

## **Eröffnung des Zugangs zur elektronischen Kommunikation durch Verwaltungen**

*(18. Dezember 2003, Wilhelm Schmitt)*

Sehr geehrte Frau Morsch,  
sehr geehrte Herren,

nach dem Bundesgesetzgeber hat nunmehr auch der saarländische Landtag die gesetzlichen Voraussetzungen für eine rechtsverbindliche Kommunikation im Verwaltungsverfahren geschaffen. Seit dem 5. Dezember 2003 ist die Novelle zum Saarländischen Verwaltungsverfahrensgesetz im Amtsblatt des Saarlandes veröffentlicht. Damit könnten bei Bürgerinnen und Bürgern sowie bei Wirtschaftsunternehmen die Erwartungen geweckt werden, dass sie nunmehr auch mit kommunalen Verwaltungen rechtsverbindlich elektronisch kommunizieren können.

Nicht zuletzt die Klarstellungen in dem vom Saarländischen Städte- und Gemeindetag am 11. Dezember 2003 in Tholey durchgeführten Workshop zum Thema „Virtuelle Poststelle“ haben deutlich gemacht, dass auch die Kommunen durch die Veröffentlichung von e-mail-Adressen auf Internetseiten und Briefköpfen diese Erwartungen unterstützen. Wir haben bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass die Kommunen durch diese Veröffentlichung und die unkommentierte Angabe von e-mail-Adressen konkludent einen Zugang für eine rechtsverbindliche elektronische Kommunikation eröffnet haben.

Die durch das Verwaltungsverfahrensgesetz eröffnete Möglichkeit, bisher in Papierform einzureichende, persönlich unterzeichnete Schriftstücke nun auch elektronisch zu übermitteln, erfordert organisatorische und technische Vorbereitungen in den Verwaltungen. Gerade aber in der momentan herrschenden Übergangszeit, in der weder die technischen noch die organisatorischen Voraussetzungen für die rechtsverbindliche elektronische Kommunikation in den kommunalen Verwaltungen gegeben sind, müssen die Gemeindeverwaltungen die Nutzung und den Einsatz der elektronischen Kommunikation durch gezielte Hinweise aktiv gestalten.

Der Saarländische Städte- und Gemeindetag möchte hier – dies hat auch der vorgenannte Workshop ergeben – zu einem am Fortschritt der Technik und der Organisation orientierten gestuften Verfahren raten.

### **1. Vorübergehende Schließung der Zugänge für die rechtsverbindliche elektronische Kommunikation**

Es ist übereinstimmende Auffassung in allen Kommunalverwaltungen, dass die bisherige sehr bewährte Nutzung des e-mail-Verkehrs als ein Informations- und Kommunikationsinstrument, das u.a. das Telefon ergänzt, nicht eingeschränkt werden soll. Der bisherige e-mail-Gebrauch soll weiterhin beibehalten werden; eine Einschränkung des bisher wohl eher informativen e-mail-Verkehrs zwischen Bürger, Wirtschaft und Verwaltung sollte vermieden werden.

Durch gezielte Hinweise muss allerdings für den Zeitraum, in dem es den Verwaltungen nicht möglich ist, eingehende elektronisch signierte Nachrichten oder Dokumente zu authentifizieren - dies bedeutet, festzustellen,

- a) Wer ist der eindeutige Absender?
- b) Ist der Inhalt vollständig?
- c) Ist der Inhalt unverändert? -

an möglichst auffälliger Stelle des Internet-Angebotes und auch auf den Briefköpfen der Kommune darauf hingewiesen werden, dass die Verwaltung noch keine verschlüsselten und / oder elektronisch

signierten Nachrichten oder Dokumente annehmen kann, weil sie aus technischen und organisatorischen Gründen eine Überprüfung auf Echtheit und Unverfälschtheit nicht durchführen kann.

In der Diskussion während des vorgenannten Workshops haben zwar Vertreter des Saarländischen Städte- und Gemeindetages und des Ministeriums für Inneres und Sport eine abgestimmte rechtssichere Formulierung für den vorübergehenden Ausschluss der Annahme elektronisch signierter Dokumente in Aussicht gestellt; aus organisatorischen, urlaubsbedingten Gründen kann diese Abstimmung jedoch im Jahr 2003 wohl nicht mehr erfolgen. Um den Mitgliedsverwaltungen dennoch einen zielführenden Hinweis für den kurzfristigen Umgang mit elektronisch signierten Nachrichten und Dokumenten zu geben, weisen wir auf Folgendes hin:

#### **a) Hinweis auf der Website**

Es gibt auf Bundesebene ernst zu nehmende Überlegungen, nach denen die Informationen über den Zugang für die elektronische Kommunikation an möglichst auffälliger Stelle des Internet-Angebotes einer Kommune, z.B. in Form eines Buttons „elektronische Kommunikation“ aufgenommen werden sollte. Neben dem nachstehenden Mustertext könnten hier auch weitere Informationen, wie z.B. Anwendungsbeispiele, Hilfsfunktionen oder weiterführende Links erscheinen. Ein erläuternder Text zur vorübergehend nicht möglichen elektronischen Kommunikation mit der Gemeindeverwaltung könnte wie folgt gefasst werden:

„Die Gemeinde / Stadt... möchte den bisherigen informativen e-mail-Verkehr mit Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen uneingeschränkt aufrecht erhalten.

Aus technischen und organisatorischen Gründen kann die Gemeinde / Stadt ... zur Zeit jedoch noch keine verschlüsselten und / oder signierten Mails entschlüsseln und auf Echtheit und Unverfälschtheit prüfen. Wir werden an dieser Stelle darüber informieren, sobald verschlüsselte und /oder signierte e-mails bearbeitet werden können.

In der Konsequenz gelten folgende Regelungen:

Senden Sie eine verschlüsselte e-mail an die Kommune, werden sie – sofern der Absender erkennbar - darüber informiert, dass Ihre e-mail nicht bearbeitet wird. In jedem Fall gilt, dass Sie auf diesem Weg nicht mit der Gemeinde- / Stadtverwaltung kommunizieren können.

Senden Sie eine signierte Nachricht oder ein signiertes Dokument, die nicht verschlüsselt sind, an die Kommune, werden diese wie eine nicht signierte Nachricht bzw. ein nicht signiertes Dokument behandelt. Sie werden seitens des Empfängers über die damit verbundenen Konsequenzen informiert.

Bei der Abgabe rechtsverbindlicher Willenserklärungen, die nach geltendem Recht der Schriftform bedürfen, verwenden Sie bitte bis auf weiteres keine elektronischen Übertragungsformen.

Sind eine Nachricht oder ein Dokument nicht verarbeitbar, z.B. wegen technischer Probleme oder bei Befall mit Computerviren, so gelten sie als nicht lesbar. Soweit möglich, werden Sie seitens des Empfängers über die damit verbundenen Konsequenzen informiert.

Bitte senden Sie bis auf weiteres vertrauliche und datenschutzrechtlich relevante Informationen auf postalischem Weg an die Verwaltung.

Möchten Sie Nachrichten mit Dateianhängen an die Verwaltung versenden, so beachten Sie bitte, dass die Verwaltung nicht alle auf dem Markt gängigen Dateiformate und Anwendungen unterstützen kann. Folgende Dateiformate können verarbeitet werden: (z.B. Adobe Acrobat ab Version ... [.pdf], Richtextformat [.rtf], Microsoft Word ab Version ... [.doc], Microsoft Excel ab Version ... [.xls]).

Verwenden Sie abweichende Dateiformate, so kann das Dokument nicht bearbeitet werden. Sie werden seitens des Empfängers über die damit verbundenen Konsequenzen informiert.

Diese Hinweise gelten nur für die Kommunikation mit der Gemeindeverwaltung / Stadtverwaltung ...; sie gelten nicht für Verweise auf Angebote von Dritten.“

#### **b) Hinweis auf Briefköpfen etc.**

Ergänzend empfiehlt es sich an, auch auf den Briefköpfen der Kommune, zumindest dann, wenn e-mail-Adressen angegeben sind, auf die vorstehenden Informationen (d.h. den entsprechenden Link) hinzuweisen. Hilfs- bzw. übergangsweise könnte sowohl auf den Kopfbögen als auch im Internet bei den veröffentlichten E-mail-Adressen der Hinweis ausreichen „Verschlüsselte und / oder elektronisch signierte Nachrichten und Dokumente gem. § 3 a des Saarländischen Verwaltungsverfahrensgesetzes werden nicht entgegen genommen. Vgl. auch die Hinweise zur el. Kommunikation (im Internet)“ oder „Verschlüsselte und/oder elektronisch signierte Nachrichten werden zur Zeit nicht angenommen. Weitere Informationen unter ..... (ggf. Internetadresse angeben)“ .

## **2. Entgegennahme verschlüsselter und / oder elektronisch signierter Nachrichten und Dokumente und deren Behandlung durch örtlich begrenzte Lösungen in den einzelnen Verwaltungen**

Nach der möglichst kurz zu haltenden Zeit, in der der gemeindliche Zugang für elektronisch signierte und / oder verschlüsselte Nachrichten und Dokumente geschlossen ist, sollte unter Verwendung kostengünstiger Soft- und Hardware eine gemeindeeigene, möglichst an zentraler Stelle in der Verwaltung vorgehaltene Lösung für die Entschlüsselung und Authentifizierung vorgehalten werden. In dem Workshop „Virtuelle Poststelle“ wurden hierzu zwei Lösungsansätze vorgestellt. Es handelte sich dabei zum einen um den von Bremen Online Services (bos) angebotenen Intermediär „Governikus“, mit dem es möglich ist, elektronisch signierte Formulare also Dokumente im http-Format zu entschlüsseln und zu authentifizieren; Governikus ist allerdings nicht geeignet, e-mails und sonstige Dokumente (insbesondere das SMTP-Format) zu entschlüsseln und zu authentifizieren.

Bürger und Wirtschaft haben grundsätzlich das Recht, formfrei mit der Verwaltung zu kommunizieren. Die Verwendung eines Formulars darf nur vorgeschrieben werden, wenn dies gesetzlich vorgegeben ist. Insofern kann also eine Gemeindeverwaltung Bürger und Wirtschaft nicht dazu zwingen, ausschließlich über Formulare zu kommunizieren; deshalb scheidet eine von der Gemeinde vorgegebene rechtsverbindliche el. Kommunikation ausschließlich über Formulare, bei der Governikus als einziger Lösungsansatz für Entschlüsselung und Authentifizierung eingesetzt werden könnte, wohl aus.

Beim zweiten, im Workshop präsentierten Lösungsansatz handelt es sich um ein im Rahmen einer Markterkundung gefundenes Softwarepaket des Anbieters

SECUDE, Sicherheitstechnologie Informationssysteme GmbH  
Dolivostr. 11, 64293 Darmstadt [www.secude.de](http://www.secude.de)

das es ermöglicht, e-mails und andere Dokumente (nicht: internetgestützte Formulare) zu entschlüsseln und zu authentifizieren. Diese Lösung scheint eher geeignet, die gesetzlichen Anforderungen an die elektronische rechtsverbindliche Kommunikation mit den Gemeindeverwaltungen zwar eingeschränkt, aber im Einklang mit den Regelungen des Saarländischen Verwaltungsverfahrensgesetzes zu lösen. In diesem Zusammenhang ist es nämlich nicht unwichtig, dass die Gemeindeverwaltungen die Nutzung elektronisch signierter Formulare (die sie mit der SECUDE-Software nicht entschlüsseln oder authentifizieren können) dergestalt unterbinden können, dass sie sie nicht in ihrem Internetangebot bereitstellen.

Für die kostengünstige Beschaffung der vom Bundesamt für die Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) empfohlenen Software „Secude“ gibt es im Rahmen der mittlerweile etablierten Zusammenarbeit mit dem IT-Innovationszentrum der Landesregierung (IT-I) ein für alle Kommunalverwaltungen interessantes Angebot. Danach schließen das Saarland, vertreten durch das IT-I, sowie der Saarländische Städte- und Gemeindegtag mit der Firma Secude einen Rahmenvertrag, der - ohne festgeschriebene Abnahmeverpflichtung - eine nach Anzahl der abgenommenen Lizenzen rabattierte Beschaffung ermöglichen wird. Das Land gibt seinen Lizenzbedarf mit 61 Stück an. Sofern jede Gemeinde und jeder Gemeindeverband eine Lizenz erwerben wird, wird landesweit die Rabattstaffel für über 100 Lizenzen erreicht werden. In diesem Fall beträgt der Preis für eine Einzellizenz 105,60 Euro zzgl. Mehrwertsteuer.

Die Abwicklung der Lizenzbeschaffung soll erfolgen über das

IT-Innovationszentrum der Landesregierung, Herrn F.R. Müller,  
Trierer Straße 8, 66111 Saarbrücken  
Tel 0681-501 2967; [r.mueller@it-i.saarland.de](mailto:r.mueller@it-i.saarland.de) .

Die gemeinsame Beschaffung der Secude-Software bietet sich insbesondere auch an, weil die Software für den Einzelbeschaffer nur im 25-er Pack abgegeben wird.

Nähere Informationen über die von Secude angebotenen Lösungen finden Sie unter der o.a. Internetadresse [www.secude.de](http://www.secude.de) .

Für die Beschaffung von Signaturkarten und Kartenlesegeräten liegt dem IT-I ein auch für die saarländischen Kommunalverwaltungen zugängliches Angebot vor von

Bremen Online Services GmbH & Co.KG (bos),  
Am Fallturm 9, 28359 Bremen, [www.bos-bremen.de](http://www.bos-bremen.de) .

Danach kostet:

Eine Signaturkarte der Telesec	5,00 Euro zzgl. MwSt.
Kartenleser Kobil Kaan Professional (Klasse 3)	100,00 Euro zzgl. MwSt.
Kartenleser CardMann 2020 USB (Klasse 1)	45,00 Euro zzgl. MwSt.

Da dieses Angebot allerdings bis 31.12.2003 befristet ist und im Gegensatz zur Secude-Software Mindestabnahmemengen nicht vorgegeben sind, schlägt das IT-I vor, die Gemeinden möchten ihre gewünschten Signaturkarten und die Kartenleser direkt bei BOS Bremen beschaffen. Nähere Informationen hierzu erhalten Sie unter dem Link „Singnatur-Infrastruktur“ im o. a. Internetangebot oder direkt unter [http://www.bos-bremen.de/produkte/kap2\\_8.html](http://www.bos-bremen.de/produkte/kap2_8.html) .

Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass Signaturkarte und Lesegerät nur dann beschafft werden müssen, wenn die einzelne Gemeindeverwaltung selbst elektronisch signierte Nachrichten und Dokumente versenden möchte. Für das alleinige Lesen verschlüsselter und signierter Nachrichten reicht die Secude-Software aus.

### **3. Behandlung eingehender elektronisch signierter Nachrichten, Dokumente und Formulare durch die Virtuelle Poststelle (VPS)**

Die virtuelle Poststelle (VPS) soll die vorbeschriebene, recht umständliche Entschlüsselung und Authentifizierung der Kommunikation zwischen zwei Kommunikationspartnern gleichsam automatisieren. Sie ist Kernelement und zentrale Komponente des vom Bund durchgeführten eGovernment-Projektes „BundOnline2005“. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik beschreibt ihre Aufgabe in der Unterstützung der eGovernment-Anwendungen bei Abwicklung einer sicheren, nachvollziehbaren und vertraulichen Kommunikation zwischen zwei Kommunikationspartnern im Rahmen des eGovernment-Angebotes behördlicher Dienstleistungen. VPS soll zu einer wesentlichen Entlastung aller Beteiligten von teilweisen komplexen und fehleranfälligen kryptographischen Operationen führen, die mit einer durch elektronische Signaturen und Verschlüsselung gesicherten Kommunikation noch verbunden sind.

Ein weiteres zentrales Element der virtuellen Poststelle ist die Verifikationskomponente. Sie erlaubt es internen und externen Benutzern die Signatur von Dokumenten zu verifizieren. Dazu werden Programmbibliotheken der Virtuellen Poststelle genutzt.

Über Schnittstellen soll die Virtuelle Poststelle den eGovernment-Dienstleistungen weitgehend automatisch nachfolgende Sicherheitsfunktionen zur Verfügung stellen:

- Ver- und Entschlüsselung
- Signaturprüfung und Erstellung
- Zeitstempelprüfung und Erstellung
- Sicherheitsprüfungen, wie etwa Virenprüfung in E-Mails und Dokumenten
- Authentifizierung

- Prüfung der Sicherheitsmerkmale eines Dokumentes
- Administration der virtuellen Poststelle.

Der Bund wird die virtuelle Poststelle, die sich derzeit in der Entwicklung befindet, zur bundesweiten Nutzung zur Verfügung stellen, wobei derzeit noch keine Informationen über etwaige Lizenzgebühren vorliegen.

Im Rahmen des gemeinsamen eGovernment-Projektes im Saarland „Behördendienste Saar“ ist zwischen dem Land und dem Saarländischen Städte- und Gemeindetag vereinbart, dass im Saarland die gemeinsame Nutzung einer Virtuellen Poststelle durch alle Verwaltungen im Saarland im Rahmen des Projektes zu gegebener Zeit vorbereitet und realisiert werden soll.

#### **4. Dienstanweisung im Umgang mit E-Mail-Adressen**

Sehr geehrte Frau Morsch, sehr geehrte Herren, abschließend möchte ich Sie noch einmal darauf hinweisen, dass mit der Einführung eines neuen Mediums in die Verwaltung, wie es nach der Novelle des Verwaltungsverfahrensgesetzes mit elektronisch signierten Nachrichten und Dokumenten der Fall ist, in jeder Stufe der Umsetzung selbstverständlich eine Änderung der internen Ablauforganisation verbunden ist. Es bietet sich zur dringend angesagten umfassenden Information der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an, zumindest in der ersten Phase der vorübergehenden Schließung des Verwaltungszugangs für elektronisch signierte Nachrichten durch eine Dienstanweisung auf die organisatorischen Änderungen hinzuweisen. Die Kreisstadt Merzig hat in Zusammenarbeit mit dem Saarländischen Städte- und Gemeindetag eine derartige Dienstanweisung entworfen. Zu Ihrer umfassenden Information möchten wir Ihnen diese Anweisung als Muster für eine entsprechende Regelung in Ihrer Verwaltung zur Verfügung stellen (vgl. Anlage).

Mit freundlichen Grüßen und guten Wünschen für das bevorstehende Weihnachtsfest und zum Neuen Jahr 2004 bin ich

*gez. Richard Nospers*