

Mit der neuen Möglichkeit, auch in Verwaltungsverfahren schriftformbedürftige elektronische Erklärungen gegenüber Behörden schriftformersetzend über besondere elektronische Postfächer abzugeben, wird an eine bereits bestehende Kommunikationsinfrastruktur angeknüpft. Daher ist insoweit kein weiterer Erfüllungsaufwand zu erwarten.

Die Zulassung des qualifizierten elektronischen Siegels als Schriftformersatz für Behörden schafft keine Verpflichtung für die Verwaltung. Die Nutzung des qualifizierten elektronischen Siegels als Schriftformersatz für Behörden ist nicht verpflichtend, sondern eine zusätzliche Möglichkeit zu dem bereits im bisherigen Recht geregelten elektronischen Schriftformersatz durch die qualifizierte elektronische Signatur nach § 3a Absatz 2. Die Nutzung des qualifizierten elektronischen Siegels verursacht voraussichtlich weniger technischen Aufwand, jedenfalls aber weniger Kosten als die Nutzung der qualifizierten elektronischen Signatur. Denn die Behörden müssen für die Nutzung der qualifizierten elektronischen Signatur aufgrund des Personenbezugs der Signatur die zum Signieren erforderliche technische Infrastruktur und die erforderlichen Zertifikate für jede einzelne zeichnungsberechtigte Person bereitstellen. Da das qualifizierte elektronische Siegel nicht personenbezogen, sondern behördenbezogen ist, wird voraussichtlich weniger technische Infrastruktur und auch weniger Zertifikate benötigt. Insofern gibt das qualifizierte elektronische Behördensiegel den Behörden in vielen Bereichen die Möglichkeit, auf die Bereitstellung der für die personenbezogene qualifizierte elektronische Signatur benötigte Infrastruktur und Zertifikate zu verzichten, also den insoweit gesetzlich bereits vorgegebenen Erfüllungsaufwand zu reduzieren.

F. Weitere Kosten

Sonstige Kosten für die Wirtschaft sind voraussichtlich nicht zu erwarten. Es entstehen keine Kosten für soziale Sicherungssysteme und keine Auswirkungen auf Einzelpreise sowie das Preisniveau.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER

Berlin, 11. September 2023

An die
Präsidentin des
Deutschen Bundestages
Frau Bärbel Bas
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher
Vorschriften (5. VwVfÄndG)

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium des Innern und für Heimat.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG ist als
Anlage 2 beigefügt.

Die Stellungnahme der Bundesregierung zur Stellungnahme des Nationalen Nor-
menkontrollrates ist als Anlage 3 beigefügt.

Der Gesetzentwurf ist dem Bundesrat am 18. August 2023 als besonders eilbedürftig
zugeleitet worden.

Die Stellungnahme des Bundesrates zu dem Gesetzentwurf sowie die Auffassung der
Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates werden unverzüglich nachge-
reicht.

Mit freundlichen Grüßen
Olaf Scholz

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt

Anlage 1

Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften
(5. VwVfÄndG)

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1**Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes**

Das Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 24 Absatz 3 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 (BGBl. I S. 2154) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltübersicht wird wie folgt geändert:
 - a) Die Angabe zu § 27a wird durch die folgenden Angaben ersetzt:
 - „§ 27a Bekanntmachung im Internet
 - § 27b Zugänglichmachung auszulegender Dokumente
 - § 27c Erörterung mit Verfahrensbeteiligten oder der Öffentlichkeit“
 - b) Die Angabe zu § 103 wird wie folgt gefasst: „§ 103 Übergangsregelung für die Durchführung von Verwaltungsverfahren“.
2. § 3a wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 2 Satz 4 und 5 wird aufgehoben.
 - b) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 3 eingefügt:
 - „(3) Die Schriftform kann auch ersetzt werden
 1. durch unmittelbare Abgabe der Erklärung in einem elektronischen Formular, das von der Behörde in einem Eingabegerät oder über öffentlich zugängliche Netze zur Verfügung gestellt wird; bei einer Eingabe über öffentlich zugängliche Netze muss ein elektronischer Identitätsnachweis nach § 18 des Personalausweisgesetzes, nach § 12 des eID-Karte-Gesetzes oder nach § 78 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes erfolgen;
 2. durch Übermittlung einer von dem Erklärenden elektronisch signierten Erklärung an die Behörde
 - a) aus einem besonderen elektronischen Anwaltspostfach nach den §§ 31a und b der Bundesrechtsanwaltsordnung oder aus einem entsprechenden, auf gesetzlicher Grundlage errichteten elektronischen Postfach;
 - b) aus einem elektronischen Postfach einer Behörde oder einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, das nach Durchführung eines Identifizierungsverfahrens nach den Regelungen der auf Grund des § 130 Absatz 2 Satz 2 der Zivilprozessordnung erlassenen Rechtsverordnung eingerichtet wurde;

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt

- c) aus einem elektronischen Postfach einer natürlichen oder juristischen Person oder einer sonstigen Vereinigung, das nach Durchführung eines Identifizierungsverfahrens nach den Regelungen der auf Grund des § 130 Absatz 2 Satz 2 der Zivilprozessordnung erlassenen Rechtsverordnung eingerichtet wurde;
 - d) mit der Versandart nach § 5 Absatz 5 des De-Mail-Gesetzes;
3. bei elektronischen Verwaltungsakten oder sonstigen elektronischen Dokumenten der Behörde
- a) indem diese mit dem qualifizierten elektronischen Siegel der Behörde versehen werden;
 - b) durch Versendung einer De-Mail-Nachricht nach § 5 Absatz 5 des De-Mail-Gesetzes, bei der die Bestätigung des akkreditierten Diensteanbieters die erlassende Behörde als Nutzer des De-Mail-Kontos erkennen lässt.“
- c) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4.
- d) Folgender Absatz 5 wird angefügt:
- „(5) Ermöglicht die Behörde die unmittelbare Abgabe einer Erklärung in einem elektronischen Formular, das von der Behörde in einem Eingabegerät oder über öffentlich zugängliche Netze zur Verfügung gestellt wird, so hat sie dem Erklärenden vor Abgabe der Erklärung Gelegenheit zu geben, die gesamte Erklärung auf Vollständigkeit und Richtigkeit zu prüfen. Nach der Abgabe ist dem Erklärenden eine Kopie der Erklärung zur Verfügung zu stellen.“
3. § 27a wird durch die folgenden §§ 27a bis 27c ersetzt:

„§ 27a

Bekanntmachung im Internet

(1) Ist durch Rechtsvorschrift eine öffentliche oder ortsübliche Bekanntmachung angeordnet, so ist diese dadurch zu bewirken, dass der Inhalt der Bekanntmachung auch auf einer Internetseite der Behörde oder ihres Verwaltungsträgers zugänglich gemacht wird. Soweit durch Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist, ist für die Einhaltung einer vorgeschriebenen Frist die Zugänglichmachung im Internet nach Satz 1 maßgeblich.

(2) Absatz 1 gilt nicht, wenn eine Zugänglichmachung im Internet, insbesondere aus technischen Gründen, nicht möglich ist.

§ 27b

Zugänglichmachung auszulegender Dokumente

(1) Ist durch Rechtsvorschrift die Auslegung von Dokumenten zur Einsicht angeordnet, so ist sie dadurch zu bewirken, dass die Dokumente zugänglich gemacht werden

1. auf einer Internetseite der für die Auslegung zuständigen Behörde oder ihres Verwaltungsträgers und
2. auf mindestens eine andere Weise.

Ist eine Veröffentlichung der auszulegenden Unterlagen im Internet, insbesondere aus technischen Gründen, nicht möglich, so wird die angeordnete Auslegung zur Einsicht durch die andere Zugangsmöglichkeit nach Satz 1 Nummer 2 bewirkt.

(2) In der Bekanntmachung der Auslegung sind anzugeben

1. der Zeitraum der Auslegung,
2. die Internetseite, auf der die Zugänglichmachung erfolgt, sowie
3. Art und Ort der anderen Zugangsmöglichkeit.

(3) Die Behörde kann verlangen, dass die Dokumente, die für die Auslegung einzureichen sind, in einem verkehrüblichen elektronischen Format eingereicht werden.

(4) Sind in den auszulegenden Dokumenten Geheimnisse nach § 30 enthalten, so ist derjenige, der diese Dokumente einreichen muss, verpflichtet,

1. diese Geheimnisse zu kennzeichnen und
2. der Behörde zum Zwecke der Auslegung zusätzlich eine Darstellung vorzulegen, die den Inhalt der betreffenden Teile der Dokumente ohne Preisgabe der Geheimnisse beschreibt.

§ 27c

Erörterung mit Verfahrensbeteiligten oder der Öffentlichkeit

(1) Ist durch Rechtsvorschrift eine Erörterung, insbesondere ein Erörterungstermin, eine mündliche Verhandlung oder eine Antragskonferenz angeordnet, kann sie ersetzt werden

1. durch eine Onlinekonsultation oder
2. mit Einwilligung der zur Teilnahme Berechtigten durch eine Video- oder Telefonkonferenz.

(2) Bei einer Onlinekonsultation ist den zur Teilnahme Berechtigten innerhalb einer vorher bekannt zu machenden Frist Gelegenheit zu geben, sich schriftlich oder elektronisch zu äußern. Die Frist soll mindestens eine Woche betragen. Werden für die Onlinekonsultation Informationen zur Verfügung gestellt, so gilt § 27b Absatz 4 entsprechend.

(3) Sonstige Regelungen, die die Durchführung einer Erörterung nach Absatz 1 betreffen, bleiben unberührt.“

4. § 33 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 4 Nummer 4 Buchstabe b wird wie folgt gefasst:

„b) die ein anderes technisches Format als das Ausgangsdokument, das verbunden ist mit einer qualifizierten elektronischen Signatur oder einem qualifizierten elektronischen Siegel einer Behörde, erhalten haben.“

b) Absatz 5 wird wie folgt gefasst:

„(5) Der Beglaubigungsvermerk muss zusätzlich zu den Angaben nach Absatz 3 Satz 2 bei der Beglaubigung

1. des Ausdrucks eines elektronischen Dokuments, das mit einer qualifizierten elektronischen Signatur oder einem qualifizierten elektronischen Siegel einer Behörde verbunden ist, die Feststellungen enthalten,
 - a) wen die Signaturprüfung als Inhaber der Signatur ausweist oder welche Behörde die Signaturprüfung als Inhaber des Siegels ausweist,
 - b) welchen Zeitpunkt die Signaturprüfung für die Anbringung der Signatur oder des Siegels ausweist und
 - c) welche Zertifikate mit welchen Daten dieser Signatur oder diesem Siegel zu Grunde lagen;
2. eines elektronischen Dokuments den Namen des für die Beglaubigung zuständigen Bediensteten und die Bezeichnung der Behörde, die die Beglaubigung vornimmt, enthalten; die Unterschrift des für die Beglaubigung zuständigen Bediensteten und das Dienstsiegel nach Absatz 3 Satz 2 Nummer 4 werden durch eine dauerhaft überprüfbare qualifizierte elektronische Signatur oder durch ein dauerhaft überprüfbares qualifiziertes elektronisches Siegel der Behörde ersetzt.

Wird ein elektronisches Dokument, das ein anderes technisches Format erhalten hat als das Ausgangsdokument, das mit einer qualifizierten elektronischen Signatur oder mit einem qualifizierten elektronischen Siegel einer Behörde verbunden ist, nach Satz 1 Nummer 2 beglaubigt, so muss der Beglaubigungsvermerk zusätzlich die Feststellungen nach Satz 1 Nummer 1 für das Ausgangsdokument enthalten.“

5. § 37 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 2 Satz 3 wird die Angabe „Abs. 2“ durch die Wörter „Absatz 2 und 3“ ersetzt.
- b) In Absatz 3 Satz 3 werden die Wörter „Absatz 2 Satz 4 Nummer 3“ durch die Wörter „Absatz 3 Nummer 3 Buchstabe b“ ersetzt.
- c) In Absatz 4 Satz 1 wird die Angabe „Abs. 2“ durch die Angabe „Absatz 2“ ersetzt und werden nach dem Wort Signatur die Wörter „oder für das nach § 3a Absatz 3 Nummer 3 Buchstabe a erforderliche Siegel“ eingefügt.

6. § 73 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 2 wird vor dem Wort „ausgelegt“ die Angabe „nach § 27b“ eingefügt.
- b) In Absatz 3 wird nach Satz 1 folgender Satz eingefügt: „Die Anhebungsbehörde bestimmt, in welcher der Gemeinden nach Absatz 2 eine andere Zugangsmöglichkeit nach § 27b Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 zur Verfügung zu stellen ist und legt im Benehmen mit der jeweiligen Gemeinde die Zugangsmöglichkeit fest.“
- c) Absatz 4 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 werden die Wörter „bei der Gemeinde“ durch die Wörter „bei einer Gemeinde nach Absatz 2“ ersetzt.
 - bb) In Satz 2 wird die Angabe „Satz 2“ durch die Angabe „Satz 3“ ersetzt.
- d) In Absatz 5 Satz 1 werden nach dem Wort „Gemeinden“ die Wörter „nach Absatz 2“ eingefügt.

7. § 74 Absatz 4 wird wie folgt geändert:

- a) In Satz 2 werden die Wörter „der Ort und die Zeit der Auslegung sind ortsüblich bekannt zu machen“ durch die Wörter „die Auslegung ist ortsüblich bekannt zu machen“ ersetzt.
- b) Nach Satz 2 wird folgender Satz eingefügt:

„Die Planfeststellungsbehörde bestimmt, in welcher Gemeinde eine andere Zugangsmöglichkeit nach § 27b Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 zur Verfügung zu stellen ist und legt im Benehmen mit der jeweiligen Gemeinde die Zugangsmöglichkeit fest.“

8. § 103 wird wie folgt gefasst:

„§ 103

Übergangsregelung für die Durchführung von Verwaltungsverfahren

Auf alle vor dem 1. Januar 2024 begonnenen, aber nicht abgeschlossenen Verwaltungsverfahren sind dieses Gesetz in der bis zum 31. Dezember 2023 geltenden Fassung und das Planungssicherungsgesetz weiter anzuwenden. Dies gilt nicht für § 3a.“

Artikel 2

Folgeänderungen

(1) In der Anlage der Besonderen Gebührenverordnung Eisenbahn-Bundesamt vom 21. Juli 2021 (BGBl. I S. 3182), die zuletzt durch Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung vom 20. Juni 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 159) geändert worden ist, werden in Nummer 2.5 die Wörter „§ 73 Absatz 3 Satz 1 und Satz 5 bis 7 VwVfG“ durch die Wörter „§ 73 Absatz 3 Satz 1 und 2 sowie Absatz 5 bis 7“ ersetzt.

(2) Das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. März 2021 (BGBl. I S. 540), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 20 Absatz 2 Satz 2 wird aufgehoben.
2. In § 56 Absatz 3 wird nach der Angabe „Absatz 2“ die Angabe „und 3“ eingefügt.

(3) In § 8 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 der BEHG-Doppelbilanzierungsverordnung vom 27. Januar 2023 (BGBl. 2023 I Nummer 29) werden die Wörter „Absatz 2 Satz 4“ durch die Angabe „Absatz 3“ ersetzt.

(4) In § 70 Absatz 1 Satz 1 der 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 nach den Wörtern „§ 3a Absatz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes“ ein Komma und die Wörter „schriftformersetzend nach § 3a Absatz 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes und § 9a Absatz 5 des Onlinezugangsgesetzes“ eingefügt.

(5) In § 6 Absatz 5 Satz 1 der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Februar 1995 (BGBl. I S. 180), die zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 22. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88) geändert worden ist, wird die Angabe „27a“ durch die Wörter „Die §§ 27a und 27b“ ersetzt.

(6) § 6 Absatz 1 der InVeKoS-Verordnung vom 24. Februar 2015 (BGBl. I S. 166), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 19. Mai 2021 (BANz AT 28. Mai 2021 V2) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Satz 3 Nummer 1 werden vor dem Komma die Wörter „oder ihres qualifizierten elektronischen Siegels“ eingefügt.
2. In Satz 5 werden die Wörter „§ 3a Absatz 2 Satz 5“ durch die Wörter „§ 3a Absatz 3 Nummer 1“ ersetzt.

(7) § 25 Absatz 1 Satz 2 der Fahrzeug-Zulassungsverordnung vom 20. Juli 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 199) wird wie folgt geändert:

1. In Nummer 1 werden die Wörter „§ 3a Absatz 2 Satz 4 Nummer 3“ durch die Wörter „§ 3a Absatz 3 Nummer 3 Buchstabe b“ ersetzt.
2. Nummer 2 wird aufgehoben.
3. Nummer 3 wird Nummer 2.

Artikel 3

Bekanntmachungserlaubnis

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat kann den Wortlaut des Verwaltungsverfahrensgesetzes in der ab dem 1. Januar 2024 geltenden Fassung im Bundesgesetzblatt bekannt machen.

Artikel 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2024 in Kraft.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Mit dem Planungssicherstellungsgesetz (PlanSiG) vom 20. Mai 2020 (BGBl. I S. 1041), das zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 22. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88) geändert worden ist, wurde sichergestellt, dass auch unter den erschwerten Bedingungen während der COVID-19-Pandemie Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie besondere Entscheidungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung ordnungsgemäß durchgeführt werden konnten. Die Regelungen des PlanSiG ermöglichten aus Anlass der Pandemie die digitale Durchführung notwendiger Verfahrensschritte, setzen für ihre Anwendung jedoch keine pandemische Lage oder konkrete Beeinträchtigung voraus. Sie sind allerdings bis zum 31. Dezember 2023 befristet.

Die Bundesregierung war aufgefordert, zu prüfen, welche der Instrumente mit dem PlanSiG befristet zur Verfügung gestellt worden sind, sich in der praktischen Anwendung so bewährt haben, dass sie auch außerhalb der zu bewältigenden Ausnahmesituation sinnvoll eingesetzt werden können (Beschluss des Ausschusses für Inneres und Heimat, BT-Drs. 19/19214, S. 6). Nach Abschluss der Evaluierung des PlanSiG durch das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung im Herbst 2022 leitet sich daraus der Auftrag ab, bewährte Regelungen in Dauerrecht zu überführen. Vor allem haben sich digitale Instrumente im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung bewährt, insbesondere digitale Möglichkeiten der Bekanntmachung, der Auslegung von Dokumenten und der in verschiedenen Verfahrensstadien erforderlichen Erörterung. Diese Instrumente sollen nunmehr dauerhaft zur Verfügung gestellt werden.

Mit der fortschreitenden Digitalisierung ist zunehmend das Bedürfnis nach weiteren Möglichkeiten des elektronischen Schriftformersatzes in Verwaltungsverfahren entstanden. Soweit in Verwaltungsverfahren Schriftformerfordernisse für Behörden gelten, wird beklagt, dass die Ausstattung mit qualifizierten elektronischen Signaturzertifikaten und den Signatureinrichtungen für die einzelnen zeichnungsbefugten Beschäftigten einen zu hohen Kosten- und Ressourceneinsatz erfordere. Von Seiten der Anwaltschaft wird gefordert, schriftformersetzende elektronische Kommunikation auch in Verwaltungsverfahren über das besondere elektronische Anwaltspostfach zuzulassen, dessen Nutzung für die elektronische Kommunikation mit den Gerichten zwingend vorgeschrieben ist.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Wesentliche Regelungen des PlanSiG sollen in modifizierter Form in das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) übernommen werden. Aufgrund der Erfahrungen mit dem PlanSiG wird die bislang zusätzlich und als Soll-Vorschrift geregelte öffentliche Bekanntmachung im Internet nunmehr zwingend und als Wirksamkeitsvoraussetzung vorgegeben. Zur Einsicht auszulegende Dokumente sind vorrangig über das Internet zugänglich zu machen. Zudem werden die Onlinekonsultation sowie die Video- und Telefonkonferenz als bewährte Formate der elektronischen Ersetzung von Erörterungen, mündlichen Verhandlungen und Ähnlichem aus dem PlanSiG in das VwVfG überführt.

Im Zuge dieser Änderungen des VwVfG werden im Verwaltungsverfahren als weitere Möglichkeiten des elektronischen Schriftformersatzes für schriftformbedürftige Erklärungen gegenüber Behörden besondere elektronische Postfächer zugelassen, insbesondere das besondere elektronische Anwaltspostfach. Für schriftformbedürftige Erklärungen von Behörden wird als zusätzliche Möglichkeit des elektronischen Schriftformersatzes das qualifizierte elektronische Siegel zugelassen.

Das Verwaltungsverfahrensgesetz regeln Bund und Länder grundsätzlich für ihre eigenen Behörden jeweils selbst. Von erheblicher Bedeutung ist, dass die Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder im Wortlaut übereinstimmen (Konkordanzgesetzgebung). Nach § 137 Absatz 1 Nummer 2 der Verwaltungsgerichtsordnung

ist die Übereinstimmung im Wortlaut zudem Voraussetzung für die Revisibilität der Landesverwaltungsverfahrensgesetze und dient damit der einheitlichen Auslegung der Vorschriften durch die Gerichte. Der Gesetzentwurf für die Änderung des VwVfG basiert deshalb auf einer zwischen Bund und Ländern gemeinsam erarbeiteten Grundlage und soll die Basis für eine einheitliche Änderung der Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder bilden.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Hinsichtlich aller Materien, für die dem Bund die Sachkompetenz zukommt, kann er – als Annex – das Verwaltungsverfahren mitregeln.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Entwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und dem Völkerrecht vereinbar.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Es ist davon auszugehen, dass die Einführung zusätzlicher digitaler Instrumente für das Verwaltungsverfahren perspektivisch zu einer Verwaltungsvereinfachung führt.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Entwurf steht im Einklang mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch dieses Gesetz zusätzlich verursachte Haushaltsausgaben sind voraussichtlich nicht zu erwarten. Soweit der unter VI. 4 thematisierte Erfüllungsaufwand des Bundes haushaltswirksam wird, wird er im jeweils betroffenen Einzelplan finanziell und stellenmäßig gegenfinanziert.

4. Erfüllungsaufwand

Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger fällt kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand an.

Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft fällt kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand an.

Es wird im Verwaltungsverfahrensgesetz ein Recht der Behörde eingeführt, die Einreichung für die Auslegung bestimmter Dokumente in einem verkehrsüblichen elektronischen Format zu verlangen. Hier ist nicht von einem Mehraufwand auszugehen, da inzwischen bei den Vorhabenträgern ohnehin regelmäßig elektronische Unterlagen verwendet werden, zum Teil bestehen auch bereits entsprechende Regelungen in Fachgesetzen.

Es werden keine neuen Informationspflichten eingeführt.

Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Die Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung setzt grundsätzlich voraus, dass die Verwaltung entsprechende digitale Ausrüstung und geschultes Personal vorhält. Allerdings waren Bekanntmachungen und Auslegungen auch bereits vor der jetzigen Änderung des VwVfG nach § 27a VwVfG im Internet zur Verfügung zu stellen. Der

bisherige § 27a VwVfG ist bereits als Soll-Vorschrift ausgestaltet, so dass die digitale Zurverfügungstellung bereits die Regel zu sein hat. Daher muss regelmäßig bereits eine entsprechende digitale Ausrüstung und geschultes Personal vorgehalten werden. Insoweit kann durch die Regelung des neuen § 27a kein erheblicher Mehraufwand entstehen. Durch das PlanSiG sind zudem weitere digitale Instrumente, die nun im VwVfG verstetigt werden, bereits in den vergangenen Jahren etabliert worden. Auch hier kann also auf bereits Vorhandenes zurückgegriffen werden. Sofern durch das Gesetz gleichwohl ein Mehraufwand für die Verwaltung entstehen sollte, lässt er sich jedenfalls nicht abschließend beziffern, da nicht erhoben werden kann, wie viele Verfahren nach dem VwVfG durchgeführt werden. Allerdings stehen einem eventuellen Mehraufwand voraussichtlich Ersparnisse gegenüber, die sich aus einem verringerten analogen Aufwand ergeben. So ist zum Beispiel davon auszugehen, dass durch die Möglichkeit der digitalen Zugänglichkeit der auszulegenden Unterlagen die Anzahl der notwendigen analogen Auslegungsexemplare und der Aufwand für die Bereitstellung der notwendigen Räumlichkeiten erheblich zurückgeht. Auch bei den verschiedenen Möglichkeiten der digitalen Erörterung (§ 27c) kann auf die im Rahmen der Anwendung des PlanSiG geschaffenen Kapazitäten zurückgegriffen werden. Dem möglichen zusätzlichen Aufwand stehen auch hier Einsparungsmöglichkeiten, zum Beispiel bei der Bereitstellung von Räumlichkeiten oder Erleichterungen bei der Auswertung digital eingereicherter Einwendungen gegenüber.

Mit der neuen Möglichkeit, auch in Verwaltungsverfahren schriftformbedürftige elektronische Erklärungen gegenüber Behörden schriftformersetzend über besondere elektronische Postfächer abzugeben, wird an eine bereits bestehende Kommunikationsinfrastruktur angeknüpft. Daher ist insoweit kein weiterer Erfüllungsaufwand zu erwarten.

Die Zulassung des qualifizierten elektronischen Siegels als Schriftformersatz für Behörden schafft keine Verpflichtung für die Verwaltung. Die Nutzung des qualifizierten elektronischen Siegels als Schriftformersatz für Behörden ist nicht verpflichtend, sondern eine zusätzliche Möglichkeit zu dem bereits im bisherigen Recht geregelten elektronischen Schriftformersatz durch die qualifizierte elektronische Signatur nach § 3a Absatz 2. Die Nutzung des qualifizierten elektronischen Siegels verursacht voraussichtlich weniger technischen Aufwand, jedenfalls aber weniger Kosten als die Nutzung der qualifizierten elektronischen Signatur. Denn die Behörden müssen für die Nutzung der qualifizierten elektronischen Signatur aufgrund des Personenbezugs der Signatur die zum Signieren erforderliche technische Infrastruktur und die erforderlichen Zertifikate für jede einzelne zeichnungsberechtigte Person bereitstellen. Da das qualifizierte elektronische Siegel nicht personenbezogen, sondern behördenbezogen ist, wird voraussichtlich weniger technische Infrastruktur und auch weniger Zertifikate benötigt. Insofern gibt das qualifizierte elektronische Behördensiegel den Behörden in vielen Bereichen die Möglichkeit, auf die Bereitstellung der für die personenbezogene qualifizierte elektronische Signatur benötigte Infrastruktur und Zertifikate zu verzichten, also den insoweit gesetzlich bereits vorgegebenen Erfüllungsaufwand zu reduzieren.

Auswirkungen auf Einzelpreise und das allgemeine Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

5. Weitere Gesetzesfolgen

Das Gesetzesvorhaben hat keine Auswirkungen auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse der Menschen, ungleiche Lebensverhältnisse können verringert werden, da Beteiligungsinstrumente insbesondere für Planungs- und Genehmigungsverfahren digital zur Verfügung stehen und damit unabhängig von persönlichem Erscheinen und damit von ggf. erforderlichen Anreisen in Anspruch genommen werden können. Im Rahmen ihres Verfahrensermessen haben die Behörden jedoch weiterhin die Möglichkeit, je nach den konkreten Gegebenheiten analoge Instrumente begleitend vorzusehen.

Gleichstellungspolitische Belange sind berücksichtigt. Frauen und Männer sind in gleicher Weise betroffen. Auch eine mittelbare geschlechterbezogene Benachteiligung liegt nicht vor.

VII. Befristung; Evaluierung

Das Gesetz ist nicht befristet.

Eine Evaluierung ist nicht vorgesehen, da die Wirkungsweise der Instrumente hinsichtlich des elektronischen Schriftformersatzes bereits aus anderen Bereichen hinreichend bekannt ist und da die Instrumente der Öffentlichkeitsbeteiligung bereits in der Evaluierung des PlanSiG untersucht wurden.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes)

Zu Nummer 1 (Inhaltverzeichnis)

Zu Buchstabe a

Folgeänderung.

Zu Buchstabe b

Folgeänderung.

Zu Nummer 2 (§ 3a)

Zu Buchstabe a (§ 3a Absatz 2)

Aus dem unverändert bleibenden Absatz 2 Satz 1 und 2 ergibt sich, dass die Funktionen der Schriftform grundsätzlich nur vollständig durch die elektronische Form erfüllt werden können, für die nach Absatz 2 Satz 2 die qualifizierte elektronische Signatur erforderlich ist. Absatz 2 Satz 4 hat weitere Möglichkeiten des Schriftformersatzes geregelt. Um diese Differenzierung auch durch die Regelungssystematik zu unterstreichen und der Regelung zusätzlicher Möglichkeiten des elektronischen Schriftformersatzes Raum zugeben, wird Satz 4 an dieser Stelle aufgehoben und mit teilweise verändertem Inhalt in dem neuen Absatz 3 neu gefasst.

Nicht in den neuen Absatz 3 übernommen wird Nummer 4 des bislang geltenden Absatz 2 Satz 4 Nummer 4. Von der Regelung ist bislang kein Gebrauch gemacht worden. Neben dem Umstand, dass bislang kein adäquates Verfahren existiert, ist Grund dafür auch, dass ein untergesetzlich angeordneter elektronischer Schriftformersatz zahlreiche rechtliche Folgefragen hinsichtlich Rechtssicherheit und Beweissicherheit aufwerfen würde. Auch vergleichbare Regelungen in Hamburg und Schleswig-Holstein haben bislang keine praktische Relevanz erlangt. Vor diesem Hintergrund ist die Regelung auf Bundesebene verzichtbar.

Satz 5 wird an dieser Stelle aufgehoben. Er wird unverändert nach Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 verschoben und damit unmittelbar Teil der Regelung des elektronischen Schriftformersatzes, deren Anforderungen durch Satz 5 näher bestimmt werden.

Zu Buchstabe b (§ 3a Absatz 3)

In Absatz 3 werden die weiteren Möglichkeiten des elektronischen Schriftformersatzes neben der elektronischen Form mittels qualifizierter elektronischer Signatur nach Absatz 2 geregelt. Mit dem neuen Absatz 3 erfolgt eine Neufassung und Erweiterung des aufgehobenen Absatz 2 Satz 4. Es wird systematische Klarheit geschaffen und weitere Möglichkeiten des elektronischen Schriftformersatzes gesetzlich zugelassen. Unberührt bleiben die spezielleren Regelungen zum elektronischen Schriftformersatz bei Identifizierung über ein Nutzerkonto und Abgabe einer Erklärung mittels Online-Formular über ein Verwaltungsportal nach § 9a des Onlinezugangsgesetzes (OZG).

Nummer 1 enthält unverändert die Regelung zum elektronischen Schriftformersatzes aus Nummer 1 des aufgehobenen Absatz 2 Satz 4. Es wird lediglich aus Gründen der Übersichtlichkeit die bereits bestehende Regelung zur notwendigen Identifizierung – der aufgehobene Absatz 2 Satz 5 – unverändert an Nummer 1 angefügt, da er ausschließlich eine Anforderung für den elektronischen Schriftformersatz nach Nummer 1 vorsieht.

In Nummer 2 sind die neben Nummer 1 bestehenden Möglichkeiten des elektronischen Schriftformersatzes für Erklärungen gegenüber Behörden zusammengefasst, also für den sogenannten Hin-Kanal. Das zu übermittelnde Dokument muss in diesen Fällen mit einer einfachen Signatur, also mit der Namenswiedergabe des Erklärenden unterzeichnet werden; es muss nicht mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen werden.

Die in Nummer 2 genannten besonderen elektronischen Postfächer werden also ausschließlich für den Hin-Kanal zugelassen. Sie beruhen auf der für den elektronischen Rechtsverkehr mit den Gerichten etablierten Infrastruktur des Elektronischen Gerichts- und Verwaltungspostfachs (EGVP). Für schriftformbedürftige Erklärungen von Behörden ist der Versand über die genannten Postfächer nicht geeignet. Denn in den überschaubaren Fällen, in denen für die Erklärungen von Behörden durch Rechtsvorschrift die Schriftform vorgesehen ist, werden diese behördlichen Erklärungen im Rechtsverkehr grundsätzlich auch an anderer, dritter Stelle als Beweis benötigt. Die durch besondere elektronische Postfächer ersetzte Schriftform geht jedoch beim Weiterreichen der Erklärung, z.B. vom Anwalt an den Mandanten, verloren. Die Behördenklärung, meist ein Bescheid, erfüllt dann nicht mehr die Anforderungen der Schriftform.

In Nummer 2 Buchstabe a werden Erklärungen, die insbesondere über ein besonderes elektronisches Anwaltspostfach (beA) nach § 31a der Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO) oder ein besonderes elektronisches Anwaltspostfach für Berufsausübungsgesellschaften nach § 31b BRAO abgegeben werden, für den Hin-Kanal als schriftformersetzend anerkannt. Entsprechende, auf gesetzlicher Grundlage errichtete, berufsbezogene elektronische Postfächer sind derzeit die besonderen elektronischen Postfächer für Notare (§ 78n BNotO) und für Steuerberater (§ 86d des Steuerberatungsgesetzes – StBerG) sowie für deren Berufsausübungsgesellschaften (§ 86e StBerG).

In Nummer 2 Buchstabe b werden Erklärungen von Behörden, die über ein besonderes elektronisches Behördenpostfach (beBPO) nach §§ 6 ff. der Elektronischen-Rechtsverkehr-Verordnung (ERVV) abgegeben werden, als schriftformersetzend gegenüber Behörden (Hin-Kanal) anerkannt.

In Nummer 2 Buchstabe c werden Erklärungen die über ein besonderes elektronisches Bürger- und Organisationspostfach (eBO) nach §§ 10 ff. ERVV abgegeben werden, als schriftformersetzend gegenüber Behörden (Hin-Kanal) anerkannt.

Nummer 2 Buchstabe d entspricht unverändert der Nummer 2 aus dem aufgehobenen Absatz 2 Satz 4.

Nummer 3 enthält Möglichkeiten des Schriftformersatzes für die Behörde.

Mit Nummer 3 Buchstabe a wird als zusätzliche Möglichkeit des elektronischen Schriftformersatzes neben der qualifizierten elektronischen Signatur nach Absatz 2 Satz 2 das qualifizierte elektronische Behördensiegel zugelassen, das jedoch – anders als die qualifizierte elektronische Signatur – nur für Behörden zur Verfügung steht.

Die Nutzung des qualifizierten elektronischen Siegels als Schriftformersatz für Behörden ist nicht verpflichtend, sondern eine zusätzliche Möglichkeit zu dem bereits im bisherigen Recht geregelten elektronischen Schriftformersatz durch qualifizierte elektronische Signatur nach § 3a Absatz 2. Die Verwendung des qualifizierten elektronischen Siegels verursacht voraussichtlich weniger technischen Aufwand, jedenfalls aber weniger Kosten als die Nutzung der qualifizierten elektronischen Signatur. Denn die Behörden müssen für die qualifizierte elektronische Signatur aufgrund des Personenbezugs der Signatur die zum Signieren erforderliche technische Infrastruktur und die erforderlichen Zertifikate für jede einzelne zeichnungsberechtigte Person bereitstellen. Da das qualifizierte elektronische Siegel nicht personenbezogen, sondern behördenbezogen ist, wird voraussichtlich weniger technische Infrastruktur und auch weniger Zertifikate benötigt. Insofern gibt das qualifizierte elektronische Behördensiegel den Behörden die Möglichkeit, auf die Bereitstellung der für die personenbezogene qualifizierte elektronische Signatur benötigte Infrastruktur und Zertifikate zu verzichten. Die Behörden müssen dann lediglich durch innerorganisatorische Maßnahmen sicherstellen, dass nur Berechtigte das Siegel nutzen und dass die siegelnde Person sicher festgestellt werden kann.

Zur Erhaltung der schriftformersetzenden Funktion des qualifizierten elektronischen Siegels ist – wie auch bei der qualifizierten elektronischen Signatur – erforderlich, dass das schriftformbedürftige Dokument mit dem elektronischen Siegel der Behörde verbunden bleibt.

Nach derzeitiger Rechtslage bleibt das mit qualifiziertem elektronischen Behördensiegel versehene Dokument hinsichtlich der in der Zivilprozessordnung geregelten Beweiskraft öffentlicher Urkunden hinter dem mit qualifizierter elektronischer Signatur signiertem Dokument zurück. Gemäß § 371a Absatz 3 Satz 2 ZPO findet die Echtheitsvermutung nach § 437 ZPO entsprechend (nur) für öffentliche elektronische Dokumente Anwendung, wenn "das Dokument von der erstellenden öffentlichen Behörde oder von der mit öffentlichem Glauben versehenen Person mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen ist". Die Echtheitsvermutung nach § 371a

Absatz 3 Satz 2 ZPO gilt also derzeit nicht für elektronische Dokumente einer Behörde, die mit einem qualifizierten elektronischen Behördensiegel versehen worden sind.

Elektronische Siegel sind Daten in elektronischer Form, die anderen Daten in elektronischer Form beigelegt oder logisch mit ihnen verbunden werden, um deren Ursprung und Unversehrtheit sicherzustellen (vgl. Artikel 3 Nummer 25 der Verordnung (EU) 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG, die durch die Richtlinie (EU) 2022/2555 (Abl. L 333 vom 27.12.2022, S. 80) geändert worden ist). Ein qualifiziertes elektronisches Siegel wird von einer qualifizierten elektronischen Siegelstellungseinheit erstellt und beruht auf einem qualifizierten Zertifikat für elektronische Siegel, Artikel 3 Nummer 27 der Verordnung (EU) 910/2014. Das qualifizierte elektronische Siegel bestätigt Herkunft, Echtheit und Unverfälschtheit eines Dokuments, siehe Artikel 35 Absatz 2 der Verordnung (EU) 910/2014: „Für ein qualifiziertes elektronisches Siegel gilt die Vermutung der Unversehrtheit der Daten und der Richtigkeit der Herkunftsangabe der Daten, mit denen das qualifizierte elektronische Siegel verbunden ist.“

Das qualifizierte elektronische Behördensiegel kann im Übrigen auch – wie derzeit schon rechtlich möglich – für nicht schriftformbedürftige Dokumente und damit unabhängig von der hier vorgesehenen Regelung verwendet werden. Es kann auf diese Weise einen Mehrwert für die Fälschungssicherheit elektronischer Behördenerklärungen, z.B. auch nicht schriftformbedürftiger Verwaltungsakte, darstellen.

Die Verschiebung der weiteren schriftformersetzenden Varianten von Absatz 2 Satz 4 nach Absatz 3 ändert nichts daran, dass auch diese Varianten des Schriftformersatzes, so wie das für die elektronische Form in Absatz 2 Satz 1 durch den klarstellenden Einschub, „soweit durch Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist“, ausdrücklich geregelt ist, weiterhin keine abschließende Regelung des Schriftformersatzes durch das VwVfG darstellen. Dies folgt bereits im Wege eines einfachen „Erst-recht-Schlusses“ aus dem Einschub in Absatz 2 Satz 1, so dass die Wiederholung dieses Einschubs im Regelungstext des Absatzes 3 entbehrlich ist.

Zu Buchstabe c (§ 3a Absatz 4)

Folgeänderung.

Zu Buchstabe d (§ 3a Absatz 5)

Absatz 5 ist – wie auch Absatz 4 – ist eine Ordnungsvorschrift. § 3a regelt allgemein die elektronische Kommunikation, Absatz 1 deren Zulässigkeit, die Absätze 2 und 3 die Möglichkeiten des elektronischen Schriftformersatzes, und die Absätze 4 und 5 die Rahmenbedingungen für den Umgang mit elektronischen Dokumenten und Erklärungen. Die Ordnungsvorschrift des Absatz 5 dient dem Schutz des Erklärenden – unabhängig davon, ob eine schriftformbedürftige Erklärung abgegeben werden soll oder nicht. Gerade bei digitalen Formularen, die nach Befüllung nicht ausschließlich auf einer Bildschirmseite abgebildet werden und gegebenenfalls auch inhaltlich etwas komplexer sind, sollte bereits bei der Konzeption entsprechender digitaler Prozesse sichergestellt werden, dass der Erklärende den Überblick über die von ihm abzugebenden Erklärungsinhalte behält und dies auch für sich nachhalten kann.

Dem Erklärenden ist nach Satz 2 eine Kopie der abgegebenen Erklärung zur Verfügung zu stellen. Dies kann auf verschiedene Weise geschehen, z.B. durch eine Abrufmöglichkeit, durch Anbieten einer Speichermöglichkeit.

Absatz 5 regelt keine Voraussetzung elektronischer Erklärungen. Daher sind die Vorgaben des Absatz 5 keine Wirksamkeitsvoraussetzungen elektronischer Erklärungen und auch keine Voraussetzung des wirksamen elektronischen Schriftformersatzes.

Zu Nummer 3 (§§ 27a bis 27b)

Zu § 27a (Bekanntmachung im Internet)

Zu § 27a Absatz 1 Satz 1

Abweichend von der bisherigen Soll-Regelung in § 27a ist der Inhalt einer öffentlichen oder ortsüblichen Bekanntmachung nach Satz 1 nunmehr zwingend auch auf einer Internetseite der zuständigen Behörde oder ihres Verwaltungsträgers zugänglich zu machen. Damit wird die Veröffentlichung im Internet eine Wirksamkeitsvoraussetzung der Bekanntmachung, die ggf. zusätzlich zu den fach- oder ortsspezifisch geregelten Anforderungen an das Bewirken einer öffentlichen oder ortsüblichen Bekanntmachung hinzutritt.

Während der COVID-19-Pandemie ist die digitale Bekanntmachung auf der Grundlage von § 2 PlanSiG besonders in den Fokus gerückt. Die zwingende Veröffentlichung im Internet entwickelt § 2 PlanSiG fort und soll einen wesentlichen Beitrag zur Verwaltungsdigitalisierung – insbesondere auch bei der Öffentlichkeitsbeteiligung – leisten.

Die ortsübliche und öffentliche Bekanntmachung wird in § 27a Absatz 1 nicht neu definiert, es bleibt vielmehr grundsätzlich – wie bisher auch – dem Ortsrecht oder dem Fachgesetzgeber überlassen, hier passend zu den jeweiligen Gegebenheiten die sonstigen Wirksamkeitsvoraussetzungen solcher Bekanntmachungen festzulegen. Den bestehenden Regelungen zum Bewirken der Bekanntmachung, wie zum Beispiel in § 72 Absatz 2 Satz 2 oder § 73 Absatz 6 Satz 5, wird in § 27a Absatz 1 Satz 1 eine weitere Bekanntmachungsvoraussetzung hinzugefügt. Muss zum Beispiel in einer Gemeinde auf die geplante Auslegung von Unterlagen vorab durch örtliche oder öffentliche Bekanntmachung hingewiesen werden, ist dieser Hinweis auch im Internet zugänglich machen.

Absatz 1 Satz 1 ermöglicht der örtlichen und fachlichen Normsetzung weiterhin eine differenzierte Beurteilung, inwieweit digitale Bekanntmachungsformen derzeit noch analog begleitet werden sollen, z.B. durch Veröffentlichungen in Tageszeitungen. Die entsprechenden Regelungen im Orts- und Fachrecht bleiben erhalten. Eine weitergehende Regelung wäre im VwVfG auch kompetenzrechtlich nicht möglich, da das VwVfG gegenüber Fachrecht subsidiär ist und für Ortsrecht keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes besteht. Soweit in bestimmten Fällen eine Bekanntmachung nach den fachgesetzlichen oder örtlichen Vorgaben bereits in einem digitalen Veröffentlichungsblatt oder einem Internetportal der Behörde oder ihres Verwaltungsträgers veröffentlicht werden muss, kann Satz 1 einen Mehrwert hinsichtlich der Anstoßfunktion generieren, ohne jedoch zu erheblichem Mehraufwand zu führen. In diesen Fällen ist eine Verlinkung auf das digitale Veröffentlichungsblatt der Behörde möglich. Hier wurde die bewährte Formulierung des bisherigen § 27a Absatz 1 Satz 2 übernommen, der die Zugänglichmachung „auf einer“ Internetseite der Behörde oder ihres Verwaltungsträgers anordnet.

Absatz 1 Satz 2 dient der Klarstellung und betrifft die Fälle, in denen die Bekanntmachung zu einem bestimmten Zeitpunkt vorgeschrieben ist, z.B. „mindestens eine Woche“ vor dem Erörterungstermin (§ 73 Absatz 6 Satz 2 VwVfG). Oft existieren dann rechtliche Vorgaben, auf welches Bekanntmachungsmedium für die Einhaltung vorgeschriebener Fristen durch die Bekanntmachung abzustellen ist. So sieht zum Beispiel das Verwaltungsverfahrensgesetz im Zusammenhang mit öffentlichen Bekanntmachungen vor, dass für die Frist auf die Veröffentlichung im „amtlichen Veröffentlichungsblatt“ abzustellen ist (z.B. § 67 Absatz 1 Satz 6, § 73 Absatz 6 Satz 5 VwVfG). Mit Blick auf die zunehmende Digitalisierung amtlicher Veröffentlichungsblätter enthält das Verwaltungsverfahrensgesetz insoweit eine entwicklungs offene Regelung. Hier stellt Absatz 1 Satz 2 die Weitergeltung der vorhandenen rechtlichen Festlegung klar.

Fehlt es an einer rechtlichen Vorgabe, auf welches von mehreren Veröffentlichungsmedien für die Einhaltung vorgegebener Fristen durch die Bekanntmachung abzustellen ist, legt Absatz 1 Satz 2 fest, dass die Veröffentlichung nach Absatz 1 Satz 1 das für die Frist maßgebliche Bekanntmachungsmedium ist.

Zu § 27a Absatz 2

Absatz 2 sieht für die in Absatz 1 Satz 1 zwingend angeordnete Zugänglichmachung im Internet eine Ausnahme für Fälle vor, in denen Probleme bestehen, diese Anforderung umzusetzen. Das werden voraussichtlich insbesondere technische Probleme sein bzw. Szenarien, in denen zum Beispiel die gesamte Verwaltung einer Stadt oder Gemeinde vom Internet genommen werden muss. Die Vorschrift ist als Ausnahmeregelung eng auszulegen. Eine unzureichende personelle Ausstattung stellt daher grundsätzlich keinen Fall der hier geregelten Unmöglichkeit dar.

Die Ausnahmenvorschrift soll verhindern, dass bei Unmöglichkeit der Internetveröffentlichung die Bekanntmachung insgesamt nicht wirksam wird. Da Absatz 1 Satz 1 die bereits örtlich oder fachlich vorgegebenen Bekanntmachungsformen um die Internetveröffentlichung ergänzt, richtet sich beim Ausfall dieser zusätzlichen Bekanntmachungsform die Wirksamkeit einer Bekanntmachung im Fall des Absatz 2 wieder ausschließlich nach den örtlichen und fachlichen Bekanntmachungsregeln.

Sofern Regelungen im Fachrecht oder auf Landes- oder Kommunalebene vorsehen, dass eine Bekanntmachung ausschließlich digital erfolgen soll, liegt es in der dortigen Regelungskompetenz, den Umgang mit entsprechenden Fällen auszugestalten.

In vielen Fällen besteht die rechtliche Anforderung, dass die Bekanntmachung spätestens zu einem bestimmten Zeitpunkt erfolgen muss, z.B. „mindestens eine Woche“ vor dem Erörterungstermin. Hier kommt es für die Einhaltung der Frist auf das Erscheinungsdatum des Bekanntmachungsmediums an; im Fall des § 73 Absatz 6 VwVfG wird zum Beispiel festgelegt, dass ausschließlich das Erscheinungsdatum des amtlichen Veröffentlichungsblattes maßgeblich sein soll. Insoweit ist für die Bekanntmachung – anders als z. B. bei der Auslegung – nicht ein Zeitraum, sondern ein punktuelles Ereignis maßgeblich. Für die Frage der Unmöglichkeit ist daher auf diesen Zeitpunkt abzustellen.

Sofern keine Unmöglichkeit vorliegt, wird jedoch gerade die Bekanntmachung im Internet regelmäßig nicht nur am maßgeblichen Erscheinungstag, sondern über einen längeren Bekanntmachungszeitraum – vor und nach diesem Datum – zur Verfügung stehen. Im Hinblick auf die Anstoßwirkung der Bekanntmachung stellt die Internetbekanntmachung insoweit eine deutliche Verbesserung dar.

In Fällen der Unmöglichkeit nach Absatz 2 kann auch Absatz 1 Satz 2 nicht zur Anwendung kommen.

Zu § 27b (Zugänglichmachung auszulegender Dokumente)

§ 27b Absatz 1 ordnet in grundsätzlicher Fortführung von § 3 PlanSiG an, dass die durch Rechtsvorschrift angeordnete Auslegung von Dokumenten 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.

Der Schwerpunkt der Auslegung liegt hier auf der Veröffentlichung der bislang körperlich auszulegenden Dokumente im Internet.

Die Bereitstellung der Dokumente muss auf einer Internetseite der für die Auslegung zuständigen Behörde oder ihres Verwaltungsträgers erfolgen; ein Link zu einer Seite des Vorhabenträgers ist daher nicht zulässig. Die Zugänglichmachung kann dabei z.B. auch in der Weise erfolgen, dass die Unterlagen auf einem gesetzlich vorgeschriebenen Portal (vgl. z.B. § 20 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung – UVPG) bereitgestellt werden und dass hierauf über einen Link auf der Behördenseite Zugriff genommen werden kann.

Für diejenigen, die das Internet nicht nutzen (können), müssen die auszulegenden Dokumente zudem auf mindestens eine andere Weise zugänglich gemacht werden. Die Entscheidung, was im konkreten Fall die andere Zugangsmöglichkeit ist und wie viele es davon geben muss, obliegt der insoweit zuständigen und mit den Gegebenheiten des Einzelfalls vertrauten Behörde. Die andere Zugangsmöglichkeit kann durchaus – gerade mit Blick auf die schwere Lesbarkeit von größeren Plänen auf Bildschirmen – auch die herkömmliche (analoge) Auslegung der Dokumente zur Einsicht sein. Allerdings muss diese Auslegung dann – anders als nach bisherigem Recht – nicht zwingend an allen von dem Vorhaben betroffenen Orten erfolgen. Dabei muss die andere Zugangsmöglichkeit nicht zwingend analog, sondern kann – ohne Internetnutzung – durchaus auch digital sein (z.B. Leseterminale in öffentlichen Gebäuden). Die Zugänglichmachung auf einem gesetzlich vorgeschriebenen Portal ist keine andere Weise der Zugänglichmachung nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 2.

Die Zurverfügungstellung nur einer einzigen anderen Zugangsmöglichkeit kann ausreichen (z.B. bei punktuellen Vorhaben), muss dies jedoch nicht (z.B. bei Streckenvorhaben).

Auf die Übernahme des auf die andere Zugangsmöglichkeit bezogenen Kriteriums „leicht zu erreichend“ aus § 3 Absatz 2 Satz 2 PlanSiG wurde verzichtet. Die Frage, wann eine Auslegung zumutbar ist, ist von der Rechtsprechung hinreichend konkretisiert worden. Dagegen hat das Kriterium „leicht zu erreichend“ wiederholt Fragen aufgeworfen; auch soll vermieden werden, dass durch das Kriterium eine Reduktion auf die örtlichen Gegebenheiten stattfindet.

Die Dauer, für die die auszulegenden Dokumente im Internet und auf andere Weise zugänglich zu machen sind, ergibt sich aus dem jeweils mit der Auslegung angeordneten Auslegungszeitraum.

Absatz 1 Satz 2 sieht zu der in Absatz 1 Satz 1 angeordneten Zugänglichmachung im Internet eine Ausnahme für diejenigen Fälle vor, in denen schwerwiegende, konkrete und einzelfallbezogene Probleme bestehen, diese Anforderung umzusetzen. Das werden voraussichtlich insbesondere technische Szenarien sein, in denen zum Beispiel die gesamte Verwaltung einer Stadt oder Gemeinde vom Internet genommen werden muss. Die Vorschrift ist nur für Ausnahmefälle anwendbar. Eine unzureichende personelle Ausstattung stellt daher grundsätzlich keinen Fall der hier geregelten Unmöglichkeit dar.

Wenn der Ausnahmefall vorliegt, wird die Auslegung allein durch die „andere Zugangsmöglichkeit“ nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bewirkt.

Absatz 3 regelt Anforderungen, die aus der Digitalisierung entstehen und in der Praxis überwiegend bereits so gehandhabt werden.

Absatz 4 trägt dem Schutz der Geheimnisse im Sinne von § 30, also insbesondere dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen Rechnung. Vergleichbare Regelungen existieren zum Beispiel im Hinblick auf Anlagenehmigungen.

Für die praktische Wirksamkeit der Regelung des Absatz 4 wird es in besonderem Maße auf die Umsetzung durch die vollziehenden Behörden ankommen, die insoweit verstärkt den Zweck einer Auslegung in den Blick nehmen müssen. Die vollziehenden Behörden müssen sich verstärkt der Frage widmen, ob Inhaltsbeschreibungen zum festgelegten Zwecke der Auslegung ausreichen, z.B. zur angemessenen Information der Öffentlichkeit über das anstehende Vorhaben. Über den Zweck der Auslegung hinausgehenden Informationen müssen nicht veröffentlicht werden; dies gilt erst recht, wenn der Betroffene (z.B. der Vorhabenträger) geltend macht, dass Geheimnisse im Sinne von § 30 enthalten sind.

Zu § 27c (Erörterung mit Verfahrensbeteiligten oder der Öffentlichkeit)

§ 27c basiert auf den Regelungen des § 5 Absatz 2 und 5 PlanSiG. § 27c regelt die Möglichkeit, eine durch Rechtsvorschrift angeordnete Erörterung, wie insbesondere ein Erörterungstermin, eine mündliche Verhandlung oder eine Antragskonferenz durch digitale Formate zu ersetzen. Dies umfasst auch die Möglichkeit, die genannten Austauschformate durch die digitalen Varianten teilweise zu ergänzen. Die Regelung gilt für durch Rechtsvorschrift angeordnete Austauschformate. Daraus folgt jedoch kein Verbot, Austauschformate, die im Ermessen der zuständigen Behörde stehen, digital zu ersetzen. Dies steht - wie bisher auch - im Verfahrensermessen der zuständigen Behörde, das durch die vorliegende Regelung nicht unnötig eingeschränkt werden soll. An dem bereits im PlanSiG geregelten Zustimmungserfordernis für die Durchführung einer Video- oder Telefonkonferenz wird mit Blick auf die Rechte der Teilnehmer, insbesondere auf deren Persönlichkeitsrecht festgehalten. Derzeit kann technisch nicht sichergestellt werden, dass die Rechte eines jeden Teilnehmers auch von allen anderen Teilnehmenden gewahrt werden. Die Evaluierung des PlanSiG hat zwar ergeben, dass das Zustimmungserfordernis der Verwaltung insbesondere bei größeren Teilnehmerkreisen Umsetzungsschwierigkeiten bereiten kann. Die Evaluierung hat aber auch gezeigt, dass sich insbesondere die Videokonferenz vor allem für kleinere Teilnehmerkreise eignet. Es ist davon auszugehen, dass in diesen Fällen die Einholung der Einwilligung weniger problematisch ist.

Absatz 2 Satz 1 regelt die Onlinekonsultation. Weitergehende Regelungen wie in § 5 Absatz 4 PlanSiG sind verzichtbar, da hier unmittelbar und explizit angeordnet wird, dass die Onlinekonsultation das analoge Austauschformat ersetzt. Die Frage, was Gegenstand des Austausches ist und wer zur Teilnahme berechtigt ist, ergibt sich aus den dem Austausch zugrundeliegenden Regelungen, also z.B. aus den Regelungen zur Durchführung eines Erörterungstermins. Aus diesen Regelungen ergibt sich auch, dass mit der Onlinekonsultation nicht das Einwendungsverfahren wiederholt wird. Die Äußerungen beziehen sich in beiden Fällen auf einen unterschiedlichen Sachverhalt: Die Einwendungen haben die Antragsunterlagen zum Gegenstand; die Äußerungen im Rahmen einer Onlinekonsultation beziehen sich dagegen z.B. bei Ersetzung eines Erörterungstermins nach § 73 Absatz 6 Satz 1 VwVfG auf „die gegen den Plan erhobenen Einwendungen, die rechtzeitig abgegebenen Stellungnahmen von Vereinigungen [...] sowie die Stellungnahmen der Behörden zu dem Plan“. Die Bezugnahme in Absatz 2 Satz 1 auf die zur Teilnahme Berechtigten ergibt sich daraus, dass die hier zu ersetzenden Austauschformate grundsätzlich keine öffentlichen Veranstaltungen sind. Es ist grundsätzlich nur eine Äußerungsmöglichkeit vorgesehen. Wiederholte Äußerungsmöglichkeiten werden jedoch durch die Regelung nicht unterbunden; der Umgang mit wiederholten Äußerungen liegt im Verfahrensermessen der zuständigen Behörde.

Absatz 2 Satz 2 stellt klar, dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse auch dann zu berücksichtigen sind, wenn als Grundlage des digitalen Austausches Dokumente zugänglich gemacht werden.

Absatz 3 stellt klar, dass die insbesondere für eine Videokonferenz relevanten Regelungen des § 67 Absatz 1 Satz 3, Absatz 2 Nummer 1 und 4 und Absatz 3 sowie § 68 auch hier gelten.

Zu Nummer 4 (§ 33)

Folgeänderung zur Änderung des § 3a VwVfG.

Zu Buchstabe a

Folgeänderung zur Änderung des § 3a VwVfG.

Zu Buchstabe b

Folgeänderung zur Änderung des § 3a VwVfG.

Zu Nummer 5 (§ 37)

Folgeänderung zur Änderung des § 3a VwVfG.

Zu Buchstabe a

Folgeänderung zur Änderung des § 3a VwVfG.

Zu Buchstabe b

Folgeänderung zur Änderung des § 3a VwVfG.

Zu Buchstabe c

Folgeänderung zur Änderung des § 3a VwVfG.

Zu Nummer 6 (§ 73)

§ 73 VwVfG ist aufgrund des neu eingefügten § 27b VwVfG anzupassen.

Zu Buchstabe a (§ 73 Absatz 2)

In Absatz 2 wird durch den Verweis auf § 27b klargestellt, dass die Gemeinden die auszulegenden Dokumente über ihre Internetseite zugänglich zu machen haben.

Zu Buchstabe b (§ 73 Absatz 3)

In Absatz 3 wird klargestellt, dass die „andere Zugangsmöglichkeit“, die nach § 27b Absatz 1 zur Verfügung zu stellen ist, nicht in allen Gemeinden geschaffen werden muss und dass die Entscheidung hierüber von der Anhörsbehörde getroffen wird. Sofern eine Gemeinde von der Anhörsbehörde zur Verfügungstellung einer anderen Zugangsmöglichkeit bestimmt wird, ist über weitere Einzelheiten ein Benehmen mit dieser Gemeinde herzustellen.

Zu Buchstabe c (§ 73 Absatz 4)**Zu Doppelbuchstabe aa (Satz 1)**

Die Änderung dient nach der Einfügung des Absatz 3 der Klarstellung.

Zu Doppelbuchstabe bb (Satz 2)

Folgeänderung.

Zu Buchstabe d (§ 73 Absatz 5)

Die Änderung dient nach der Einfügung des Absatz 3 der Klarstellung.

Zu Nummer 7 (§ 74 Absatz 4)

§ 74 Absatz 4 VwVfG ist aufgrund des neu eingefügten § 27b VwVfG anzupassen.

Zu Buchstabe a

Der Inhalt der Bekanntmachung einer Auslegung wird nunmehr in § 27b Absatz 1 Satz 2 VwVfG geregelt.

Zu Buchstabe b

Der neue Satz 2 stellt klar, dass die Planfeststellungsbehörde die Entscheidung darüber trifft, in welcher Gemeinde eine andere Zugangsmöglichkeit nach § 27b Absatz 1 geschaffen werden muss und dass über weitere Einzelheiten insoweit ein Benehmen mit dieser Gemeinde herzustellen ist.

Zu Nummer 8 (§ 103)

Verfahren, die nach dem vor Inkrafttreten dieses Gesetzes begonnen und noch nicht abgeschlossen wurden, sind nach diesem „alten“ Recht zu Ende zu führen. Die neuen Möglichkeiten des elektronischen Schriftformersatzes nach § 3a sollen jedoch bereits mit Inkrafttreten dieses Gesetzes genutzt werden können.

Zu Artikel 2 (Folgeänderungen)**Zu Absatz 1**

Korrektur eines Redaktionsversehens anlässlich der Änderung des § 73 Absatz 3 VwVfG.

Zu Absatz 2**Zu Nummer 1**

Folgeänderung zur Einführung der §§ 27a, 27b VwVfG. Der bisherige § 27a Absatz 1 Satz 4 VwVfG regelt für den Fall eines inhaltlichen Unterschieds zwischen den zur Einsicht ausgelegten und den im Internet zugänglich gemachten Unterlagen, dass die ausgelegten Unterlagen maßgeblich sind. Die neuen §§ 27a und 27b VwVfG enthalten eine solche Regelung nicht mehr. Zur Vermeidung von Wertungswidersprüchen ist daher § 20 Absatz 2 Satz 2 UVPG, der dem bisherigen § 27a Absatz 1 Satz 4 VwVfG nachgebildet ist, aufzuheben.

Zu Nummer 2

Folgeänderung zur Änderung des § 3a VwVfG.

Zu Absatz 3

Folgeänderung zur Änderung des § 3a VwVfG.

Zu Absatz 4

Folgeänderung zur Änderung des § 3a VwVfG. Außerdem soll in § 70 Absatz 1 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung die Möglichkeit geschaffen werden, einen Widerspruch schriftformersetzend nach § 9a Absatz 5 des Onlinezugangsgesetzes erheben zu können.

Zu Absatz 5

Folgeänderung zur Einführung der §§ 27a, 27b VwVfG.

Zu Absatz 6

Folgeänderung zur Änderung des § 3a VwVfG.

Zu Nummer 1

Folgeänderung zur Änderung des § 3a VwVfG.

Zu Nummer 2

Folgeänderung zur Änderung des § 3a VwVfG.

Zu Absatz 7

Folgeänderung zur Änderung des § 3a VwVfG.

Zu Artikel 3 (Bekanntmachungserlaubnis)

Die Vorschrift ermöglicht die Neubekanntmachung des Verwaltungsverfahrensgesetzes.

Zu Artikel 4 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes. Die Änderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes treten am 1. Januar 2024 in Kraft. Grund dafür ist insbesondere, dass die Regelungen des Planungssicherstellungsgesetzes, die in modifizierter Form durch das Verwaltungsverfahrenrecht in Dauerrecht überführt werden sollen, bis zum 31. Dezember 2023 befristet sind.

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKR-G**Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften (NKR-Nr. 6843)**

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Regelungsentwurf mit folgendem Ergebnis geprüft:

I Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger	
Jährlicher Zeitaufwand:	Nicht dargestellt
Jährliche Sachkosten:	Nicht dargestellt
Wirtschaft	
Jährlicher Erfüllungsaufwand:	Nicht dargestellt
davon aus Bürokratiekosten:	Nicht dargestellt
Verwaltung	
Bund	
Jährlicher Erfüllungsaufwand:	Nicht dargestellt
Einmaliger Erfüllungsaufwand:	Nicht dargestellt
Digitaltauglichkeit	<p>Das Ressort hat Möglichkeiten zum digitalen Vollzug der Neuregelung (Digitaltauglichkeit) geprüft und hierzu einen Digitalcheck mit nachvollziehbarem Ergebnis vorgelegt.</p> <p>Der NKR empfiehlt darüber hinaus Standards, Datenformate und Schnittstelle für die digitale Öffentlichkeitsbeteiligung zu etablieren.</p>
Evaluierung	<p>Eine Evaluierung ist nicht vorgesehen. Der NKR empfiehlt jedoch eine Evaluierung. Insbesondere die Evaluierung des PlanSiG hat gezeigt, wie die Ergebnisse von Evaluierung gewinnbringend zu besserer Rechtsetzung, Beschleunigung und Vereinfachung beitragen.</p>

Nutzen des Vorhabens	<p>Das Ressort hat den Nutzen des Vorhabens im Vorblatt des Regelungsentwurfs wie folgt beschrieben:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bewährte Regelungen zur digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung und Bekanntmachung des Planungssicherstellungsgesetzes (PlanSiG) werden in Dauerrecht übernommen. • Zulassung weiterer Möglichkeiten des elektronischen Schriftformersatzes für Verwaltungsverfahren
<p>Der NKR begrüßt, dass das Regelungsvorhaben seine Empfehlung aufgreift und wesentliche Teile des PlanSiG zu Öffentlichkeitsbeteiligungen und Bekanntmachungen inhaltsgleich in das allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz überträgt.</p> <p>Die Darstellung der Regelungsfolgen ist jedoch weder nachvollziehbar noch methodengerecht. Der Nationale Normenkontrollrat hat im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags zu beanstanden, dass die Darstellung des Erfüllungsaufwandes unterblieben ist.</p>	

II Regelungsvorhaben

Mit dem Regelungsvorhaben soll der Inhalt wesentlicher Regelungen zur digitalen Durchführung von Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie der Beteiligungsverfahren aus dem Planungssicherstellungsgesetz (PlanSiG) in das Verwaltungsverfahrensgesetz übertragen werden. Das PlanSiG wurde im Rahmen der COVID-19-Pandemie erlassen. Es ermöglicht in Planungs- und Genehmigungsverfahren die verstärkte digitale Durchführung notwendiger Verfahrensschritte, ist jedoch bis zum 31. Dezember 2023 befristet. Das PlanSiG wurde Ende 2022 evaluiert, die Ergebnisse der Evaluation fließen in das vorliegende Regelungsvorhaben ein.

Es werden weitere Möglichkeiten zum elektronischen Schriftformersatz eingeführt. Zudem sollen öffentliche/ortsübliche Bekanntmachungen in Zukunft auch zwingend im Internet bekannt

gemacht werden. Auch sollen Öffentliche Auslegungen verpflichtend im Internet zugänglich gemacht werden. Für Beteiligungsverfahren sollen Onlinekonsultationen und Video-/Telefonkonferenzen als Ersatz für Erörterungen und mündliche Verhandlungen vor Ort zugelassen werden.

III Bewertung

III.1 Erfüllungsaufwand

Nach Angaben des Ressorts geht mit dem Regelungsvorhaben keine bzw. eine nicht quantifizierbare Veränderung des Erfüllungsaufwandes einher. Diese Darstellung ist weder methodengerecht, noch nachvollziehbar.

Es ist aus Sicht des NKR nicht schlüssig, dass sich aus der dauerhaften Ermöglichung der Nutzung digitaler Formate keine Verringerung des Erfüllungsaufwands ergeben soll. Onlinekonsultationen anstelle von physischen Erörterungsterminen entlasten Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft sowie die Verwaltung durch den Wegfall von Wegezeiten und Wegesachkosten. Zudem dürften Aufwände für Saalmieten oder Sicherheitspersonal bei der Durchführung von zum Beispiel Erörterungsterminen entfallen.

Auch die durch das Regelungsvorhaben verursachten Belastungen stellt das Ressort nicht dar. Mit der Ausweitung der Zugangsmöglichkeiten zu Behörden wird der Nutzerkreis des besonderen Behördenpostfachs (BeBPo) auf weitere Dienststellen ausgedehnt, wodurch erwartungsgemäß der Wartungs- und Betreuungsaufwand steigen wird. Auch dieser Aufwand wurde nicht vom Ressort ermittelt.

III.2 Digitaltauglichkeit

Das Ressort hat einen Digitalcheck mit nachvollziehbarem Ergebnis durchgeführt.

- Bei der Erarbeitung des Regelungsvorhabens wurde der Vollzugsprozess nicht visuell dargestellt.
- Die Bedürfnisse der Betroffenen wurden berücksichtigt.
- Bei der Erstellung wurde die Perspektive verschiedener Fachexpertinnen und Fachexperten zu Rate gezogen.
- Es wurden die Voraussetzungen für eine digitale Kommunikation getroffen.

- Die Regelung schafft **keine** Voraussetzungen für eine Wiederverwendung von Daten und Standards.
- Die Regelung schafft **nicht** die Voraussetzungen für eine Gewährleistung von Datenschutz und Informationssicherheit.

Der NKR empfiehlt darüber hinaus Standards, Datenformate und Schnittstelle für die digitale Öffentlichkeitsbeteiligung zu etablieren.

Zu den einzelnen Regelungen im Detail:

- **Erweiterungen elektronischer Schriftformersatz**

Zulassung eines qualifizierten elektronischen Behördensiegel

Neben der qualifizierten elektronischen Signatur wird als zusätzliche Möglichkeit des elektronischen Schriftformersatzes das qualifizierte elektronische Behördensiegel zugelassen. Ausgehend von der derzeit gültigen europäischen eIDAS-Verordnung über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste¹ besteht der wesentliche Unterschied zwischen elektronischer Signatur und elektronischem Siegel in der Zuordnung des Siegels zu einer juristischen statt zu einer natürlichen Person. Während mit elektronischen Signaturen Willenserklärungen abgegeben werden können, dient das elektronische Siegel einer Institution als Herkunftsnachweis. Es kann überall dort eingesetzt werden, wo eine persönliche Unterschrift nicht notwendig, aber der Nachweis der Authentizität erforderlich ist.

Der NKR begrüßt, dass den Behörden ein nicht-personengebundenes Verfahren zur Verfügung gestellt wird. Hierdurch werden Verwaltungsabläufe erheblich vereinfacht und beschleunigt. Der NKR empfiehlt deshalb perspektivisch eine vollständige rechtliche Gleichstellung des elektronischen Behördensiegels mit der qualifizierten elektronischen Signatur.

¹ Verordnung (EU) Nr. 910/2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG.

Zulassung „besonderer elektronischer Postfächer“ für den sog. Hin-Kanal zu Behörden

Für Erklärungen gegenüber Behörden (Hin-Kanal) werden als weitere schriftformersetzende Übermittlungswege berufsbezogene Postfächer (derzeit besonderes elektronisches Anwaltspostfach, besonderes elektronisches Postfach für Notare und für Steuerberater), besondere elektronische Behördenpostfächer (beBPo) sowie besondere elektronische Bürger- und Organisationspostfächer nach der Elektronischen-Rechtsverkehr-Verordnung (ERVV) zugelassen.

Für den Rück-Kanal (z.B. für Bescheide an antragstellende Personen) werden diese Postfächer im Unterschied zu den Bürger- und Organisationskonten aus der OZG-Umsetzung nicht zugelassen. Als Begründung führt das Ressort aus, dass in den Fällen, in denen durch Rechtsvorschrift die Schriftform durch Behörden angeordnet wird, die Erklärung im Rechtsverkehr grundsätzlich als Beweis an dritter Stelle benötigt wird. Durch das Weiterreichen an Dritte ginge die ersetzende Schriftform verloren.

Nach der derzeit gültigen Fassung der europäischen eIDAS-Verordnung bestehen grundsätzlich zwei Möglichkeiten die Schriftform zu ersetzen: Über elektronische Identifizierung oder über Vertrauensdienste wie elektronische Signaturen oder elektronische Siegel. Der NKR empfiehlt deshalb, zu prüfen, inwiefern der Rückkanal in die besonderen elektronischen Postfächer in Zusammenhang mit digital signierten, bzw. gesiegelten Dokumenten zugelassen werden kann.

- **Öffentliche / ortsübliche Bekanntmachungen im Internet**

Das Regelungsvorhaben sieht zukünftig die Veröffentlichung einer öffentlichen oder ortsüblichen Bekanntmachung zwingend auch auf einer Internetseite der zuständigen Behörde vor (derzeit: „soll“).

Die Bereitstellung der Dokumente im Internet kann auch per Link auf die Dokumente in einem gesetzlich vorgeschrieben Portal, wie es z.B. für die Umweltverträglichkeitsprüfung vorgesehen ist, erfolgen.

Der NKR regt an, Doppelarbeit im Vollzug zu vermeiden, indem z.B. Daten manuell auf mehreren Plattformen bereitgestellt oder miteinander verlinkt werden müssen. Durch präzise und einheitliche Vorgaben können aus Sicht des NKR der Vollzug maßgeblich vereinfacht und Verfahren intensiv beschleunigt werden.

Zugänglichmachung auszulegender Dokumente im Internet

Analog der Regelung im PlanSiG soll es in Zukunft genügen, dass auszulegende Dokumente von der zuständigen Behörde auf einer Internetseite bereitgestellt werden. Für diejenigen, die das Internet nicht nutzen (können), müssen die auszulegenden Dokumente zudem auf mindestens eine andere Weise zugänglich gemacht werden.

Auch hierfür ist aus Sicht des NKR eine stärkere Standardisierung hinsichtlich strukturierter, eindeutig bezeichneter und digital durchsuchbarer Daten notwendig. Insbesondere sollte es nicht den Behörden vor Ort vorbehalten sein festzulegen, was ein „verkehrsübliches elektronisches Format“ ist, um Unklarheiten und Aufwand bei den Behörden vor Ort und bei den antragstellenden Personen zu vermeiden.

Die geplante Regelung zum **Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen** führt zu Auslegungsspielraum im Verwaltungsvollzug, welcher letztlich zusätzliche Bürokratie schaffen und den digitalen Vollzug hemmen kann. Demnach muss die Person, die auszulegende Dokumente einreichen muss, welche nach ihrer Ansicht Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten, zusätzlich eine Darstellung vorlegen, die den Inhalt der betreffenden Teile der Dokumente beschreibt, ohne das Geheimnis preiszugeben. Es bleibt vollziehenden Behörden überlassen, festzustellen, ob eine eingereichte Inhaltsbeschreibung zum festgelegten Zweck der Auslegung ausreicht. Der NKR empfiehlt, im Dialog - vor allem unter Einbeziehung der maßgeblichen Unternehmen - eine Liste zu erarbeiten, die definiert, welche Unterlagen bzw. Informationen nicht auszulegen sind.²

- **Zulassung Onlinekonsultationen und Video-/Telefonkonferenzen bei Erörterung mit Verfahrensbeteiligten**

Ist in einem Verfahren eine Erörterung vorgesehen, soll diese durch digitale Formate ersetzt werden können. Um darüber hinaus **paralleles Arbeiten zu befördern**, ist es aus Sicht des NKR notwendig, die Genehmigungsverfahren **vollständig über digitale Plattformen durchzuführen**.

² Siehe auch NKR-Positionspapier zu dem Pakt zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, Juli 2023 https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Positionspapiere/pakt-beschleunigung.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

Über diese Plattformen könnten Anträge und Unterlagen digital eingereicht, geprüft und zurückgesendet werden, wodurch die Öffentlichkeitsbeteiligung zentral gesteuert und koordiniert werden könnte.

III.3 Evaluierung

Eine Evaluierung ist nicht vorgesehen. Der NKR empfiehlt jedoch eine Evaluierung. Insbesondere die Evaluierung des PlanSiG hat gezeigt, wie die Ergebnisse von Evaluierung gewinnbringend zu besserer Rechtsetzung, Beschleunigung und Vereinfachung beitragen.

III.4 Verwaltungsvereinfachung

VwVfG, OZG und EGovG konsolidieren

Neben den Regelungen im Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) sollen über das Onlinezugangsgesetz-Änderungsgesetz (OZG-ÄndG) Regelungen zum Schriftformersatz getroffen werden. Im VwVfG sollen Regelungen zum Einsatz von DeMail enthalten bleiben, obwohl der Bund im kommenden Jahr aus der Nutzung aussteigen möchte. Die Verpflichtung zur Nutzung von DeMail für Bundesbehörden ergibt sich wiederum aus dem EGovernment-Gesetz (EGovG).

Aus den Stellungnahmen der Länder und Verbände zu dem Regelungsvorhaben ergeben sich Anhaltspunkte, dass das Verhältnis der Spezialgesetzgebung des OZG und EGovG zum VwVfG nicht immer sofort eingänglich ist und zu Missverständnissen führt. Da die Digitalisierung der Verwaltung als Daueraufgabe bestehen bleiben wird, regt der NKR an, die Regelungen von OZG und EGovG perspektivisch mit dem VwVfG zu konsolidieren, um einer weiteren Zersplitterung des Rechts entgegenzuwirken. Dadurch könnte eine größere Normklarheit und mithin mehr Rechtssicherheit erreicht werden.

III.5 Zeitpunkt des Inkrafttretens

Das Regelungsvorhaben hat das Ziel, wesentliche Regelungen des PlanSiG ohne zeitliche Lücke in Dauerrecht zu überführen. Selbst wenn das Bundesgesetz wie geplant zum 1. Januar 2024 in Kraft treten und damit lückenlos an die Regelungen des PlanSiG anschließen könnte, könnte eine Lücke im Anwendungsbereich der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder entstehen. Diese müssen im Nachgang zur Änderung des Bundes-Verwaltungsverfahrensgesetzes geändert wer-

den. Der NKR empfiehlt deshalb, die Gültigkeit des PlanSiG gegebenenfalls im Wege einer Übergangsregelung zu verlängern, bis auch die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder entsprechenden angepasst wurden.

IV Ergebnis

Der NKR begrüßt, dass mit dem Regelungsvorhaben Empfehlungen des NKR aufgegriffen und wesentliche Teile des PlanSiG inhaltsgleich in das allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz übertragen werden.

Die Darstellung der Regelungsfolgen ist jedoch weder nachvollziehbar noch methodengerecht. Der Nationale Normenkontrollrat hat im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags zu beanstanden, dass die zwingende Darstellung des Erfüllungsaufwandes unterblieben ist.

Der NKR empfiehlt darüber hinaus Standards, Datenformate und Schnittstelle für die digitale Öffentlichkeitsbeteiligung zu etablieren.

Lutz Goebel
Vorsitzender

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann
Berichterstatterin

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt

Stellungnahme der Bundesregierung zur Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates

Die Bundesregierung nimmt die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates vom 11. August 2023 zur Kenntnis und zu einzelnen Aspekten wie folgt Stellung:

- Zu I. Der Nationale Kontrollrat meint, dass mit dem Regelungsvorhaben Empfehlungen des Nationalen Kontrollrates aufgegriffen und wesentliche Teile des Planungssicherstellungsgesetzes (PlanSiG) inhaltsgleich in das allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz übertragen würden.

Stellungnahme der Bundesregierung:

Die Bundesregierung stellt klar, dass mit dem Gesetzesentwurf die Ergebnisse der im Auftrag der Bundesregierung durchgeführten Evaluierung des PlanSiG aufgegriffen und wesentliche Regelungen – in modifizierter Form – in Dauerrecht übertragen werden.

- Zu III.1 Der Nationale Kontrollrat beanstandet, dass die zwingende Darstellung des Erfüllungsaufwandes unterblieben sei. In diesem Zusammenhang meint er, dass die Zugangsmöglichkeiten zu Behörden und damit der Nutzerkreis des besonderen Behördenpostfachs (BeBPo) auf weitere Dienststellen ausgedehnt werde, wodurch der Wartungs- und Betreuungsaufwand steigen werde.

Stellungnahme der Bundesregierung:

Die Bundesregierung hält daran fest, dass mit dem Regelungsvorhaben eine kaum quantifizierbare Veränderung des Erfüllungsaufwandes einhergeht. Die Einschätzung des Erfüllungsaufwandes beruht im Wesentlichen auf der Evaluierung der Regelungen des PlanSiG, die den modifizierten Regelungen des Gesetzgebungsvorhabens zugrunde liegen. Weitergehende Erhebungen waren aufgrund der Reichweite des Verwaltungsverfahrensgesetzes sowie aufgrund des begrenzten Zeithorizonts nicht möglich. Auch das Statistische Bundesamt sah sich nicht in der Lage, in der zur Verfügung stehenden Zeit Erhebungen anzustellen und belastbare Erkenntnisse beizutragen, die wesentlich über die Evaluierung des PlanSiG hinausgehen.

Festzuhalten ist, dass das vorliegende Gesetzgebungsvorhaben in allen Bereichen an bestehende Verfahren und Abläufe anknüpft. In diesem Zusammenhang stellt die Bundesregierung klar, dass der Regelungsentwurf keine Regelungen

zu den Zugangsmöglichkeiten zu Behörden enthält. Es wird den Behörden lediglich die Möglichkeit eingeräumt, eigene schriftformbedürftige Erklärungen gegenüber (anderen) Behörden schriftformersetzend über ein BeBPo abzugeben. Bereits seit längerem sind Behörden bei der Kommunikation mit den Gerichten zur Nutzung der auch dem BeBPo zugrundeliegenden EGVP-Infrastruktur verpflichtet. Daher wird auch der Nutzerkreis des BeBPo nicht ausgedehnt. Zudem etabliert der Gesetzesentwurf keine Pflicht für Behörden zur Nutzung des BeBPo im Verwaltungsverfahren. Vielmehr resultiert eine Nutzungspflicht mit der damit einhergehenden Wartungs- und Betreuungspflicht aus den bereits bestehenden Vorgaben zur Kommunikation mit den Gerichten.

Zu III.2 Der Nationale Kontrollrat hat die Digitaltauglichkeit des Gesetzesentwurfs geprüft.

- Er empfiehlt, Standards, Datenformate und Schnittstelle für die digitale Öffentlichkeitsbeteiligung zu etablieren. Er rügt, dass keine Voraussetzungen für eine Wiederverwendung von Daten und Standards sowie für eine Gewährleistung von Datenschutz und Informationssicherheit geschaffen worden seien.

Stellungnahme der Bundesregierung:

Das Verwaltungsverfahrensgesetz regelt die Verfahrensdurchführung im vorrangig rechtlichen und nicht im technischen Sinne und geht dabei von der grundsätzlichen Formfreiheit von Verfahren aus. Diese grundsätzliche Ausrichtung soll durch das vorliegende Gesetzgebungsvorhaben nicht geändert werden. Zudem wird das Verwaltungsverfahrensgesetz nicht als geeigneter Standort für technische Regelungen und Vollzugsregelungen angesehen, da das Verwaltungsverfahrensgesetz eine Vielzahl höchst verschiedener Verfahren betrifft.

- Der Nationale Kontrollrat nimmt darüber hinaus auch zu einzelnen Regelungen, so unter anderem zur Erweiterung der Möglichkeiten des elektronischen Schriftformersatzes Stellung:

- Zulassung eines qualifizierten elektronischen Behördensiegel

Der Nationale Kontrollrat begrüßt, dass den Behörden mit der Einführung des qualifizierten elektronischen Behördensiegels ein nicht personen-gebundenes Verfahren für den elektronischen Schriftformersatz zur Verfügung gestellt werde.

Stellungnahme der Bundesregierung:

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass das qualifizierte elektronische Behördensiegel lediglich in technischer Hinsicht nicht personengebunden ist. Die Pflicht der Verwaltung, intern die personelle Zurechnung von Verwaltungsakten zu einem verantwortlichen Bearbeiter sicherzustellen, bleibt erhalten.

- Zulassung „besonderer elektronischer Postfächer“ für den sog. Hin-Kanal zu Behörden

Der NKR empfiehlt, zu prüfen, inwiefern der Rückkanal in die besonderen elektronischen Postfächer in Zusammenhang mit digital signierten, bzw. gesiegelten Dokumenten zugelassen werden kann.

Stellungnahme der Bundesregierung:

Diese Möglichkeit besteht bereits jetzt, da die qualifizierte elektronische Signatur bereits nach geltendem Recht und das qualifizierte elektronische Siegel für Behörden nach dem Gesetzesentwurf als elektronische Möglichkeiten des Schriftformersatzes vorgesehen sind. Auf den Übermittlungskanal kommt es dann nicht an.

Zu III.3 Der Nationale Normenkontrollrat empfiehlt eine Evaluierung.

Stellungnahme der Bundesregierung:

Die Evaluierung des Planungssicherstellungsgesetzes und damit des im vorliegenden Gesetzesentwurf gewählten Regelungsansatzes wird als ausreichend erachtet.

Zu III.4 Der Nationale Normenkontrollrat empfiehlt eine Konsolidierung der Regelungen des VwVfG, OZG und EGovG.

Stellungnahme der Bundesregierung:

Die Bundesregierung nimmt die Empfehlung zur Kenntnis. Der Schwerpunkt des vorliegenden, eilbedürftigen Gesetzesentwurfs liegt in der Überführung von bewährten Regelungen des PlanSiG in Dauerrecht. Die vorgesehenen Änderungen der Vorschriften zur elektronischen Kommunikation im VwVfG sind dennoch so weit wie möglich mit den geplanten Änderungen von OZG und EGovG abgestimmt.

Zu III.5 Der Nationale Normenkontrollrat empfiehlt für eine lückenlose Überführung des PlanSiG in Dauerrecht, die Gültigkeit des PlanSiG gegebenenfalls im Wege einer Übergangsregelung zu verlängern, bis auch die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder entsprechenden angepasst wurden.

Stellungnahme der Bundesregierung:

Die Bundesregierung hat das Problem im Blick und prüft bereits eine entsprechende Verlängerung des PlanSiG. Dafür bedarf es zunächst aber wegen zwischenzeitlicher Rechtsänderungen einer sorgfältigen Prüfung im Hinblick auf den in § 1 PlanSiG festgelegten Anwendungsbereich des Gesetzes.