Verfügung zu stellen ist, sondern auch mehrere.

Begründung:

Der Wortlaut der Regelungen legt nahe, dass ausschließlich bei einer einzigen von mehreren Gemeinden eine andere Zugangsmöglichkeit für die Zugänglichmachung auszulegender Dokumente zur Einsicht zur Verfügung zu stellen ist („in welcher der Gemeinden“, „mit der jeweiligen Gemeinde“). Aus der Begründung ergibt sich nicht, dass mit der Regelung eine Begrenzung auf nur eine Gemeinde beabsichtigt ist. Vielmehr soll lediglich nicht zwingend in allen

betroffenen Gemeinden auch eine andere Zugangsmöglichkeit zur Verfügung gestellt werden müssen. Wenn nun bereits in der Einzelbegründung zu § 27b VwVfG-E Streckenvorhaben als Beispiel genannt werden, in denen eine einzige andere Zugangsmöglichkeit nicht ausreichend sein kann, erschiene es widersinnig, für Planfeststellungsverfahren von vornherein eine Beschränkung auf nur eine einzige Gemeinde vorzunehmen. Eine solche Beschränkung ist aus Verfahrenssicht nicht sinnvoll.

11. Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 103 VwVfG)

Artikel 1 Nummer 8 § 103 ist wie folgt zu fassen:

„§ 103

Übergangsregelung für die Durchführung von Verwaltungsverfahren

Die Regelungen dieses Gesetzes sind auch auf bereits vor Inkrafttreten dieses Gesetzes begonnene, aber noch nicht abgeschlossene Verfahren nach Maßgabe des Satzes 2 anwendbar. Verfahrensschritte, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes nach diesem Gesetz oder dem Planungssicherungsgesetz in der jeweils geltenden Fassung begonnen, aber noch nicht abgeschlossen wurden, sind nach diesem Gesetz in der vor Inkrafttreten geltenden Fassung oder nach dem Planungssicherungsgesetz in der jeweils geltenden Fassung durchzuführen.“

Begründung:

Die bislang vorgesehene Regelung führt bei zeitlich länger dauernden Verfahren, wie zum Beispiel der Planfeststellung, dazu, dass unter Umständen für einen recht langen Zeitraum (zum Beispiel bei Verfahren mit zwischenzeitlichen Umplanungen, „Deckblattverfahren“) das VwVfG vor Änderung beziehungsweise das PlanSiG anwendbar bleibt. Eine Übergangsregelung, die auf einzelne Verfahrensschritte abstellt, ist daher zielführender.

12. Zu Artikel 2 Absatz 2 Nummer 01 – neu – (§ 18 Absatz 1 Satz 4 UVPG)

Artikel 2 Absatz 2 Nummer 1 ist folgende Nummer voranzustellen:

,01. In § 18 Absatz 1 Satz 4 wird nach der Angabe „§ 73 Absatz 3 Satz 1“ die Angabe „und 2“ eingefügt.‘

Begründung:

Notwendige Folgeänderung. Die Verweisung im UVPG soll entsprechend der Änderung des VwVfG angepasst werden, damit die beabsichtigte Entbürokratisierung auch bei Verfahren mit UVP-pflichtigen Anlagen zur Geltung kommt.

Derzeit verweist § 18 Absatz 1 Satz 4 UVPG auf § 73 Absatz 3 Satz 1 VwVfG. Mit dem 5. VwVfÄndG soll § 73 Absatz 3 Satz 1 VwVfG um einen Satz 2 ergänzt werden. Vor diesem Hintergrund ist es notwendig § 18 Absatz 1 Satz 4 UVPG um den ergänzenden Satz 2 des § 73 Absatz 3 VwVfG-E anzupassen. Die Anpassung ist insbesondere im Hinblick auf das Ziel der Entbürokratisierung und Verfahrensvereinfachung angebracht.