



Sachstand

E-Government in Deutschland Digitale Kommunikation mit Behörden

E-Government in Deutschland

Digitale Kommunikation mit Behörden

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 192/21
Abschluss der Arbeit: 30. November 2021
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Einleitung

E-Government ist die Abwicklung von Geschäftsprozessen der öffentlichen Verwaltung und Regierung (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien.¹ Praktisch relevant wird das E-Government vor allem dort, wo Unternehmen und Bürger in einen Austausch mit der Verwaltung treten. Dieser Sachstand informiert über die aktuellen Möglichkeiten für Behörden, mit Privaten auf digitalem Weg statt in Papierform in Kontakt zu treten.

2. Verpflichtung zur Mitteilung einer digitalen Adresse an den Staat

Derzeit besteht keine Verpflichtung für Privatpersonen, dem Staat eine digitale Adresse mitzuteilen, unter der sie erreichbar sind.

3. Nationales Register für digitale Adressen

Gemäß § 3 Bundesmeldegesetz² speichern die Meldebehörden verschiedene Daten von Privatpersonen, wie zum Beispiel die derzeitige Anschrift oder die Identifikationsnummer. Digitale Adressen werden nicht gespeichert.

4. Möglichkeit der Versendung offizieller Schreiben auf digitalem Weg

Behörden sind durch § 2 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung (EGovG)³ verpflichtet, die Nutzung elektronischer Kommunikation anzubieten. Privatpersonen steht es gemäß § 3a Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG)⁴ grundsätzlich weiterhin frei, auf analogem Weg zu kommunizieren.

Erst wenn die Privatperson einen Zugang für die elektronische Kommunikation eröffnet hat und zudem kein Schriftformerfordernis besteht, können die Behörden einen sogenannten elektronischen Verwaltungsakt nach § 37 VwVfG erlassen.⁵

Die Zugangseröffnung erfordert objektiv die Verfügbarkeit der notwendigen technischen Voraussetzungen auf Empfängerseite sowie subjektiv den Willen des Empfängers, die technische Einrichtung

1 Hornung, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsverfahrensgesetz, Vorbemerkung § 3a VwVfG Rn. 2 (Juli 2020) m.w.N.

2 Bundesmeldegesetz vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1084), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 28. März 2021 (BGBl. I S. 591) geändert worden ist, abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/bmg/>.

3 E-Government-Gesetz vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. Juli 2021 (BGBl. I S. 2941) geändert worden ist, abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/egovg/>.

4 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, abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/>.

5 Schröder, in Schoch/Schneider, Verwaltungsverfahrensgesetz, § 37 VwVfG Rn. 59 ff. (Juli 2021); Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage 2018, § 3a VwVfG Rn. 10.

für die Kommunikation im Verwaltungsverfahren zu widmen.⁶ Die Widmung kann hierbei sowohl ausdrücklich als auch konkludent erfolgen.⁷ Dazu muss ein Kommunikationspartner unter Berücksichtigung der schutzwürdigen Interessen und der allgemeinen Verkehrsanschauung signalisiert haben, dass er in der Lage und bereit ist, elektronische Erklärungen entgegenzunehmen und entsprechend den ihn betreffenden Anforderungen des Verwaltungsverfahrensrechts weiterzuverarbeiten.⁸

In wenigen Fällen besteht eine Pflicht für spezielle Personengruppen, mit der Verwaltung in elektronischer Form zu kommunizieren, so zum Beispiel bei der Übermittlung von elektronischen Umsatzsteuervoranmeldungen nach § 18 Umsatzsteuergesetz⁹ und von Lohnsteueranmeldungen durch den Arbeitgeber nach § 41a Abs. 1 Einkommenssteuergesetz¹⁰ oder die elektronische Übermittlung in der Kommunikation mit Gerichten ab dem 1. Januar 2022 gemäß § 130d der Zivilprozessordnung (ZPO)¹¹ durch Rechtsanwälte, Behörden und Personen des öffentlichen Rechts.

Besteht nach einer Rechtsvorschrift ein Schriftformerfordernis, ist § 3a Abs. 2 VwVfG zu beachten. Gemäß § 3a Abs. 2 VwVfG kann die Schriftform grundsätzlich durch die elektronische Form ersetzt werden. Hierfür ist jedoch zwingend eine der genannten technischen Varianten einzusetzen (elektronische Signatur, elektronische Formulare in Verbindung mit dem elektronischen Identitätsnachweis, De-Mail und sonstige sichere Verfahren).¹²

5. Weitere Versendung von Briefen in Papierform

Nach § 2 Abs. 1 und Abs. 2 EGovG muss die Behörde den Zugang mittels E-Mail, qualifizierter elektronischer Signatur und De-Mail ermöglichen, sie enthalten jedoch keine explizite Pflicht der Behörde, den jeweils von Bürgerinnen und Bürgern gewählten Kommunikationsweg ebenfalls zu verwenden. Jedoch kann es eine fehlerhafte Ausübung des behördlichen Ermessens sein, wenn die Bürgerin oder der Bürger ausschließlich einen elektronischen Zugang mittels De-Mail eröffnet hat und die Behörde ein anderes Kommunikationsmittel nutzt. Aufgrund der Verpflichtung der Behörde

6 BVerwG NVwZ 2017, 967 (968 Rn. 19).

7 Hornung, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsverfahrensgesetz, § 3a VwVfG Rn 39 (Juli 2020).

8 Hornung, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsverfahrensgesetz, § 3a VwVfG Rn 39 (Juli 2020).

9 Umsatzsteuergesetz (UStG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 2005 (BGBl. I S. 386), zuletzt geändert durch Artikel 28 und 29 Gesetz über die Entschädigung der Soldatinnen und Soldaten und zur Neuordnung des Soldatenversorgungsrechts vom 20. August 2021 (BGBl. I S. 3932).

10 Einkommensteuergesetz (EStG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, ber. I 2009 S. 3862), zuletzt geändert durch Artikel 27 Gesetz über die Entschädigung der Soldatinnen und Soldaten und zur Neuordnung des Soldatenversorgungsrechts vom 20. August 2021 (BGBl. I S. 3932).

11 Zivilprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3202; 2006 I S. 431; 2007 I S. 1781), die zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 5. Oktober 2021 (BGBl. I S. 4607) geändert worden ist, abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/zpo/>.

12 Hornung, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsverfahrensgesetz, § 3a VwVfG Rn. 60, 64 f. (Juli 2020).

zur Eröffnung eines Zugangs mittels De-Mail wird vertreten, dass es Behörden nur in Ausnahmefällen gestattet sei, schriftlich oder auf einem anderen als dem vom Bürger gewählten elektronischen Wege zu antworten.¹³

6. Digitale Empfangsmöglichkeiten

a) Verwendbare E-Mail-Dienste

Besteht kein Schriftformerfordernis, kann die Behörde, sofern vom Bürger ein elektronischer Zugang eröffnet wurde, diesen nutzen. § 3a Abs. 1 VwVfG enthält keine Beschränkungen hinsichtlich der Zugangseröffnung. Daher ist beispielsweise die Kommunikation per E-Mail, Portale der öffentlichen Verwaltung und unter Umständen sogar auch per SMS oder Instant-Messenger möglich.¹⁴

Besteht dagegen ein Schriftformerfordernis, müssen zwingend die in § 3a Abs. 2 VwVfG genannten technischen Einrichtungen genutzt werden. Dabei können die qualifizierte elektronische Signatur und die De-Mails über E-Mail-Dienste versendet werden, während elektronische Formulare von der Behörde bereitgestellt werden und die Identitätsüberprüfung anhand der eID-Funktion des elektronischen Personalausweises nach § 12 eID-Karte-Gesetz¹⁵ erfolgt.

Schriftstücke mit elektronischer Signatur nach Artikel 3 Nr. 12 der Verordnung (EU) Nr. 910/2014¹⁶ können per E-Mail verschickt werden, wenn die relevante Erklärung im Anhang enthalten ist und dieser qualifiziert signiert ist.¹⁷ Gemäß Artikel 3 Nr. 12 der Verordnung EU 910/2014 ist eine qualifizierte elektronische Signatur eine fortgeschrittene Signatur, die von einer qualifizierten elektronischen Signaturerstellungseinheit erstellt wurde und auf einem qualifizierten Zertifikat für elektronische Signaturen beruht.

De-Mails nach § 5 De-Mail-Gesetz (De-Mail-G)¹⁸ ermöglichen eine nachweisbare und vertrauliche elektronische Kommunikation, indem Sicherheitsmerkmale erfüllt werden, die E-Mails fehlen. De-Mails werden im Gegensatz zu E-Mails immer verschlüsselt und können nur von Nutzern mit einer

13 Vgl. hierzu Hornung, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsverfahrensgesetz, § 3a VwVfG Rn. 32 m.w.N.

14 Hornung, Schoch/Schneider, Verwaltungsverfahrensgesetz, § 3a VwVfG Rn. 26 (Juli 2020).

15 Gesetz über eine Karte für Unionsbürger und Angehörige des Europäischen Wirtschaftsraums mit Funktion zum elektronischen Identitätsnachweis (eID-Karte-Gesetz – eIDKG) vom 21. Juni 2019 (BGBl. I S. 846), zuletzt geändert durch Artikel 3 G zur Einführung eines elektronischen Identitätsnachweises mit einem mobilen Endgerät vom 5. Juli 2021 (BGBl. I S. 2281, ber. S. 3678), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/eidkg/BJNR084610019.html>.

16 Verordnung (EU) Nr. 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, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0910>.

17 Hornung, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsverfahrensgesetz, § 3a VwVfG Rn. 74 (Juli 2020).

18 De-Mail-Gesetz vom 28. April 2011 (BGBl. I S. 666), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3436) geändert worden ist, abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/de-mail-g/BJNR066610011.html>.

überprüften Identität versendet und empfangen werden. Hierfür ist die Anmeldung bei einem staatlich zugelassenen De-Mail-Anbieter erforderlich.¹⁹

b) Benachrichtigungsdienst über den Erhalt digitaler Post

Ob ein Benachrichtigungsdienst besteht, ist abhängig von dem jeweiligen Anbieter. Im Rahmen der De-Mail ist es grundsätzlich möglich, dass eine private E-Mail-Adresse oder eine Telefonnummer hinterlegt wird, auf der eine Benachrichtigung eingeht, wenn eine De-Mail eingegangen ist.²⁰ Bei einer E-Mail besteht beispielsweise zudem die Möglichkeit, eine App herunterzuladen und über eine Push-Benachrichtigung informiert zu werden.²¹

c) Beschränkungen der verwendbaren E-Mail-Dienste

Die Möglichkeit, ein Schriftformerfordernis durch die in § 3a Abs. 2 VwVfG genannten Möglichkeiten zu ersetzen, kann durch Rechtsvorschrift ausgeschlossen werden. Dies ist der Fall, wenn der Gesetzgeber die noch wenig erprobte elektronische Form in besonderen Fällen als noch nicht gleichwertig bewertet und die Warn- und Beweisfunktion der Schriftlichkeit erhalten möchte.²²

So hat der Gesetzgeber zum Beispiel bei der Ausstellung von Urkunden in Staatsangehörigkeits-sachen (§ 38a Staatsangehörigkeitsgesetz²³), bei Genehmigungen und Zulassungen im Atomrecht (§ 17 Abs. 1 S. 1 Halbsatz 1 Atomgesetz²⁴) oder bei der Beantragung von Identitätspapieren (§ 9 Abs. 1 S. 2 Personalausweisgesetz²⁵, § 6 Abs. 1 S. 2 Passgesetz²⁶) die elektronische Form ausgeschlossen.

19 Siehe hierzu Der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik, De-Mail, Häufig gestellte Fragen, abrufbar unter: <https://www.cio.bund.de/Web/DE/Innovative-Vorhaben/De-Mail/Haeufig-gestellte-Fragen/haeufig-gestellte-fragen-node.html#Anker2>.

20 Vgl. Benachrichtigung bei neuer De-Mail, Telekom hilft Community, verfügbar unter: <https://telekomhilft.telekom.de/t5/Alles-andere/Benachrichtigung-bei-neuer-De-Mail/td-p/1259703>.

21 Vgl. WEB.DE MailCheck, Hilfe & Kontakt, verfügbar unter: https://hilfe.web.de/mailcheck/index.html#tease-ricon_help.

22 Hornung, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsverfahrensgesetz, § 3a VwVfG Rn. 67.

23 Staatsangehörigkeitsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 102-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. August 2021 (BGBl. I S. 3538) geändert worden ist, abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/stag/BJNR005830913.html>.

24 Atomgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 1985 (BGBl. I S. 1565), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3530) geändert worden ist, abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/atg/AtG.pdf>.

25 Personalausweisgesetz vom 18. Juni 2009 (BGBl. I S. 1346), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 5. Juli 2021 (BGBl. I S. 2281) geändert worden ist, abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/pauswg/BJNR134610009.html>.

26 Passgesetz vom 19. April 1986 (BGBl. I S. 537), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Juli 2021 (BGBl. I S. 2281) geändert worden ist, abrufbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/pa_g_1986/.

7. Zugangseröffnung durch Privatpersonen und Privatunternehmen

Im Rahmen der Zugangseröffnung durch Widmung ist zwischen Privatpersonen einerseits und zwischen Unternehmen und beruflich tätigen natürlichen Personen (zum Beispiel Freiberufler) andererseits zu unterscheiden.

Bei Unternehmen und im professionellen beruflichen Umfeld tätigen Personen wird der Zugang allgemein allein durch die Angabe einer E-Mail bereits eröffnet. Ein expliziter Hinweis auf der Homepage oder im Briefkopf muss nicht erfolgen. Eine selektive Einschränkung auf bestimmte Verwaltungsakte muss ausdrücklich erklärt werden. Zudem wird der Zugang stets als eröffnet angesehen, wenn die wirtschaftlichen Akteure auf elektronischem Weg mit der Verwaltung Kontakt aufnehmen.²⁷

Dagegen müssen Privatpersonen eine Zugangseröffnung ausdrücklich gegenüber einer bestimmten Behörde erklären. Lediglich die Veröffentlichung einer E-Mail-Adresse auf einer privaten Homepage oder auf einem Briefkopf ist daher für die Zugangseröffnung nicht ausreichend.²⁸ Dasselbe gilt für die Verwendung eines Social-Media-Accounts oder einer Handynummer. Allerdings ist es der Behörde im Fall eines schriftlichen Antrags unter Angabe der E-Mail-Adresse im Briefkopf gestattet, die E-Mail-Adresse zu nutzen, um nachzufragen, ob die weitere Kommunikation in elektronischer Form abgewickelt werden kann. Zudem kann eine Privatperson bei der Verwendung einer De-Mail die Zugangseröffnung im Verzeichnisdienst veröffentlichen lassen, § 7 Abs. 3 S. 2 De-Mail-G. Kontaktieren Bürgerinnen und Bürger die Verwaltung auf elektronischem Wege, ist darin eine Zugangseröffnung zu sehen. Allerdings muss sich die Behörde zunächst von der Möglichkeit der Verwendung von qualifizierten elektrischen Signaturen auf Empfängerseite überzeugen, bevor sie ein elektronisches Dokument versendet.²⁹

27 Hornung, in: Schoch/Schneider, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 3a VwVfG Rn. 41 (Juli 2020) m.w.N.

28 Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 3a VwVfG (9. Aufl. 2018) Rn. 12.

29 Hornung, in: Schoch/Schneider, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 3a VwVfG Rn. 42 ff. (Juli 2020) m.w.N.