

## Die virtuelle Poststelle aus rechtlicher Sicht

von Andreas Catrein<sup>1</sup>

### I. Einleitung

In Zeiten leerer Kassen der öffentlichen Hand erfreuen sich die Bemühungen um die Verwaltungsmodernisierung großer Beliebtheit. Auf der Suche nach der Lösung für das Problem, mit immer weniger Personal immer mehr Aufgaben effizient und mit hoher Qualität bewältigen zu können, bietet sich die Nutzung der Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnologie an. Insbesondere die Vorteile des Internets sollen für die öffentliche Verwaltung nutzbar gemacht werden. Das Medium Internet ist allerdings neuartig und mit den bisherigen, „konventionellen“ Kommunikationsformen nicht in jeder Hinsicht zu vergleichen. Wie stets bei der Einführung neuer technischer Möglichkeiten<sup>2</sup> sind die bisherigen Regeln nicht ohne weiteres 1:1 anzuwenden. Es bedarf daher der Anpassung.

Diesem Auftrag ist der Gesetzgeber verhältnismäßig schnell nachgekommen. Während in früheren Fällen die Anpassung des geltenden Rechts häufig der Auslegung und damit letztlich den Gerichten überlassen wurde<sup>3</sup>, bedurfte der Umgang mit dem Internet und insbesondere der Kommunikationsform E-Mail neuer gesetzlicher Regelungen. Für das Privatrecht wurden diese mit dem Gesetz zur Anpassung der Formvorschriften des Privatrechts und anderer Vorschriften an den modernen Rechtsgeschäftsverkehr vom 13. Juli 2001 eingeführt (BGBl. I S. 1542)<sup>4</sup>. Die Regelung ist am 1. August 2001 in Kraft getreten. Für das öffentliche Recht hat der Bund durch das 3. Gesetz zur Änderung des Verwaltungsverfahrenrechts vom 21. August 2002 (BGBl. I S. 3322) die notwendigen Regelungen getroffen. Dieses Gesetz ist am 1. Februar 2003 in Kraft getreten. Allerdings müssen hier noch die Landesgesetzgeber tätig werden. Im Saarland hat der Landtag in seiner Sitzung am 8. Oktober 2003 das Gesetz zur Änderung des Saarländischen Verwaltungsverfahrensgesetzes und anderer Gesetze beschlossen. Mit der Veröffentlichung und dem anschließenden In-Kraft-Treten kann bis Anfang Dezember 2003 gerechnet werden.

Nun gibt es also den rechtlichen Rahmen, das Potenzial des Internets und der Informations- und Kommunikationstechnologie zu nutzen. Nur: Wie geht man damit um? Was muss die öffentliche Verwaltung tun bzw. was darf sie tun, um sich dieses Potenzial dienstbar zu machen? In diesem Zusammenhang sind eine Reihe von Problembereichen zu klären. Einer davon, die virtuelle Poststelle, soll im Folgenden aus rechtlicher Sicht näher beleuchtet werden. In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen, für deren Beantwortung in diesem Beitrag einige erste Hinweise gegeben werden sollen: Was ist eine virtuelle Poststelle (II)? Welche Anforderungen rechtlicher Art bestehen an eine virtuelle Poststelle (III)? Braucht man eine virtuelle Poststelle zur Umsetzung des neuen Verwaltungsverfahrenrechts (IV)?

---

<sup>1</sup> Der Autor ist als Referatsleiter im saarl. Ministerium für Inneres und Sport u.a. zuständig für Verwaltungsverfahrenrecht.

<sup>2</sup> Aus jüngster Zeit sei an die rechtlichen Probleme im Umgang mit dem Telefax erinnert.

<sup>3</sup> Vgl. z.B. die zahlreichen Urteile zum Beweiswert von Telefaxen, zuletzt zu Computerfaxen der GmSOGB mit Beschluss vom 5. April 2000, NJW 2000, S. 2340.

<sup>4</sup> Ergänzend wurde auch die Zivilprozessordnung geändert.



## II. Was ist eine virtuelle Poststelle?

Jede Form der Kommunikation benötigt einen Sender und einen Empfänger. Aus diesem Grundsatz ergeben sich – je nach den beteiligten Kommunikationspartnern – Spezifikationen. Im vorliegenden Zusammenhang steht die Kommunikation zwischen Bürger<sup>5</sup> und Behörde im Vordergrund. Die Spezifikation besteht darin, dass der Bürger mit der Behörde als Abstraktum oder mit dem konkret zuständigen Sachbearbeiter kommunizieren kann. Betrachtet man den üblichen Schriftverkehr, kommt die Kommunikation unmittelbar mit dem Sachbearbeiter regelmäßig nicht zustande: Grundsätzlich ist bei Behörden eine zentrale Stelle eingerichtet, durch die der Eingang des Schriftstücks bestätigt und dieses an den zuständigen Empfänger innerhalb der Behörde weitergeleitet wird<sup>6</sup>.

Beim derzeitigen E-Mail-Verkehr findet die Kommunikation des Bürgers dagegen unmittelbar mit dem zuständigen Sachbearbeiter statt. Die personalisierte Zuordnung der E-Mail-Adressen führt dazu, dass Mails nur in seltenen Fällen über zentrale Stellen geleitet werden. Dies ist selbst dann zu beobachten, wenn es eine zentrale E-Mail-Adresse für die Behörde gibt<sup>7</sup>. Die mit einer zentralisierten Posteingangsbearbeitung verbundenen Vorteile gehen verloren: So lässt sich bereits die beweiskräftige Dokumentation des Eingangszeitpunkts kaum noch sicherstellen. Außerdem dürfte es nicht effizient sein, den einzelnen Sachbearbeiter gegebenenfalls mit der Prüfung einer Signatur zu belasten.

Folgerichtig gibt es Überlegungen, auch die Kommunikation durch E-Mail über eine zentrale Poststelle laufen zu lassen. Da hier Informations- und Kommunikationstechnologie im Spiel ist, wird natürlich die Frage gestellt, ob diese Poststelle personalisiert werden muss oder von einem „Automaten“ übernommen werden kann. Im Grunde genommen ist unter dem Begriff „virtuelle Poststelle“ nichts anderes als die – weitgehend automatisierte – zentrale Postbearbeitung bei elektronischer Kommunikation zu verstehen.

Wegen der Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnologie werden neben der zentralen Entgegennahme, Dokumentation des Eingangszeitpunkts und Weiterleitung der elektronischen Post mit der virtuellen Poststelle noch eine Reihe von Funktionalitäten verbunden. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) hat gemeinsam mit IBM im Auftrag der Initiative Bund Online 2005 hierzu ein Fachkonzept erstellt<sup>8</sup>. Danach ist die virtuelle Poststelle ein Kernelement der Datensicherheit<sup>9</sup>. Die Aufgabe der virtuellen Poststelle besteht in der Abwicklung der sicheren, nachvollziehbaren und vertraulichen Kommunikation zwischen Behörden und verwaltungsexternen Kommunikationspartnern im Rahmen der E-Government-Dienstleistungen<sup>10</sup>. Daneben wird die Signaturprüfung für unerlässlich erachtet<sup>11</sup>. Insgesamt erhält die virtuelle Poststelle hierdurch die Aufgabe, die gesicherte Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung zu ermöglichen, indem sie zentral Sicherheitsfunktionen über standardisierte Schnittstellen bereitstellt<sup>12</sup>. Als derartige Sicherheitsfunktionen kommen insbesondere ein Dienst zur Authentisierung, ein Dienst zur Herstellung der Vertraulichkeit der übertragenen und gespeicherten Informationen, ein Dienst zur Herstellung der Integrität der übertragenen und gespeicherten Informationen sowie ein Dienst zur Herstel-

---

<sup>5</sup> Wobei der Begriff „Bürger“ in diesem Zusammenhang als „Platzhalter“ für alle Kommunikationspartner außerhalb der Verwaltung selbst, also auch für die Wirtschaft, stehen soll.

<sup>6</sup> Gegebenenfalls hat das Schriftstück dann noch den Dienstweg unter Beachtung der Hierarchie zu durchlaufen.

<sup>7</sup> Regelmäßig lautet diese post@... oder poststelle@...

<sup>8</sup> Fachkonzept für die Virtuelle Poststelle als Basiskomponente Datensicherheit von Bund Online 2005 vom 30. Mai 2003, Version: 2.3.1, als pdf-Dokument abrufbar unter:

[http://www.bescha.bund.de/bescha\\_akt/projekte/projekte.html](http://www.bescha.bund.de/bescha_akt/projekte/projekte.html)

<sup>9</sup> Fachkonzept, wie Fn. 8, Seite 9

<sup>10</sup> Fachkonzept, wie Fn. 9

<sup>11</sup> Fachkonzept, wie Fn. 9

<sup>12</sup> Fachkonzept, wie Fn. 9

lung der Verbindlichkeit der übertragenen Daten in Betracht<sup>13</sup>. Im Wesentlichen soll die virtuelle Poststelle die Ver- und Entschlüsselung, die Signaturprüfung (und ggf. auch Signaturerstellung), die Zeitstempelprüfung (und –erstellung) sowie die Sicherheitsprüfungen (wie Viren- oder Contentprüfung von E-Mails und Dokumenten) übernehmen<sup>14</sup>.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass sich das Verständnis der virtuellen Poststelle nur noch schwerlich auf ihre Grundbedeutung reduzieren lässt. Im Folgenden wird daher von virtueller Poststelle im Sinne einer weitgehend automatisierten zentralen Postbearbeitung für die elektronische Kommunikation mit Sicherheitsserviceleistungen ausgegangen.

### III. Welche Anforderungen rechtlicher Art bestehen an eine virtuelle Poststelle?

Die Anforderungen an eine virtuelle Poststelle sind nicht durch eine einheitliche Rechtsvorschrift zu diesem Thema geregelt. Dementsprechend ist das öffentliche Recht in seiner Gesamtheit auf Vorgaben zu untersuchen. Da es verschiedene Ansatzmöglichkeiten gibt, sollte man sich zunächst die Abläufe einer elektronischen Kommunikation, soweit eine virtuelle Poststelle betroffen sein kann, vergegenwärtigen<sup>15</sup>:

- Der Bürger erstellt das Dokument, das er gegebenenfalls verschlüsselt und/oder signiert.
- Der Bürger sendet das Dokument entweder per E-Mail oder per File-Upload einschließlich der evtl. zur Signatur verwendeten Zertifikate an die Behörde.
- Die virtuelle Poststelle empfängt das Dokument per E-Mail vom Mail-System oder per File-Upload vom Webserver.
- Die virtuelle Poststelle bearbeitet das Dokument, z.B. entschlüsselt, prüft die Signatur.
- Die virtuelle Poststelle übergibt das Dokument der behördeninternen Infrastruktur.
- Die Antwort auf das Dokument des Bürgers – im Folgenden „Mitteilung“ genannt – wird der virtuellen Poststelle übergeben.
- Die virtuelle Poststelle bearbeitet ggf. die Mitteilung, z.B. verschlüsselt, signiert.
- Die virtuelle Poststelle übergibt die Mitteilung entweder dem Mail-System, das die Mitteilung per E-Mail an den Bürger sendet, oder übergibt die Mitteilung dem Webserver, der die Mitteilung für einen File-Download zur Verfügung stellt.
- Der Bürger empfängt die Mitteilung per E-Mail oder lädt sich die Mitteilung nach entsprechender Authentisierung mittels File-Download herunter.

Es wird deutlich, dass diese Prozesse unabhängig von Fachverfahren ablaufen. Sie gelten für die Beantragung einer Gaststättenerlaubnis im Grundsatz ebenso wie für die Beantragung einer Baugenehmigung. Dementsprechend kommt als Standort rechtlicher Vorgaben vorrangig das allgemeine Verwaltungsrecht mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz und dem Verwaltungszustellungsgesetz<sup>16</sup> in Betracht.

Um es vorweg zu nehmen: Das Verwaltungszustellungsgesetz kennt derzeit keine Regelungen zum Umgang mit elektronischer Kommunikation. Das Saarländische Verwaltungszustellungsgesetz<sup>17</sup> verweist im Wesentlichen auf das Verwaltungszustellungsgesetz des Bundes.

<sup>13</sup> vgl. Fachkonzept, wie Fn. 8, Seite 9/10

<sup>14</sup> Fachkonzept, wie Fn. 13

<sup>15</sup> zum Folgenden Fachkonzept, wie Fn. 8, Seite 21

<sup>16</sup> Vergleichbare Regelungen finden sich in den beiden anderen Säulen des Verwaltungsverfahrenrechts, dem 1. und 10. Buch Sozialgesetzbuch und der Abgabenordnung. Insoweit wird auf eine gesonderte Darstellung hier verzichtet.

<sup>17</sup> Gesetz Nr. 624 betreffend die Anwendung des Verwaltungszustellungsgesetzes vom 3. Juli 1952 (BGBl. I S. 379) vom 27. März 1958 (Amtsbl. S. 393), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 26. Januar 1994 (Amtsbl. S. 509).

Bislang hat der Bund allerdings noch nicht einmal einen Referentenentwurf für die notwendigen Änderungen vorgelegt. Es gibt mithin keine Vorgaben für die förmliche Zustellung elektronischer Kommunikation. Daraus folgt im Umkehrschluss, dass die förmliche Zustellung elektronischer Dokumente unzulässig ist. Soweit eine förmliche Zustellung durch Rechtsvorschrift angeordnet ist, muss dementsprechend ein Schriftstück übersendet werden<sup>18</sup>.

Aus dem allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht lässt sich der Grundsatz aufstellen, dass eine virtuelle Poststelle die Anforderungen erfüllen muss, denen auch eine reelle Poststelle genügen muss. Dies wirkt sich vornehmlich auf die Frage des Posteingangs und dessen Dokumentation aus:

Die Poststelle, sei sie reell oder virtuell, ist die Stelle, bei der das Dokument eingeht. Hier gelangt es erstmalig in den Herrschaftsbereich der Behörde<sup>19</sup>. Dementsprechend muss die Poststelle in der Lage sein, die bei der Behörde anfallende Post zu bewältigen. Für die virtuelle Poststelle lässt sich § 3a Abs. 1 VwVfG<sup>20</sup> als Beleg hierfür werten, denn der von den Behörden eröffnete Zugang muss ein tauglicher sein, d.h. er muss an den Anforderungen der elektronischen Kommunikation orientiert adäquat ausgestaltet sein.

Der Zeitpunkt des Eingangs ist schon allein wegen der häufig im Verwaltungshandeln einzuhaltenden Fristen, die aus Rechtsvorschriften folgen können oder gar von der Behörde selbst gesetzt sind, festzuhalten. Gegebenenfalls muss ein gerichtsfester Nachweis über den Eingangszeitpunkt geführt werden können. Übertragen auf die virtuelle Poststelle bedeutet dies, dass auch sie den Eingangszeitpunkt dokumentieren können muss.

Eher unter verwaltungsorganisatorischen Gesichtspunkten ist die Weiterleitung des eingegangenen Dokuments über die einzuhaltenden Hierarchien bis hin zum zuständigen Sachbearbeiter zu werten. Allerdings ist nicht zu verkennen, dass der Bürger einen Anspruch auf ordnungsgemäße Verwaltung hat<sup>21</sup>. Daneben stellt auch das Rechtsstaatsprinzip Anforderungen an die Verwaltungsorganisation, denn sie ist die unabdingbare Voraussetzung für die Anwendung und Durchsetzung geltenden Rechts<sup>22</sup>. Dementsprechend besteht auch für die virtuelle Poststelle die verfassungsrechtlich begründbare Pflicht, eine organisatorisch einwandfreie und reibungslose Zuordnung des eingegangenen elektronischen Dokuments an die zuständige Stelle innerhalb der Behörde zu gewährleisten.

Weitere Anforderungen werden an eine reelle zentrale Poststelle regelmäßig nicht gestellt. Wie oben bereits dargestellt, soll die virtuelle Poststelle aber mehr können. Jede dieser speziellen Funktionen unterliegt ihrerseits rechtlichen Vorgaben, denen auch die virtuelle Poststelle Rechnung tragen muss. Für die einzelnen Funktionen gilt Folgendes:

---

<sup>18</sup> Dementsprechend entfallen die Ablaufschritte zu den vier letztgenannten Spiegelstrichen in diesem Fall.

<sup>19</sup> Zum Zugang allgemein vgl. P.Stelkens/U.Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 6. Aufl. 2001, § 41 Rn. 14.

<sup>20</sup> Da § 3a VwVfG eine der Schlüsselnormen für den Umgang mit elektronischer Kommunikation im öffentlichen Recht ist, sei er hier mit seinem Wortlaut wiedergegeben:

**§ 3a Elektronische Kommunikation**

(1) Die Übermittlung elektronischer Dokumente ist zulässig, soweit der Empfänger hierfür einen Zugang eröffnet.

(2) Eine durch Rechtsvorschrift angeordnete Schriftform kann, soweit nicht durch Rechtsvorschrift etwas anderes bestimmt ist, durch die elektronische Form ersetzt werden. In diesem Fall ist das elektronische Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz zu versehen. Die Signierung mit einem Pseudonym, das die Identifizierung der Person des Signaturschlüsselinhabers nicht ermöglicht, ist nicht zulässig.

(3) Ist ein der Behörde übermitteltes elektronisches Dokument für sie zur Bearbeitung nicht geeignet, teilt sie dies dem Absender unter Angabe der für sie geltenden technischen Rahmenbedingungen unverzüglich mit. Macht ein Empfänger geltend, er könne das von der Behörde übermittelte elektronische Dokument nicht bearbeiten, hat sie es ihm erneut in einem geeigneten elektronischen Format oder als Schriftstück zu übermitteln.

<sup>21</sup> Zum Grundrechtsschutz durch Verwaltungsorganisation vgl. z.B. Krebs in Isensee/Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts* Bd. III, 2. Aufl. 1996, § 69 Rn.64 - 72

<sup>22</sup> Vgl. z.B. Krebs, wie Fn. 21, Rn. 25.

## 1. Signaturprüfung und -erstellung

Die Vorgaben für die Signaturprüfung und -erstellung richten sich nach dem erforderlichen Signaturniveau. Hierzu findet sich die bindende Festlegung in § 3a Abs. 2 VwVfG, der nur qualifizierte elektronische Signaturen nach dem Signaturgesetz<sup>23</sup> für der Schriftform adäquat erklärt. Die virtuelle Poststelle muss also in der Lage sein, qualifizierte elektronische Signaturen nach dem Signaturgesetz zu prüfen. Dabei kann sie, wie sich ebenfalls aus § 3a Abs. 2 VwVfG ergibt, mit Pseudonym signierte Dokumente vernachlässigen, soweit diese als solche erkennbar sind.

Soll die virtuelle Poststelle auch die Erstellung von Signaturen übernehmen, ist § 37 Abs. 4 VwVfG zu beachten: Danach kann für die qualifizierte elektronische Signatur durch Rechtsvorschrift zusätzlich die dauerhafte Überprüfbarkeit vorgesehen werden<sup>24</sup>. Derzeit dürfte die dauerhafte Überprüfbarkeit nur durch die Verwendung einer qualifizierten elektronischen Signatur eines gemäß § 15 des Signaturgesetzes akkreditierten Zertifizierungsdiensteanbieters gewährleistet sein.

Signaturgesetz und Signaturverordnung<sup>25</sup> enthalten die Prüfungsschritte, die eingehalten werden müssen. Im Wesentlichen handelt es sich um die mathematische Signaturprüfung und die Zertifikatsprüfung. Der signierte Text ist in einem sog. Hash-Verfahren komprimiert worden. Hierdurch werden Daten beliebigen Umfangs zu einem festen Ausgabewert komprimiert. Es ist nicht möglich, zwei Texte mit demselben Hashwert zu konstruieren. Außerdem wurde der signierte Text mit dem geheimen Schlüssel des Signierenden verknüpft. Die virtuelle Poststelle entschlüsselt die Signatur unter Rückgriff auf den öffentlichen Schlüssel, den sie entweder in ihrer Datenbank hat oder beim Zertifizierungsdiensteanbieter abfragt. Anschließend komprimiert sie ihrerseits das empfangene Dokument und vergleicht das Ergebnis mit den Angaben in der Signatur. Bei Übereinstimmung steht die Unverfälschtheit des Dokuments ebenso wie die Echtheit des Absenders fest<sup>26</sup>.

Die Geheimhaltungsbedürftigkeit eines Dokuments oder die Sicherheitsempfindlichkeit der Tätigkeit eines Mitarbeiters kann es erfordern, dass Dokumente nicht von der virtuellen Poststelle, sondern vom Mitarbeiter selbst zu prüfen sind. Rechtliche Grundlage hierfür kann die Verschlussachenanweisung<sup>27</sup> oder § 30 VwVfG. Letzterer sieht vor, dass Geheimnisse nicht offenbart werden. Hierunter ist nach h.M. auch die nicht bearbeitungsbezogene Weitergabe innerhalb der Behörde zu verstehen<sup>28</sup>.

Bei der Erstellung der Signatur muss die virtuelle Poststelle in der Lage sein, den umgekehrten Vorgang zu bearbeiten. Sie muss also den Hash-Wert des zu signierenden Dokuments erzeugen. Dann bedarf es jedoch der nicht automatisierten Bearbeitung, denn das Zertifikat und das damit verbundene Schlüsselpaar können nach § 5 des Signaturgesetzes nur Personen zugeordnet werden. Die hiermit verbundenen organisatorischen Fragen können an dieser Stelle nur skizziert werden:

---

<sup>23</sup> Gesetz über Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 16. Mai 2001 (BGBl. I S. 876)

<sup>24</sup> Dies wird im Saarland künftig z.B. in § 14 Abs. 1 Satz 5 des Saarländischen Heilberufekammergesetzes vorgesehen.

<sup>25</sup> Verordnung zur elektronischen Signatur vom 16. November 2001 (BGBl. I S. 3074)

<sup>26</sup> Das Vorstehende ist eine vereinfachte Darstellung der Signaturprüfung und folgt im Wesentlichen aus §§ 3, 5 und 7 des Signaturgesetzes. Instruktiv hierzu Schmitz/Schlatmann, Digitale Verwaltung? - Das Dritte Gesetz zur Änderung verfahrensrechtlicher Vorschriften, NVwZ 2002, S. 1281. A.A. zur Authentifizierung von Kommunikationspartnern anhand des Zertifikats Klinger, Authentifizierung von Kommunikationspartnern in kommunalen E-Government-Prozessen, Verwaltung und Management 2002, S. 76.

<sup>27</sup> Vom Juni 2003; allerdings dürfte ein Anwendungsfall erst langfristig gesehen eintreten.

<sup>28</sup> Bonk/Kallerhoff in Stelkens/Bonk/Sachs, wie Fn. 19, § 30 Rn. 22.

Die Zuordnung zu einer Person widerspricht der Behördenorganisation im deutschen öffentlichen Recht. Nach Außen tätig wird die Behörde, nicht der Sachbearbeiter. Dessen Handeln wird auch der Behörde zugerechnet. Dieser Umstand muss in der Signatur zum Ausdruck kommen, d.h. es bedarf des Zusatzes, für welche Behörde die Person handelt. Einen derartigen Zusatz kann beispielsweise ein Attributzertifikat nach § 5 Abs. 2 des Signaturgesetzes enthalten. Für den elektronischen, einen schriftlichen ersetzenden Verwaltungsakt schreibt § 37 Abs. 3 Satz 2 VwVfG die Erkennbarkeit der Behörde aus dem qualifizierten Zertifikat bzw. dem Attributzertifikat vor. Entsprechendes muss für jedes Dokument der Behörde gelten, das signiert versendet wird.

§ 37 Abs. 3 VwVfG sieht für den schriftlichen Verwaltungsakt die Unterschrift oder Namenswiedergabe des Behördenleiters, seines Stellvertreters oder eines von ihm Beauftragten vor. Vergleichbares wird zumindest kraft Verwaltungspraxis auch bei den übrigen Schreiben einer Behörde gefordert. Diesen Anforderungen an die Namenswiedergabe dürfte sich bei elektronischer Kommunikation auch dann Rechnung tragen lassen, wenn nur eine Signatur in der Behörde vorhanden ist. Die Signatur muss nicht zwingend einem Zeichnungsberechtigten zugeordnet sein, denn die Signatur kann in einem solchen Fall als „elektronischer Kanzleistempel“ gewertet werden.

## 2. Ver- und Entschlüsselung

Außer der Signaturprüfung gibt es für die Verwaltung im allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht kaum die Notwendigkeit zur Verschlüsselung und Entschlüsselung. Im Gegensatz zu § 87a Abs. 1 Satz 3 der Abgabenordnung enthält das Verwaltungsverfahrensgesetz keine entsprechende Verpflichtung<sup>29</sup>. Allerdings wird § 30 VwVfG die Verpflichtung zu entnehmen sein, die Wahrung von Geheimnissen durch Verschlüsselung sicherzustellen. Wie bereits oben ausgeführt, dürfte dieser Vorgang aber regelmäßig nicht bei der virtuellen Poststelle, sondern bei dem konkret zuständigen Mitarbeiter anzusiedeln sein.

Außerhalb des allgemeinen Verwaltungsrechts finden sich im Saarländischen Datenschutzgesetz Vorgaben, die eine Verschlüsselung bei der Übermittlung personenbezogener Daten nahe legen. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hält konsequent den Einsatz von Verschlüsselungsverfahren für geeignet, wesentliche datenschutzrechtliche und sicherheitstechnische Ziele zu erreichen<sup>30</sup>.

## 3. Sicherheitsprüfung

Bei der Sicherheitsprüfung beispielsweise auf Viren und Inhalt gelten für die virtuelle Poststelle keine Besonderheiten gegenüber den bereits im Einsatz befindlichen Prüfmethode, wie z.B. durch die Verwendung von Firewalls und Antivirenprogrammen.

## IV. Braucht man zur Umsetzung des neuen Verwaltungsverfahrensrechts eine virtuelle Poststelle?

Ausgangspunkt zur Beantwortung dieser Frage ist wiederum § 3a VwVfG. Dieser erklärt in Absatz 1 die elektronische Kommunikation für zulässig, soweit hierfür ein Zugang eröffnet ist. Ein rechtlicher Zwang, die Voraussetzungen für diese Form der Kommunikation zu schaffen, wird weder gegenüber dem Bürger noch gegenüber der Verwaltung ausgeübt<sup>31</sup>.

Die Eröffnung eines solchen Zugangs kann ausdrücklich oder konkludent erfolgen. Die Angabe einer E-Mail-Adresse durch die Behörde im Briefverkehr, im Internetauftritt, auf Visi-

<sup>29</sup> Dies kritisiert Roßnagel, Das elektronische Verwaltungsverfahren, NJW 2003, S. 469

<sup>30</sup> Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder, Handlungsempfehlungen datenschutzgerechtes eGovernment, S. 50

<sup>31</sup> H.M., vgl. Schlatmann, Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften, DVBl 2002, S. 1005; Schmitz/Schlatmann, wie Fn. 26; Roßnagel, wie Fn. 29

tenkarten, begründet die Eröffnung eines Zugangs<sup>32</sup>. Ist dies nicht gewollt, muss die Behörde auf derartige Angaben verzichten oder eine ausdrückliche „Sperrerklärung“ verwenden<sup>33</sup>.

Eröffnet die Behörde einen Zugang, hat sie durch organisatorische Maßnahmen sicherzustellen, dass eine ordnungsgemäße, d.h. insbesondere auch zeitgerechte, Bearbeitung der Eingänge erfolgt<sup>34</sup>. Dazu gehört, dass die Behörde in der Lage ist, mit einer signierten Mail umzugehen. Sie muss also gewährleisten, dass für eine signierte Mail die mathematische und die Zertifikatsprüfung durchgeführt werden kann.

Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, dass es der Behörde obliegt, die organisatorischen Maßnahmen für den Umgang mit elektronischer Kommunikation zu treffen. Die notwendigen Handlungen vom regelmäßigen Abrufen der Mail-Eingänge bis hin zur Signaturprüfung müssen also der Behörde selbst zugerechnet werden können, Teil ihrer Verwaltungsorganisation sein.

Innerhalb des so gezogenen Rahmens ist die Behörde in ihrer Organisation frei. Sie ist also nicht gezwungen, eine virtuelle Poststelle einzurichten. Es ist beispielsweise ebenso ein Organisationsmodell denkbar, dass jedem einzelnen Sachbearbeiter die Zuständigkeit für den Umgang mit elektronischer Post, bis hin zur Signaturprüfung und -erzeugung, überträgt. Andererseits ist es ebenso denkbar, einen Teil dieser Aufgaben einem Mitarbeiter einer bestehenden zentralen Posteingangsstelle für die gesamte Behörde zu übertragen.

## V. Ergebnis

Wie beim E-Government insgesamt, bestehen bei der Einrichtung einer virtuellen Poststelle nur wenige starre rechtliche Vorgaben. Der Gestaltungsspielraum für die Verwaltung ist aus dieser Sicht verhältnismäßig groß. Zwänge ergeben sich ausnahmsweise weniger aus den Gesetzen als aus den praktischen Anforderungen. Deren Realisierung wiederum hängt von den finanziellen Möglichkeiten ab. Insoweit handelt es sich bei der virtuellen Poststelle um nichts Neues.

---

<sup>32</sup> H.M., vgl. die in Fn. 31 Genannten.

<sup>33</sup> H.M., vgl. die in Fn. 31 Genannten.

<sup>34</sup> H.M., vgl. die in Fn. 31 Genannten.