

*Ministerialrat Dr. Heribert Schmitz, Berlin/Birkenwerder*

**Die Regelung der  
elektronischen Kommunikation  
im Verwaltungsverfahrensgesetz**

11. Jahresarbeitstagung  
Verwaltungsrecht des DAI  
25./26. Februar 2005  
in Leipzig

*Übersicht:*

|      |  |        |
|------|--|--------|
| I.   | Elektronisches Verwaltungsverfahren .....                        | - 3 -  |
| 1.   | Teilweise elektronisch abgewickelter Verwaltungsverfahren .....  | - 4 -  |
| 2.   | Vollständig elektronisch abgewickelter Verwaltungsverfahren ...  | - 5 -  |
| II.  | Technische Grundlagen.....                                       | - 6 -  |
| 1.   | Verfahren der elektronischen Signatur.....                       | - 6 -  |
| 2.   | Unterschiedliche Qualitäten elektronischer Signaturen.....       | - 6 -  |
| III. | Wie funktioniert die qualifizierte elektronische Signatur? ..... | - 7 -  |
| 1.   | Verwendung der qualifizierten elektronischen Signatur.....       | - 8 -  |
| 2.   | Zertifizierungsstelle (Trustcenter).....                         | - 10 - |
| IV.  | Rechtliche Grundlagen.....                                       | - 11 - |
| 1.   | § 3a VwVfG als Grundsatznorm.....                                | - 11 - |
| 2.   | Europäischer Standard .....                                      | - 12 - |
| 3.   | Schriftformerfordernis.....                                      | - 13 - |
| 4.   | Zugangseröffnung durch den Empfänger.....                        | - 15 - |
| 5.   | Störungen bei der elektronischen Kommunikation.....              | - 18 - |
| 6.   | Die elektronische Akte.....                                      | - 20 - |
| 7.   | Datenschutz .....  | - 23 - |
| V.   | Elektronische Verwaltung in der aktuellen Praxis.....            | - 23 - |
| 1.   | Binnenkommunikation der Verwaltung.....                          | - 23 - |
| 2.   | Verkehr mit dem Bürger .....                                     | - 25 - |
| 3.   | Informationstätigkeit der Behörden .....                         | - 27 - |

Vor zwanzig Jahren wurden in Deutschland die ersten e-Mails empfangen und versandt. Inzwischen selbstverständlicher Teil einer Büro-Einrichtung, sind noch nicht alle rechtlichen Fragen zu dieser Technik abschließend geklärt. Der Gesetzgeber hat zwar einheitliche rechtliche Rahmen für Zivil- und öffentliches Recht geschaffen. Für den Praktiker bleiben Fragen, wie er am elektronischen Rechtsverkehr – insbesondere am elektronischen Verwaltungsverfahren – teilnehmen kann und welche Rechtswirkungen sein Verhalten im Einzelfall hat.

#### **I. Elektronisches Verwaltungsverfahren**

Was verbirgt sich hinter dem Begriff „Elektronisches Verwaltungsverfahren“? Der Verwaltungsverfahrensrechtler denkt zunächst an ein behördliches Verfahren i.S.v. § 9 VwVfG, das unter Einsatz von IT-Technik auf Erlass eines Verwaltungsakts oder auf Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerichtet ist. Gemessen an der Verwaltungswirklichkeit ist dieses Verständnis jedoch zu eng. Moderne Informations- und Kommunikationstechnik wirft für das gesamte behördliche Handeln neue Rechtsfragen auf. Dies reicht von einfacher Informationstätigkeit über Auskünfte (§ 25 Satz 2 VwVfG) bis zum Verwaltungsakt; es umfasst daneben auch inner- und zwischenbehördliches Handeln.

Der einschlägige Begriff in der deutschen Verwaltungswissenschaft und -praxis hierfür ist „E-Government“. E-Government wird dabei verstanden als strategisches Gesamtkonzept zur Modernisierung der Verwaltung mit Hilfe von IT-Technik. Durch diese sollen Verwaltungsabläufe umgestaltet werden, indem „Dienstleistungen“ der Verwaltung internetfähig gemacht werden und der Bürger hierzu eine „Schnittstelle“ erhält. Ziel soll das papierlose, rein elektronische Verwaltungshandeln sein. Die ersten Schritte sind bereits gemacht.

*1. Teilweise elektronisch abgewickelteres Verwaltungsverfahren*

In zahlreichen Behörden wird IT-Technik zur Unterstützung der Verwaltungstätigkeit eingesetzt. Die Schreibmaschine ist durch den vernetzten PC abgelöst. Fachinformation findet sich im behördeneigenen Intranet. Vielfach besteht auch ein Zugriff auf das Internet und auf spezielle Datenbanken wie Juris. Der Austausch von Informationen innerhalb von Behörden und nach außen erfolgt per e-Mail. Vom papierlosen Büro sind wir in der Realität allerdings noch ein gutes Stück entfernt. Selbst von papierarmem Büro lässt sich nur unter Vorbehalt reden. Die Leichtigkeit des e-Mail-Versands verführt dazu, den Kreis der Empfänger großzügig zu wählen. Diese fühlen sich dann von der Flut der Eingänge

erschlagen – und drucken im Zweifel alle e-Mails aus, um die Nachricht bei späterer Gelegenheit auch zu lesen. Doch bleiben wir zunächst einmal bei der Vorstellung des papierlosen Büros.

2. *Vollständig elektronisch abgewickelteres Verwaltungsverfahren*

Der Ablauf eines vollständig elektronisch abgewickelten Verwaltungsverfahrens wird zukünftig wohl folgende Schritte umfassen:

- a) Der Bürger sucht und findet allgemeine Informationen zu seinem Anliegen über die Homepage der Behörde. Ggfs. erhält er nähere Erläuterungen auf Anfrage durch e-Mail. Evtl. hat die Behörde erforderliche Formulare auf einem „Formularserver“ bereit gestellt.
- b) Komfortabel für Bürger und Behörde sowie bei Nutzung einer SSL-Verbindung datentechnisch sicher wäre die Möglichkeit von Antragstellung und Antragannahme interaktiv in diese Formulare. Alternativ könnte ein Antrag gestellt werden durch Zuleitung des am PC ausgefüllten Formulars oder formlos als e-Mail nebst eingescannter Anlagen an die Behörde.
- c) Die Prüfung des Antrags und evtl. eine weitere Sachverhaltsermittlung erfolgen im „Workflow“ innerhalb der Behörde; dabei wird der Sachbearbeiter auch im Internet oder Intranet verfügbare Informationen heranziehen. Durch Austausch von e-Mails wird

die ggfs. erforderliche „Anhörung“ zu dem Ermittlungsergebnis abgewickelt.

d) Die Entscheidung wird schließlich durch e-Mail in der Form des § 37 Abs. 2 bis 4 VwVfG bekannt gegeben.

## **II. Technische Grundlagen**

### *1. Verfahren der elektronischen Signatur*

Die Novellierung des Verwaltungsverfahrensgesetzes war ein zentrales Element der Verwaltungsmodernisierung. Sie schuf auf der Basis der Signaturgesetznovelle die Voraussetzungen für rechtsverbindliche elektronische Kommunikation durch Verwendung elektronischer Signaturen zwischen Bürger und Verwaltung. Elektronische Signaturen sind technische Verfahren, die gewährleisten, dass eine entsprechend signierte Nachricht von einem identifizierbaren Absender stammt und während der elektronischen Übermittlung zum Empfänger nicht verändert wurde.

### *2. Unterschiedliche Qualitäten elektronischer Signaturen*

Nur bei qualifizierten elektronischen Signaturen ist auf Grund des durch das Signaturgesetz vorgegebenen Verfahrens eine zuverlässige Identitätsprüfung des Inhabers der Signaturkarte zwingend erforderlich und damit die notwendige Sicherheit für den

Rechtsverkehr gegeben. Neben den „qualifizierten“ Signaturen als mittlere Stufe sieht das neue Signaturgesetz „akkreditierte“ Signaturen (höchste Stufe) vor; daneben lässt es auch sonstige Signaturen (untere Stufe) zu. Diese sonstigen Signaturen sind jedoch nicht schriftformäquivalent i.S.v. § 126a Abs. 1 BGB und § 3a Abs. 2 VwVfG; sie erbringen nicht den Anscheinsbeweis gem. § 292a ZPO oder des ihn demnächst ersetzenden § 371a Abs. 1 Satz 2 ZPO, dass die mit ihr verbundenen Willenserklärungen echt sind. Im Rechtsverkehr sind sie nahezu wertlos.

### **III. Wie funktioniert die qualifizierte elektronische Signatur?**

Eine digitale Signatur im Sinne des Gesetzes ist ein mit einem privaten Signaturschlüssel erzeugtes Siegel zu digitalen Daten, das mit Hilfe eines zugehörigen öffentlichen Signaturschlüssels den Inhaber des Signaturschlüssels und die Unverfälschtheit der Daten erkennen lässt. Vor allem vier Eigenschaften für eine sichere Kommunikation sollen durch den Einsatz von digitalen Signaturen erfüllt werden:

- Authentizität (die Herkunft der Daten muss nachweisbar sein),
- Integrität (die ausgetauschten Daten wurden bei der Übermittlung nicht manipuliert),

- Vertraulichkeit (die Daten sind vor der Einsicht durch Unbefugte geschützt),
- Verbindlichkeit (der Absender kann nicht leugnen, die Nachricht selbst versendet zu haben).

1. *Verwendung der qualifizierten elektronischen Signatur*

Der Absender A verfügt über ein erforderliches Schlüsselpaar.

Die jeweils einmaligen Schlüsselpaare (privater und öffentlicher Schlüssel, die mathematisch voneinander abhängen) werden durch staatlich anerkannte Stellen natürlichen Personen fest zugeordnet. Die Zuordnung wird durch ein qualifiziertes Signaturschlüssel-Zertifikat beglaubigt. Es handelt sich dabei um ein signiertes digitales Dokument, das den jeweiligen öffentlichen Schlüssel sowie den Namen der Person, der er zugeordnet ist, enthält. Das Zertifikat erhält der Signaturschlüssel-Inhaber, so dass er es signierten Daten für deren Überprüfung beifügen kann. Darüber hinaus ist es über öffentlich erreichbare Telekommunikationsverbindungen (z. B. Internet) jederzeit für jedermann nachprüfbar. Es ist möglich, die elektronische Signatur durch eine Angabe im qualifizierten Zertifikat oder durch ein zugehöriges qualifiziertes Attributzertifikat auf bestimmte Anwendungen in Art und Umfang zu beschränken (z.B. Beschränkung auf Rechtsgeschäfte bis zu 1.000 Euro Wert) oder in das Attributzertifikat

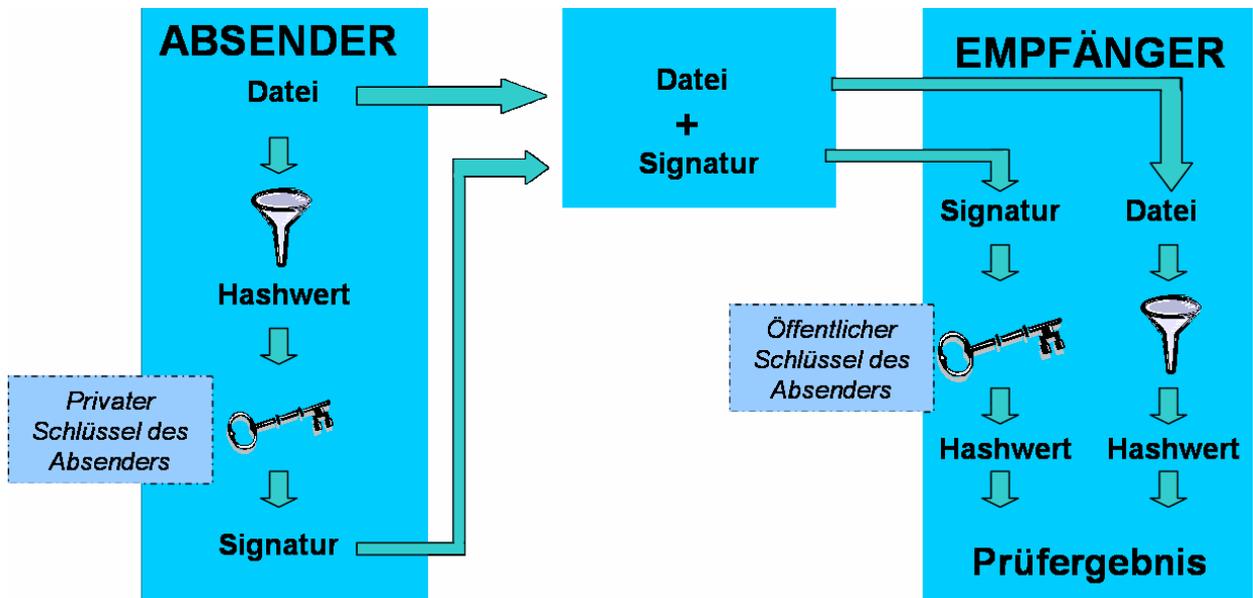
eine Vertretungsmacht oder andere Angaben (z.B. Fachanwalt für Verwaltungsrecht) eintragen zu lassen. Die einzelnen Schritte:

- A erstellt ein Dokument und klickt auf den Knopf „Signieren“. Der PC bildet eine Prüfsumme (Hashwert)<sup>1</sup> aus dem Dokument und fordert die Verschlüsselung mit dem privaten Schlüssel von A bei dessen Chipkarte an.
- A steckt die Chipkarte mit seinem Schlüsselzertifikat in das an den PC angeschlossene Lesegerät. Die Chipkarte fordert die Freigabe der Aktion durch die zugehörige PIN von A.
- A gibt seine PIN ein. Die Chipkarte überprüft die PIN, verschlüsselt (signiert) die Prüfsumme (Hashwert) und überträgt diese zum PC. Der PC setzt die Signatur unter das Dokument.
- Das Dokument wird mit Signatur versandt.
- Der Empfänger E entschlüsselt die empfangene Signatur mit Hilfe des öffentlichen Schlüssels von A. Der PC von E vergleicht dann die Signatur mit dem ebenfalls auf eine Prüfsumme (Hashwert) reduzierten empfangenen Dokument. Stimmen die entschlüsselte Signatur und die Prüfsumme ü-

---

<sup>1</sup> Eine Hash-Funktion (von engl. „to hash“: zerhacken) ist eine nicht umkehrbare Funktion (ein Algorithmus), die eine umfangreiche Quellmenge (i.d.R. Texte) auf eine wesentlich kleinere Zielmenge (Hash-Werte, i.d.R. natürliche Zahlen und Buchstaben) abbildet. Kriterien für eine gute Hash-Funktion sind Datenreduktion (der Speicherbedarf des Hash-Wertes soll deutlich kleiner sein als der der Nachricht), Zufälligkeit (ähnliche Quellelemente sollen zu völlig verschiedenen Hash-Werten führen), Eindeutigkeit (wiederholtes Berechnen des Hash-Wertes desselben Quellelements muss dasselbe Ergebnis liefern) und Effizienz (Funktion schnell berechenbar, kein großer Speicherverbrauch).

berein, ist das Dokument unverfälscht und kann nur vom Inhaber des Schlüsselzertifikats A stammen.



## 2. Zertifizierungsstelle (Trustcenter)

Trustcenter stellen die zentralen Institutionen des Vertrauens dar, indem sie eine verbindliche dedizierte Zuordnung von Schlüsselpaaren zu Personen vornehmen (Zertifizierung).

Das System der elektronischen Signatur kann ohne Trustcenter nicht funktionieren. Es muss eine Stelle existieren, die das Schlüsselpaar für die Signaturkarte in einer sicheren Umgebung erstellt und insbesondere die Zuordnung einer Person zu einem Schlüsselpaar feststellt und für die anderen Teilnehmer bescheinigt.

Zertifizierung bedeutet wörtlich genommen „Bescheinigung“.

Trustcenter bescheinigen somit, dass ein öffentlicher Schlüssel

zu dem Eigentümer des Schlüsselpaars gehört. Erst nachdem das Trustcenter die Identität des Kunden zweifelsfrei festgestellt hat, erstellt es individuell für den Kunden eine Signaturkarte mit den entsprechenden Zertifikaten.

Trustcenter sind mit einem erheblichen sicherheitstechnischem Aufwand in speziellen Bunkerräumen untergebracht. Umfangreiche technische und bauliche Maßnahmen machen einen unbefugten Zugriff auf die Räume dieses Bereichs unmöglich. Alle elektronischen Zugänge sind mehrfach und ausfallsicher ausgelegt. Alle Mitarbeiter unterliegen einer ständigen Sicherheitsüberprüfung. Auf diese Weise wird die Einhaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für die elektronische Signatur garantiert.

#### **IV. Rechtliche Grundlagen**

##### *1. § 3a VwVfG als Grundsatznorm*

Grundsätzlich ist das Verwaltungsverfahren nicht formgebunden; das schließt die Möglichkeit jeder Form elektronischer Kommunikation ein. Soweit als Ausnahme vom Prinzip der Formfreiheit eine Schriftform gesetzlich angeordnet ist, also rechtsverbindliches Handeln von einigem Gewicht verlangt wird, kann diese Schriftform durch eine mit einer Signatur nach § 2 Nr. 3 SigG

verbundene elektronische Form (qualifizierte elektronische Form – EU-Standard) ersetzt werden. Dies wird in der Grundsatznorm des § 3a Abs. 2 VwVfG bestimmt und entspricht den neuen Regeln im Zivilrecht (§ 126 ff. BGB). ebenso wie der EG-Signaturrechtlinie (Art. 5 Abs. 1). Für das Verwaltungsrecht war eine Regelung erforderlich, da die allgemeinen Regelungen der §§ 126 ff. BGB insoweit keine unmittelbare Auswirkung auf das Verwaltungsverfahren entfalten.

## 2. *Europäischer Standard*

Die Übereinstimmung des deutschen Rechts mit der EG-Signaturrechtlinie erlaubt jedoch nicht den Schluss, dass Schriftformerfordernissen bereits jetzt europaweit durch Verwendung qualifizierter elektronischer Signaturen genügt werden kann. So lässt der EuGH bei Übermittlung per e-Mail bislang weder elektronische Signaturen noch am PC erstellte Faksimiles der Unterschrift zu. Bei Einreichung eines Schriftstücks per e-Mail wird fristwährend nur eine gescannte Kopie der unterzeichneten Urschrift angenommen, wenn die Urschrift anschließend binnen zehn Tagen bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingeht.

### 3. *Schriftformerfordernis*

Die ersten Schritte zum Einsatz der qualifizierten Signatur im öffentlichen Bereich hat der deutsche Gesetzgeber mit der Novellierung des Signaturgesetzes und dem Gesetz zur Anpassung der Formvorschriften des Privatrechts und anderer Vorschriften an den modernen Rechtsgeschäftsverkehr getan. Die Novellierung der §§ 126 ff. BGB ermöglicht die Ersetzung einer gesetzlich vorgeschriebenen Schriftform durch die mit einer qualifizierten Signatur nach dem Signaturgesetz verbundenen elektronischen Form. Zugleich führt sie für Formatbestände, bei denen kein Beteiligter ein Interesse an einer Fälschung haben kann, die „Textform“ ein (§ 126b BGB). Diese ist gekennzeichnet durch die Fixierung einer Mitteilung in lesbaren Schriftzeichen bei Verzicht auf eigenhändige Unterschrift und Urkundenerfordernis, also der Bindung an das Papier.

Wie die neu gefassten §§ 126 ff. BGB berücksichtigt das 3. VwVfÄndG die Anforderungen aus den EG-Richtlinien zum elektronischen Rechtsverkehr und über elektronische Signaturen von 1999 und 2000.

Bei fachlich erforderlichen Abweichungen von der Grundsatznorm des § 3a VwVfG wird zwischen folgenden Varianten unterschieden:

- „nach unten“: Es bedarf bei elektronischer Kommunikation keiner besonderen Sicherheit. Dies kann durch Ergänzung des die Schriftlichkeit anordnenden Gesetzestextes um die Worte „oder elektronisch“ geschehen. Inhaltlich entspricht diese Kommunikationsweise dann der Textform des § 126b BGB.
- „nach oben“: Für bestimmte Verwaltungsakte sind zusätzliche Anforderungen an die qualifizierte elektronische Signatur zu stellen (§ 37 Abs. 4 VwVfG). Dies kann durch Nennung der Anforderung im Gesetzestext („mit einer dauerhaft überprüf- baren Signatur nach § 37 Abs. 4 VwVfG“) oder allgemein durch Bezugnahme auf § 37 Abs. 4 VwVfG geschehen.
- „nicht elektronisch“: In Einzelfällen mag ein Bedürfnis bestehen, jede Form elektronischer Kommunikation auszuschließen. Hier kommen Formulierungen in Betracht wie „schriftlich, aber nicht in einer elektronischen Form“ oder „§ 3a VwVfG findet keine Anwendung“.

Im übrigen ist § 3a VwVfG – wie die Stellung im VwVfG vor den §§ 9 ff. zeigt – nicht nur für Verfahren, die auf den Erlass eines VA oder den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerichtet sind, sondern auch für sonstige öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit anwendbar.

#### 4. *Zugangseröffnung durch den Empfänger*

Anwendung finden kann die elektronische Kommunikation selbstverständlich nur, wenn alle Verfahrensbeteiligten hierzu bereit sind; der Rückgriff auf klassische Kommunikationsformen kann insbesondere von der Verwaltung nicht ausgeschlossen werden. Dies wird sichergestellt durch § 3a Abs. 1 VwVfG: „Die Übermittlung elektronischer Dokumente ist zulässig, soweit der Empfänger hierfür einen Zugang eröffnet“. Der Begriff „Zugang“ stellt auf die objektiv vorhandene technische Kommunikationseinrichtung ab, also z.B. auf die Verfügbarkeit eines elektronischen Postfachs. Den individuellen Möglichkeiten wird durch das Erfordernis der „Eröffnung“ dieses Zugangs Rechnung getragen. Der Empfänger eröffnet seinen Zugang durch entsprechende Widmung: ausdrücklich oder konkludent. Im Einzelfall wird hier die Verkehrsanschauung, die sich mit der Verbreitung elektronischer Kommunikationsmittel fortentwickelt, maßgebend sein.

Die Behörde, eine Firma oder ein Rechtsanwalt, die auf ihren Briefköpfen eine e-Mail-Adresse angeben, erklären damit konkludent ihre Bereitschaft, Eingänge auf diesem Weg anzunehmen. Sie haben durch organisatorische Maßnahmen sicherzustellen, dass z.B. e-Mail-Postfächer regelmäßig abgefragt werden.

Beispielhaft ist die „Richtlinie zum Einsatz von Informationstechnik im Bundesministerium des Innern (IT-Richtlinie BMI)“ von 2004, die u.a. bestimmt: Zur regelmäßigen Überprüfung auf neue Eingänge: „Das Bürokommunikationsprogramm (z.Z. Outlook) ist geöffnet zu halten, damit der Eingang von E-Mails unmittelbar erkannt werden kann. Das personenbezogene Postfach ist mehrfach täglich auf neue Posteingänge zu überprüfen.“ Zu Irrläufern: Solche „sind unverzüglich an die zuständige Stelle weiterzuleiten. Der Absender ist darüber entsprechend zu unterrichten.“

Den Ausschluss von e-Mail-Verkehr müssen die Betroffenen ausdrücklich erklären, z.B. durch Hinweise auf dem Briefkopf oder auf ihrer Internetseite. Beispielhaft sind die weitgehend identischen Hinweise auf den Internetseiten von Bundesverfassungsgericht und Bundesverwaltungsgericht<sup>2</sup>.

Beim Bürger wird hingegen die bloße Angabe einer e-Mail-Adresse auf seinem Briefkopf heute noch nicht dahingehend ver-

---

<sup>2</sup> Impressum – Wichtiger Hinweis: Der E-Mail Kommunikationsweg steht ausschließlich für Verwaltungsangelegenheiten zur Verfügung. Es wird darauf hingewiesen, daß mit diesem Kommunikationsmittel Verfahrensanträge oder Schriftsätze nicht rechtswirksam eingereicht werden können. Sollte Ihre Nachricht einen entsprechenden Schriftsatz beinhalten, ist eine Wiederholung der Übermittlung mittels Telefax ((0341) 2007 - 1000) oder auf dem Postwege unbedingt erforderlich.

standen werden können, dass er damit seine Bereitschaft zum Empfang von rechtlich verbindlichen Erklärungen kundtut. Bei ihm kann in aller Regel von der Eröffnung eines Zugangs nur ausgegangen werden, wenn er dies gegenüber der Behörde ausdrücklich erklärt hat. Liegt diese Voraussetzung vor, bestehen keine Bedenken, dem für e-Mail-Programme typischen Nachweis des e-Mail-Zugangs zumindest starken indiziellen Beweiswert zuzuerkennen. In den handelsüblichen e-Mail-Programmen kann der Absender die Funktionen „Übermittlungsbestätigung“ und „Lesebestätigung“ aktivieren. Der Empfänger kann seinerseits einstellen, ob sein e-Mail-Programm auf Anfragen für Lesebestätigungen antwortet.

Die weitergehende Annahme, selbst beim Bürger könne man mittlerweile davon ausgehen, dass der Zugang spätestens am Tag nach Eingang in der Mailbox erfolgt, ohne dass es auf eine Bekanntgabe oder Widmung der e-Mail-Adresse für rechtsgeschäftlich bedeutsame Erklärungen ankomme, verkennt die Praxis und entspricht nicht der Verkehrsanschauung. Selbst die automatisch generierte Lesebestätigung eines Empfängers, der keinen Zugang ausdrücklich für rechtsgeschäftliche Erklärungen geöffnet hat, begründet heute noch keinen Anscheinsbeweis für den Zugang

der betreffenden e-Mail. Der tatsächliche Umgang mit privaten PCs erlaubt weder die Annahme, dass der überwiegende Teil der Nutzer täglich seine Mailbox abfragt, noch die, dass eine generierte Lesebestätigung stets von dem Adressaten der e-Mail veranlasst worden ist. Dem Ziel des Gesetzgebers, den elektronischen Rechtsverkehr zu fördern, dient es nicht, Rechtsfolgenwirkungen allein an der Praxis eines technisch besonders fortgeschrittenen Teils der Bevölkerung zu orientieren. Das Risiko unbewusster oder ungewollter Rechtsfolgen könnte eine Zurückhaltung der Normal-Nutzer begründen und damit dem fernerem Ziel der allgemeinen Verbreitung elektronischer Kommunikationsmittel zuwiderlaufen.

##### 5. *Störungen bei der elektronischen Kommunikation*

Unterschiedliche Text- und Kommunikationsprogramme können mangels einheitlicher technischer Standards dazu führen, dass der Inhalt elektronischer Dokumente vom Empfänger nicht oder nicht vollständig zur Kenntnis genommen werden kann. Grundsätzlich gilt, dass technische Kommunikationsprobleme zu Lasten des Absenders gehen. Aus § 3a Abs. 3 VwVfG ergeben sich jedoch Obliegenheiten für die Beteiligten, bei der Bewältigung solcher Probleme aktiv mitzuwirken.

§ 3a Abs. 3 Satz 2 VwVfG bestimmt, dass die Behörde bei Rüge des Empfängers, er könne das elektronische Dokument nicht bearbeiten, eine neue Übermittlung in geeigneter Form vorzunehmen hat. Daraus folgt nicht generell, dass eine mangelhafte Übermittlung der elektronischen Daten keine Rechtsfolgen auszulösen vermag. Solange der Inhalt der Mitteilung eindeutig zu erkennen ist, also z.B. Umlaute durch andere Zeichenkombinationen ersetzt werden, ohne den Text unverständlich zu machen, werden der Zugang und evtl. Fristsetzungen nicht beeinträchtigt.

§ 3a Abs. 3 VwVfG trifft insoweit keine Regelung über den Zugang von elektronischen Dokumenten; dieser bestimmt sich vielmehr nach den allgemeinen Grundsätzen. Ist das übermittelte Dokument gar nicht oder in wesentlichen Teilen nicht lesbar, fehlt es am Zugang. Gleichwohl ist die Behörde zur erneuten Übermittlung in geeigneter Form aber auch dann verpflichtet, wenn das Dokument trotz fehlerbehafteter elektronischer Übermittlung zugegangen ist, da der Begriff „Bearbeitung“ in § 3a Abs. 3 VwVfG weit zu verstehen ist.

Die allgemeinen Grundsätze, insb. hinsichtlich der Wahrung von Fristen, gelten ebenfalls bei der elektronischen Übermittlung vom Bürger zur Verwaltung. § 3a Abs. 3 Satz 1 VwVfG stellt

klar, dass die Behörde im Rahmen des durch die Kommunikation entstandenen Verwaltungsrechtsverhältnisses bei Kommunikationsproblemen dem Bürger unverzüglich die notwendigen Informationen – z.B. über ein von ihr lesbares Textformat – zu geben hat.

Zu unterscheiden von Fehlern durch die Kommunikationstechnik sind inhaltliche Fehler bei Verwaltungsakten. Die Berichtigungsmöglichkeit nach § 42 VwVfG erfasst auch offenbare Unrichtigkeiten in einem elektronischen Dokument.

#### 6. *Die elektronische Akte*

Wenn Behörden ihre Verfahren komplett elektronisch abwickeln, verfügen sie nicht mehr über Akten im herkömmlichen Sinne, die sie dem Gericht im Prozess zur umfassenden Klärung des Sachverhalts vorlegen können (§ 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Die Funktionen der schriftlichen Akte, den Geschehensablauf wahrheitsgetreu und vollständig zu dokumentieren, müssen auch für die bei der elektronischen Vorgangsbearbeitung anfallenden Dateien sichergestellt werden: Vom Beginn des Verfahrens bis zur Archivierung sind von der Verwaltung alle wesentlichen Arbeitsschritte sicher, also gegen nachträgliche Manipulation geschützt, festzuhalten. Ein hohes Dokumentationsniveau kann die Gefah-

ren elektronischer Vorgangsbearbeitung – nicht nur des Missbrauchs persönlicher Daten, sondern auch der Manipulation und der schlechten Qualität notwendiger Datenbestände – kompensieren. In laufenden Pilotprojekten werden bis zur Implementierung der qualifizierten elektronischen Signatur Originaldokumente, die im Verfahren vorgelegt werden oder darin entstehen, eingescannt und in sog. Dokumentenmappen aufbewahrt. Aktenübersendungen an Verwaltungsgerichte werden künftig vermehrt mittels Ausdruck der elektronischen Akte erfolgen. Bis zur endgültigen Implementierung der qualifizierten elektronischen Signatur können diese Dokumentenmappen den Verwaltungsgerichten auf Anforderung überlassen werden. Nach Erlass der Rechtsverordnungen i.S.v. § 86a Abs. 2 VwGO ist nun die Übermittlung von Akten und Schriftsätzen auch in elektronischer Form möglich. Die getesteten Softwarevarianten für die innerbehördliche Bearbeitung sollen jeglichen Zugriff auf die einzelnen Dokumente in der Weise protokollieren, dass die handelnde Person und evtl. von ihr vorgenommene Änderungen jederzeit feststellbar sind. Auch unbefugte Löschungen von Dateien sollen ausgeschlossen sein. Bis zu einer technischen Reife, die es den Gerichten ermöglicht, unmittelbar die elektronischen Daten eines Verwaltungs-

verfahrens – durch vollständige Übertragung des einschlägigen Datenbestands an das Gericht oder vielleicht später auch durch Eröffnung einer Zugriffsmöglichkeit über das Internet – einzusehen, kommt zunächst in Betracht, für das Gerichtsverfahren alle Dateien auszudrucken und deren Authentizität und Vollständigkeit amtlich zu beglaubigen. Welche Regelungen hierzu noch in die VwGO einzustellen sein werden, wird derzeit von der Bundesregierung geprüft. Entsprechende neue Bestimmungen in anderen Gesetzen werden sich vielfach unmittelbar auch auf die VwGO auswirken. So wird z.B. das Schriftformerfordernis für den Widerspruch in § 70 Abs. 1 Satz 1 VwGO bereits durch § 3a VwVfG modifiziert. Um Unsicherheiten im Prozessrecht auszuschließen, sollen ausdrückliche Regelungen mit z.T. klarstellender Wirkung durch ein Justizkommunikationsgesetz in die Gerichtsverfahrensgesetze eingestellt werden. Zunächst ist aber die Beweisführung (§ 96 VwGO) mit elektronischen Dokumenten durch § 371 Satz 2 ZPO (i.V.m. § 98 VwGO) als Augenscheinsbeweis ausgestaltet. Ein neuer § 371a ZPO wird den Beweiswert öffentlicher elektronischer Dokumente dem Beweiswert entsprechender öffentlicher Urkunden gleichstellen, indem er die Vorschriften über die Beweiskraft öffentlicher Urkunden für anwendbar erklärt.

Im Verwaltungsverfahren sind elektronische Dokumente geeignete Beweismittel i.S.d. § 26 VwVfG. Die Aufzählung der Beweismittel in den Nummern 1 bis 4 ist nicht abschließend.

Gleichwohl ist bei der Nutzung der elektronischen Form zu berücksichtigen, dass diese rechtlich wirksam nur erhalten bleibt, solange sie auf einem elektronischen Speichermedium vorgehalten wird. Der Ausdruck eines elektronischen Verwaltungsaktes erhält erst durch eine Beglaubigung wieder einen der elektronischen Form entsprechenden rechtlichen Wert.

#### *7. Datenschutz*

Keiner zusätzlichen Regelung bedarf grundsätzlich auch der Schutz von Geheimnissen der Beteiligten eines Verwaltungsverfahrens. Die Behörde muss, wie in § 30 VwVfG vorgesehen, die notwendigen Sicherheitsvorkehrungen treffen, also etwa elektronische Dokumente in geeigneter Weise verschlüsseln.

### **V. Elektronische Verwaltung in der aktuellen Praxis**

#### *1. Binnenkommunikation der Verwaltung*

Bei der Binnenkommunikation zeigen sich in den letzten Jahren die Auswirkungen der weitgehenden IT-Ausstattung aller Mitarbeiter vor allem auf der Ministerialebene. Papier- und Telefax-

verkehr werden zunehmend von e-Mail-Verkehr ersetzt oder begleitet. Der Vorteil der elektronischen Kommunikation liegt dabei nicht nur in der Schnelligkeit und Wirtschaftlichkeit der genutzten Technik. Bei der Wirtschaftlichkeit könnte man vielleicht sogar eher Zweifel haben: Hergebrachte Arbeits- und Lesegeohnheiten in Verbindung mit der einfachen Versendung von e-Mails an einen großen Empfängerkreis dürften zunächst dazu führen, dass durch vorsorgliches Ausdrucken der e-Mails mehr Papier verbraucht und Akten gefüllt werden, als dies bei der Brief-Kommunikation üblich war. Wichtiger ist demgegenüber, dass durch die elektronische Kommunikation eine qualitative Verbesserung der Entscheidungsergebnisse erzielt werden kann. Diskussionen innerhalb der Bundesverwaltung, aber auch mit den Ländern werden weitgehend durch e-Mail geführt. Formulierungsvorschläge werden gleichzeitig allen Beteiligten übermittelt – und nicht telefonisch sukzessive unter einzelnen erörtert –, so dass diese eindeutig dokumentiert sind, jeder den gleichen Kenntnisstand hat und unmittelbar reagieren kann. Wie oft ist auch die andere Seite der Medaille zu sehen: Der Button „Senden“ des e-Mail-Programms ist leicht betätigt; die Langsamkeit herkömmlicher Schreiben gibt dem gegenüber Raum für eine höhere inhaltliche Qualität.

## 2. *Verkehr mit dem Bürger*

Im Verkehr mit dem Bürger sind die praktischen Erfahrungen in der Ministerialverwaltung naturgemäß noch geringer. Dies wird nicht nur durch den Stand der technischen Ausrüstung des Bürgers begründet sein, sondern vielmehr dadurch, dass Ministerien nicht der Teil der Verwaltung sind, mit dem Bürger unmittelbar Kontakt zu haben pflegen. Eine Zunahme von Anfragen ist allerdings zu Themen festzustellen, die im Rahmen der Internet-Präsenz der Ministerien dargestellt und mit e-Mail-Links zu Kontaktmöglichkeiten verbunden sind. Die Anfragen kommen in der Regel von Bürgern mit höherem politischem Interesse, z.B. zu konkreten Gesetzgebungsverfahren, und aus dem universitären Bereich, z.B. im Hinblick auf Forschungsvorhaben oder – offensichtlich – auf Prüfungsaufgaben von Studenten. Manchmal auch von Rechtsanwälten, denen nicht bewusst ist, dass Rechtsberatung ihnen derzeit noch selbst vorbehalten ist. Die Entwicklung des elektronischen Verkehrs von Behörden und „Normal“-Bürger wird die entsprechende Veränderung der „Verwaltungskultur“ voraussetzen. Die Verwaltung muss hierzu aktiv werden und Angebote machen. Beispiele gibt es bereits: So bietet das Bundesverwaltungsamt in einem Musterverfahren die elektronische Abwicklung der Kommunikation im Zusammenhang mit den Ver-

fahren zur BAföG-Rückzahlung an. Neuregelungen im Vergaberecht ermöglichen die „elektronische Vergabe“, § 126 GBO die Einführung eines maschinell geführten Grundbuchs. Um für den Bürger die technischen Anforderungen auf ein erforderliches Mindestmaß zu beschränken, hat die Bundesregierung beschlossen, dass die Bundesverwaltung grds. elektronische Signaturen und Absenderkennungen ihrer Kommunikationspartner zur Prüfung der Rechtsverbindlichkeit, Integrität und Authentizität akzeptieren wird, soweit sie eine anwendungsbezogen ausreichende Sicherheit gewährleisten und das übermittelte elektronische Dokument für die jeweilige Behörde zur Bearbeitung geeignet ist. Bei allem Bemühen der Verwaltung, dem Bürger den Kontakt durch elektronische Kommunikationswege zu erleichtern, sind jedoch Erwartungen, in absehbarer Zeit könne auf herkömmliche Kommunikationsmittel verzichtet werden, überzogen. Dabei ist nicht allein entscheidend, ob sich die qualifizierte elektronische Signatur durchsetzt. Der Kontakt mit der Verwaltung ist in der Lebenswirklichkeit des normalen Bürgers randständig: Selten besteht mehr als ein- oder zweimal im Jahr hierfür ein Bedürfnis: Steuererklärung, Ummeldung bei Wohnungswechsel, neuer Pass oder Personalausweis, Eheschließung sind wohl die häufigsten

Anlässe. Bei anderen Gelegenheiten wird eine elektronische Kommunikation vielfach gar nicht gewünscht sein: Ein Bauwilliger wird z.B. den persönlichen Kontakt zu dem Sachbearbeiter in der Behörde suchen, um im Gespräch seine Möglichkeiten zu eruieren und ggfs. eine Verhandlungslösung zu erzielen. Schließlich wird für nicht absehbare Zeit ein großer Teil der Bevölkerung keinen Zugang zu der für elektronische Kommunikation erforderlichen Technik haben (Verfügbarkeit eines PC, Fähigkeit zur entsprechenden Nutzung). Hierzu gehört auch die Frage, ob durch e-Government auch neue Bürokratie entsteht. Diese Gefahr besteht, wenn IT-Anwendungen entwickelt werden, bei denen Aufwand<sup>3</sup> und Nutzen in keinem vernünftigen Verhältnis stehen, wenn Sicherheitsvorschriften unnötig hoch ausgestaltet werden, wenn dem Bürger IT-Technik aufgedrängt werden soll, deren Vorteile ihm verschlossen bleiben.

### 3. *Informationstätigkeit der Behörden*

Elektronische Kommunikationsmittel dienen auch der Information als einseitiger Leistung der Verwaltung. Bald werden die meisten Behörden über eine Internet-Präsenz verfügen. Diese

---

<sup>3</sup> Chipkarte und Lesegerät kosten den Bürger rund 30 € p.a.

werden sie auch nutzen, um gesetzlichen Informationsansprüchen zu genügen. Eine Regelung im Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes sieht vor, dass Behörden das Internet nutzen sollen, um vorhandene Pläne, Verzeichnisse und weitere Informationen, die nicht vertraulich zu behandeln sind, allgemein zugänglich zu machen. Dies betrifft insbesondere Informationen, bei denen ein Informationsinteresse der Bürger zu erwarten ist. Aktive Information durch die Behörden dient zugleich der Verwaltungsvereinfachung, da sie die individuelle Bearbeitung von Informationsanträgen reduziert.

Der Zugang zu elektronischen Kommunikationsmitteln ist bereits heute der Allgemeinheit soweit möglich, dass Textdateien, die auf einer für jedermann zugänglichen Internetseite in einem gängigen Dokumentformat dauernd bereitgehalten werden, allgemein zugängliche Informationen darstellen. Wie bei der Inanspruchnahme anderer technischer Medien kommt es bei der Internet-Veröffentlichung nicht darauf an, dass der Informationssuchende zunächst den Netzanschluss herstellen und die Kosten für den Verbindungsaufbau übernehmen muss.