

Stellungnahme

zu dem

Entwurf eines Fünften Gesetzes

zur

Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften

(5. VwVfÄndG)

(BT-Drs. 20/8299)

I. Zusammenfassende Bewertung des Gesetzentwurfes

Der Gesetzentwurf soll Vorschriften des Planungssicherstellungsgesetzes (PlanSiG)¹ in Dauerrecht überführen, die sich nach Ansicht des Gesetzgebers bewährt haben. Hierbei handelt es sich vor allem um die im PlanSiG enthaltenen Möglichkeiten der digitalen Bekanntmachung², der digitalen Auslegung von Dokumenten³ und der digitalen Erörterung⁴. Außerdem werden die Möglichkeiten der elektronischen Übermittlung von Erklärungen an Behörden erweitert und neu geregelt.⁵ Weil die Länder den neuen Regelungen vergleichbare Vorschriften nicht bis zum Außerkrafttreten des PlanSiG am 31. Dezember 2023 erlassen können, wird die Geltungsdauer dieses Gesetzes teilweise - nämlich für das Verwaltungsverfahren der Länder - verlängert.⁶

Der Gesetzentwurf erreicht sein Ziel, mehr digitale Kommunikation mit und von Behörden zu ermöglichen. Er leidet aber vor allem daran, dass es sich lediglich um eine

¹ vom 20. Mai 2020 (BGBl. I S. 1041), zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 22. März 2023 (BGBl. I 2023 Nr. 88)

² § 2 PlanSiG

³ § 3 PlanSiG

⁴ § 5 PlanSiG

⁵ § 3a VwVfG-E

⁶ Nr. 3 Drs. 20(4)310

(weitere) Insellösung für einen Teilbereich des Rechts handelt. Er wird damit den Herausforderungen, die Digitalisierung für den Rechtsverkehr bedeutet, nur eingeschränkt gerecht. Im Einzelnen:

Der Gesetzentwurf nimmt nur die Kommunikation mit Behörden in Verfahren nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz in den Blick. Die Regelungen zur Kommunikation mit Behörden in Sozialverwaltungsverfahren⁷ und in Steuerverwaltungsverfahren⁸ bleiben unverändert. Der Gesetzentwurf erreicht auch keinen vollständigen Gleichlauf der Vorschriften für die Kommunikation mit Behörden im allgemeinen Verwaltungsverfahren und für die Kommunikation mit Verwaltungsgerichten.⁹ Der Gesetzentwurf nimmt weiter hin, dass das Verwaltungsverfahren in den Ländern für einen nicht unerheblichen Übergangszeitraum hinsichtlich der Regelungen zur elektronischen Kommunikation von den auf Bundesebene geltenden Regelungen abweicht.

Der Gesetzentwurf hält an § 3a Abs. 1 VwVfG fest, wonach die Übermittlung elektronischer Dokumente nur zulässig ist, soweit der Empfänger hierfür einen Zugang eröffnet hat. Demgegenüber sieht § 55d VwGO beispielsweise bereits seit dem 1. Januar 2022 vor, dass die Kommunikation professioneller Einreicher (Rechtsanwälte u.a.) mit den Verwaltungsgerichten grundsätzlich nur noch elektronisch abgewickelt werden darf. Die in § 3a Abs. 1 VwVfG weiterhin formulierte Zurückhaltung gegenüber digitalen Kommunikationsformen wird den Anforderungen an den Digitalisierungsprozess nicht (mehr) gerecht. Das gleiche gilt für die neuen Regelungen zur Bekanntmachung¹⁰ und zur Zugänglichmachung auszulegender Dokumente¹¹.

Lösung: Der Gesetzentwurf sollte sich im Interesse der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit zunächst darauf beschränken, die Geltungsdauer des Planungssicherstellungsgesetzes zu verlängern. Die dadurch gewonnene Zeit sollte der Entwicklung und Umsetzung eines klaren, einfachen für alle Bereiche des Rechts geltenden digitalen

⁷ § 36a SGB I

⁸ § 87a AO

⁹ § 55a VwGO

¹⁰ § 27a VwVfG-E

¹¹ § 27b VwVfG-E

Kommunikationskonzepts dienen. Dieses Konzept sollte folgenden Grundsätzen genügen:

1. elektronische Kommunikation ist in allen Bereichen des Rechts der Regelfall - papierhafte Kommunikation darf nur dort stattfinden, wo elektronische Kommunikation nicht möglich ist
2. elektronische Kommunikation erfolgt in allen Bereichen des Rechts nach denselben Regeln
3. Zugang zu elektronischen Kommunikationsmöglichkeiten ist einfach zu erlangen - denkbar wäre es, die Übersendung eines handschriftlich unterzeichneten Dokuments im pdf-Format stets ausreichen zu lassen

II. Bewertung der wesentlichen Regelungen des Entwurfs

Art. 1 Nr. 2 BT-Drs. 20/8299 und Nr. 1 Buchst. b Drs. 20(4)310 - Änderung § 3a VwVfG-E

Die ausdrückliche Einbeziehung der Kommunikation aus einem besonderen Anwaltspostfach, einem diesem vergleichbaren Postfach, einem besonderen Behördenpostfach oder einem besonderen Bürgerpostfach in die zulässigen elektronischen Kommunikationsformen ist konsequent.

Der Wortlaut des § 3a Abs. 3 Nr. 2 VwVfG-E weicht allerdings ohne erkennbaren Grund von der Formulierung in § 55a VwGO und den Parallelvorschriften in den übrigen Prozessordnungen ab. Es wird daher angeregt, eine diesen Vorschriften entsprechende Formulierung zu wählen.

Die Beschränkung der Kommunikation aus den genannten Postfächern heraus auf die „Hin-Kommunikation“ erscheint nicht geboten. Weder gebietet der Grundsatz der Wahrung der Schriftform noch gebietet die Notwendigkeit, den Erhalt und den Inhalt eines Behördenschreibens, das in Schriftform zu erfolgen hat, zu beweisen, eine solche Beschränkung. Ein schriftformbedürftiger Akt einer Behörde genügt den Formanforderungen, wenn er von einem besonderen Behördenpostfach an eines der in § 3a Abs. 3 Nr. 2 VwVfG-E genannten Postfächer übersandt wird. Daran ändert sich nichts, wenn der Empfänger des Dokuments dieses später an eine weitere Person,

etwa seinen Mandanten, weiterleitet. Insoweit sind auch keine Beweisprobleme ersichtlich.

Art. 1 Nr. 3 BT-Drs. 20/8299 - § 27a - § 27c VwVfG-E

§ 27a VwVfG-E

In § 27a VwVfG-E sollte das Wort „auch“ gestrichen werden. Ein Grund dafür, öffentliche Bekanntmachungen sowohl in digitaler Form als auch in einer weiteren Form zu bewirken, ist nicht ersichtlich. Das von der Vorschrift vorgesehene Nebeneinander zweier Bekanntmachungsformen ist ineffizient und darüber hinaus fehleranfällig, weil es stets geschehen kann, dass die verschiedenen Bekanntmachungen inhaltlich voneinander abweichen. In Fällen, in denen ein digitaler Zugang nicht möglich ist, kann der Zugang zu den Unterlagen ausnahmsweise durch Zurverfügungstellung eines öffentlich zugänglichen Lesegeräts sichergestellt werden.

§ 27b VwVfG-E

Die Vorschrift - sowie der Änderungsvorschlag zu § 73 Abs. 3 VwVfG-E⁻¹² regelt, dass neben der Veröffentlichung im Internet mindestens eine alternative Variante der Zugänglichmachung¹³ gewählt werden muss. Die Verpflichtung zur Veröffentlichung außerhalb des Internet sollte gestrichen werden. Die gewählte Formulierung ist vage und erzeugt daher Rechtsunsicherheit darüber, welche weiteren Formen der Zugänglichmachung zulässig sind. Das Erfordernis einer weiteren Form der Zugänglichmachung löst zudem erheblichen Verwaltungsaufwand aus, der durch Streichung dieses Erfordernisses vermieden werden kann.

Nr. 3 Drs. 20(4)310 - Art. 3 5. VwVfÄndG

Die Perpetuierung der Geltung des Planungssicherstellungsgesetzes für die Länder bei gleichzeitiger Überführung des Großteils der Regelungen des Planungssicherstellungsgesetzes¹⁴ in das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes ist vor dem Hintergrund des Ziels eines Gleichlaufs der Verwaltungsverfahrensgesetzes von Bund und

¹² Art. 1 Nr. 6 Buchst. a 5. VwVfÄndG

¹³ § 27b Abs. 1 Nr. 2 VwVfG-E

¹⁴ Ohne § 4 PlanSiG

Ländern kritikwürdig. Stattdessen sollte das Planungssicherstellungsgesetz insgesamt in seiner Geltung verlängert werden um Bund und Ländern die Gelegenheit zu geben, gleichlautende Regelungen zeitlich parallel in ihre Verwaltungsverfahrensgesetze aufzunehmen.

Berlin, den 15. Oktober 2023

Dr. Robert Seegmüller