

Beliehene sind Behörden im Sinne von §§ 6, 7 ERVV, für die ein elektronisches Behördenpostfach einzurichten ist

Anmerkung zum Beschluss des Verwaltungsgerichts
Potsdam vom 4. März 2024 – VG 1 L 908/23

AUTOR Michael Körner | Köln

A | **Problemstellung** Das Verwaltungsgericht Potsdam hatte sich in einem einstweiligen Rechtsschutzverfahren damit zu beschäftigen, ob und inwieweit Beliehene, im vorliegenden Fall die Prüfungsstelle und der Beschwerdeausschuss für Wirtschaftlichkeitsprüfung der vertragsärztlichen Vereinigung im Land Brandenburg, zum »besonderen elektronischen Behördenpostfach« (beBPo) zuzulassen sind. Fraglich war, ob der Behördenbegriff in § 6 Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung (ERVV) materiell, verwaltungsverfahrenrechtlich oder formell, landesorganisationsrechtlich zu verstehen ist und Beliehene umfasst.



B | INHALT UND GEGENSTAND DER ENTSCHEIDUNG

Antragstellerin in dem einstweiligen Rechtsschutzverfahren ist eine von den Landesverbänden der Krankenkassen im Land Brandenburg und der Kassenärztlichen Vereinigung Brandenburg als Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR) gebildete Arbeitsgemeinschaft nach § 94 Abs. 1a Satz 1 des Sozialgesetzbuches (SGB) X. Sie dient dem Zweck der Unterhaltung der gemeinsamen Prüfungsstelle und des gemeinsamen Beschwerdeausschusses im Land Brandenburg zur Erfüllung der Aufgaben nach §§ 106 ff. SGB V, insbesondere §§ 106 Abs. 2, 106c SGB V.

Diese konnte sowohl einen Anordnungsanspruch als auch einen Anordnungsgrund glaubhaft machen, sodass ihr bis zu der noch ausstehenden Entscheidung in der Hauptsache vorläufig ein beBPO einzurichten ist.

Der Anspruch folgt ausweislich des Judikats des Verwaltungsgerichts Potsdam vom 4. März 2024 aus §§ 6 Abs. 1, 7 Abs. 1 Satz 1 ERVV. Nach § 6 Abs. 1 ERVV können »die Behörden sowie juristischen Personen des öffentlichen Rechts« zur Übermittlung elektronischer Dokumente auf einem sicheren Übermittlungsweg ein – in den dortigen Ziffern 1 bis 4 näher spezifiziertes – besonderes elektronisches Behördenpostfach verwenden. Nach § 7 Abs. 1

Satz 1 ERVV prüfen die u. a. von den Landesregierungen für ihren Bereich bestimmten öffentlich-rechtlichen Stellen die Identität der Behörden oder juristischen Personen des öffentlichen Rechts und bestätigen dies in einem sicheren elektronischen Verzeichnis. Bei der Prüfung der Identität nach § 7 Abs. 2 Nr. 1 ERVV ist (u. a.) zu ermitteln, ob der Postfachinhaber eine inländische Behörde oder juristische Person des öffentlichen Rechts ist.

Die bei der Antragstellerin eingerichtete Prüfungsstelle und der Beschwerdeausschuss sind nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichts Potsdam Behörden im Sinne des § 6 Abs. 1 ERVV.

Auszugehen sei von dem materiellen bzw. funktionellen Behördenbegriff des allgemeinen wie auch des für die Fachverwaltungen geltenden Verwaltungsverfahrenrechts, vgl. § 1 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG), § 1 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Brandenburg (VwVfGBbg). Danach ist Behörde im Sinne dieser Gesetze jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt.

Von besonderer Bedeutung sei indes für die Frage des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 ERVV) der Behördenbegriff der Gerichtsordnungen, da Gegenstand der ERVV gerade der Zugang zu bzw. die Kommunikation mit den Gerichten sei. Im Hinblick auf die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes (GG) sei es erforderlich, den Behördenbegriff prozessrechtlich weit zu fassen und ihn vor allem nicht auf bestimmte Organisationsformen zu beschränken. Danach wird unter einer Behörde jede Stelle verstanden, die durch organisationsrechtliche Rechtssätze gebildet, vom Wechsel ihrer Amtsinhaber unabhängig und nach der einschlägigen Zuständigkeitsregelung dazu berufen ist, unter eigenem Namen für den Staat oder einen anderen Träger öffentlicher Verwaltung Aufgaben der öffentlichen Verwaltung eigenständig wahrzunehmen, vor allem Verwaltungsakte zu erlassen. Als Behörden gelten danach auch solche Träger öffentlicher Verwaltung, die nicht direkt einem Rechtsträger zuzuordnen sind, etwa Beliehene.

Die hier in Rede stehende Prüfungsstelle sowie der Beschwerdeausschuss nach §§ 106 ff. SGB V (hinsichtlich der Bildung, der Aufgabenwahrnehmung, des Verfahrens, der Aufsicht und weiterer Einzelheiten näher festgelegt in § 106c SGB V) würden nach diesen Maßgaben Behörden im Sinne der §§ 6, 7 ERVV darstellen.

Das Verwaltungsgericht Potsdam stellte fest, dass diese durch den organisationsrechtlichen Rechtssatz des § 106c Abs. 1 Satz 1 SGB V gebildet und vom Wechsel des bzw. der Amtsinhaber unabhängig seien; und sie seien nach § 106c Abs. 1 SGB V dazu berufen, unter eigenem Namen für ihre Träger, die Landesverbände der Krankenkassen und die Ersatzkassen sowie die Kassenärztlichen Vereinigungen, Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrzunehmen (Wirtschaftlichkeitsprüfungen von Ärzten bzw. ärztlich geleiteten Einrichtungen nach den Maßgaben der §§ 106 bis 106c SGB V durchzuführen, Entscheidungen zu Wirtschaftlichkeitsprüfungen

»

zu treffen, Maßnahmen festzusetzen). Diese hoheitlichen Entscheidungen bzw. Festsetzungen von Maßnahmen seien beschwerdefähig bzw. vor den Sozialgerichten angreifbar (§ 106c Abs. 3 SGB V). Ob ihre Entscheidungen Verwaltungsakte im Sinne des Verwaltungsverfahrenrechts darstellen, sei dagegen unerheblich.

Nichts anderes ergebe sich aus einer Wortlautauslegung bzw. einer grammatikalischen Auslegung von § 6 ERVV. Zudem erteilt das Verwaltungsgericht Potsdam der Auffassung eine Absage, dass Sinn und Zweck der Norm eine Beschränkung des Behördenbegriffes erforderten.

Eine Beschränkung des Behördenbegriffs der ERVV sei insbesondere nicht durch einen Kabinettsbeschluss der Landesregierung erfolgt. Aus Gründen der Normenhierarchie und des verfassungsrechtlichen Bundesrecht-bricht-Landesrecht-Grundsatzes (Art. 31 GG) könne die Reichweite einer bundesgesetzlichen Verordnungsermächtigung und der auf ihrer Grundlage ergangenen Verordnung (§ 6 ERVV) nicht maßgeblich anhand eines Kabinettsbeschlusses einer Landesregierung ausgelegt werden, der auf einer hierarchisch niedrigeren Ebene (Gesetz gegenüber Kabinettsbeschluss, Bund gegenüber Land) ergehe sowie in Ausführung einer Bestimmung der in Rede stehenden Bundesverordnung (s. § 7 Abs. 1 Satz 1 ERVV) erfolge und damit gerade auf der auszulegenden Verordnungsermächtigung und Verordnung beruhe.

Die Antragstellerin hat nach Auffassung des Verwaltungsgerichts Potsdam auch einen Anordnungsgrund glaubhaft gemacht.

Die begehrte Regelung, also die Eintragung in das Verzeichnis und die Einrichtung der beBPo, erscheine zur Abwendung wesentlicher Nachteile notwendig. Für die Prüfungsstelle und den Beschwerdeausschuss bestehe das Risiko, dass ihre an Gerichte gerichteten Dokumente dort nicht als wirksam eingereicht angesehen würden.

Die begehrte einstweilige Anordnung führe auch nicht zu einer unzulässigen Vorwegnahme der Hauptsache. Zwar werde die Hauptsache durch die tenorierte Anordnung bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache vorweggenommen. Bis zu einer Klärung im Hauptsacheverfahren bekomme die Antragstellerin bereits das, was sie auch im Hauptsacheverfahren beansprucht.

Die Voraussetzungen für eine ausnahmsweise Zulässigkeit der Vorwegnahme der Hauptsache lägen jedoch vor. Die begehrte Regelung sei zur Gewährung eines effektiven Rechtsschutzes schlechterdings notwendig. Die sonst zu erwartenden Nachteile für die Prüfungsstelle und den Beschwerdeausschuss im Rechtsverkehr mit den Gerichten seien unzumutbar und im Hauptsacheverfahren nicht mehr zu beseitigen. Es bestehe, wie sich aus den gesamten obigen Ausführungen ergebe, auch ein hoher Grad an Wahrscheinlichkeit für einen Erfolg auch im Hauptsacheverfahren.



C | KONTEXT DER ENTSCHEIDUNG

Seit dem 1. Januar 2022 gilt für Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts die Verpflichtung zur aktiven Nutzung des elektronischen Rechtsverkehrs. Daher sind grundsätzlich sämtliche Schriftsätze, Anträge und Erklärungen der Beteiligten elektronisch bei Gericht einzureichen. §§ 55a, 55d VwGO machen nähere Vorgaben, auf welche Art und Weise elektronische Dokumente bei den Verwaltungsgerichten einzureichen sind. In anderen Prozessordnungen sind identische Vorschriften enthalten, wobei § 130a ZPO als »Vorbild« fungiert (Jenak, ThürVBl. 2022, S. 197).

Ein sicherer Übermittlungsweg zum Gericht ist dabei das besagte elektronische Behördenpostfach, kurz beBPo (vgl. § 55a Abs. 4 Nr. 3 VwGO; § 130a Abs. 4 Nr. 3 ZPO). Als Alternative steht grundsätzlich die Möglichkeit offen, hierzu eine qualifizierte elektronische Signatur zu verwenden.

Durch den Beschluss des Verwaltungsgerichts Potsdam wird bestätigt, dass auch Beliehene Behörden im Sinne der §§ 55a VwGO, 130a ZPO, 6, 7 ERVV sind (so bereits Körner, FORUM 4/2022, 4 [7]; Jenak, ThürVBl. 2022, 197 [198]).

Diese haben somit Anspruch auf Einrichtung eines beBPo, der erforderlichenfalls auch im Wege von gerichtlichem Eilrechtsschutz durchsetzbar ist.



Ein solcher Anspruch steht somit auch Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren (ÖbVI) zu. Sofern man davon ausgehen würde, dass bei ÖbVI keine Unabhängigkeit vom Wechsel der Amtsinhaber gegeben sein könnte, kommt es hierauf nicht an. Denn ÖbVI nehmen als Beliehene hoheitliche Vermessungsaufgaben und Befugnisse als Amtshandlungen wahr. ÖbVI sind Träger eines öffentlichen Amtes.

Voraussetzung für die Bestellung als ÖbVI ist, dass diese die landesrechtlichen Zulassungsvoraussetzungen erfüllen, die an jene des öffentlichen Dienstes angelehnt sind. ÖbVI leisten einen Amtseid und führen ein Amtssiegel. Die ÖbVI unterliegen im Bereich der hoheitlichen Vermessungsaufgaben sowohl einer Rechts- wie auch einer Fachaufsicht der zuständigen Aufsichtsbehörde. Die ÖbVI trifft auf Basis der jeweiligen landesrechtlichen Regelungen eine Kontrahierungspflicht, d. h., sie können bei ihnen gestellte Anträge bzw. Aufträge nicht ablehnen; sie haften im Rahmen der Amtshaftung.

Der ÖbVI erlässt z. B. bei Grenzfeststellungen bzw. Abmarkungen Verwaltungsakte. Dabei steht ihm auf Basis des jeweiligen Landesrechts ein Betretungsrecht im Hinblick auf die Grundstücke der Beteiligten zu. ÖbVI werden bei hoheitlichen Vermessungsleistungen auf Basis der jeweiligen landesgesetzlichen Kosten- und Gebührenordnungen tätig, welche von den ÖbVI einzuhalten sind. Zudem sind sie je nach Bundesland auch berechtigt, ihre Gebühren im Rahmen von Verwaltungsakten geltend zu machen.


Auf Basis der vorstehenden Ausführungen werden ÖbVI als Träger der öffentlichen Verwaltung und somit als Behörden tätig, sodass ihnen Zugang zum beBPO zu eröffnen ist (s. für Details zur Herleitung: Körner, FORUM 4/2022, 4 ff.).

Da ÖbVI vor Gericht vielfach als (öffentlich bestellte) Sachverständige tätig werden, besteht für den Zugang zum beBPO, unabhängig von Gerichtsverfahren in eigenen Angelegenheiten, auch insoweit ein praktisches Bedürfnis im Hinblick auf eine gesicherte Kommunikation mit den Gerichten.

D | AUSWIRKUNGEN FÜR DIE PRAXIS

Im Hinblick auf die Beantragung bzw. den Zugang der ÖbVI zum beBPO zeigt sich in den Bundesländern ein uneinheitliches Bild. Während der Zugang zum beBPO für ÖbVI in einigen Bundesländern seit Längerem einfach und unproblematisch möglich ist, erfolgt in anderen Bundesländern eine kleinschrittige Prüfung mit restriktiver Auslegung des Behördenbegriffs, die auf Basis der vorstehenden Ausführungen keinen Bestand haben kann.

Unsicherheit und Unkenntnis im Zusammenhang mit der rechtlichen Einordnung des Berufsstandes der ÖbVI als Beliehene führten dabei teilweise zu zähen Einrichtungsprozessen. Dabei erwiesen sich insbesondere landesrechtliche Detailregelungen als problematisch, die auf Basis der klarstellenden Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Potsdam zum Vorrang der ERVV als Bundesrecht der Vergangenheit angehören dürften.

Der vorzitierte Beschluss des Verwaltungsgerichts Potsdam bringt nunmehr ein Mehr an Rechtssicherheit und dürfte – unabhängig vom Bundesland – zu einer Öffnung des beBPO für Beliehene und speziell den Stand der ÖbVI beitragen. 

LITERATUR

- Körner, FORUM 4/2022, S. 4-8, Recht – Digitalisierung – ÖbVI, Teil I: Die ÖbVI und der elektronische Rechtsverkehr mit der Justiz.
- Jenak, ThürVBl. 9/2022, S. 197-204, Der elektronische Rechtsverkehr in der Verwaltungsgerichtsbarkeit.



Dr. Michael Körner, LL. M.
Rechtsanwalt, Justiziar des BDVI e. V.
michael.koerner@fgvw.de