

# Informationsvorlage



Der Regionalverbandsdirektor

Vorlagen-Nr 0438/2023

Zuständigkeit: Dezernat 1 - Innere Dienste

Vorlagen-Datum: 07.11.2023

## Anfrage bzgl. elektronischer Widerspruchserhebung im Regionalverband Saarbrücken

Beratungsfolge	Termin	Status	Beschlussart	Ergebnis
Regionalverbandsausschuss	16.11.2023	Ö	Kenntnisnahme	

### Sachverhalt:

- Das Ausschussmitglied Herr Roland König fragt im Regionalverbandsausschuss am 30.08.2023 unter dem TOP Ö 4 „Verschiedenes“ nach, ob eine Widerspruchserhebung per E-Mail im Regionalverband Saarbrücken möglich sei.

### Antwort:

#### A. Überblick Rechtsgrundlagen

#### **§ 3 Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung Saarland (EGovG-SL) Elektronischer Zugang zur Verwaltung**

(1) Jede Behörde ist verpflichtet, auch einen Zugang für die Übermittlung elektronischer Dokumente, auch soweit sie mit einer qualifizierten elektronischen Signatur oder einem qualifizierten elektronischen Siegel versehen sind, zu eröffnen. Hierfür bietet die Behörde auch ein Verschlüsselungsverfahren an.

(2) Jede Behörde ist verpflichtet, den elektronischen Zugang zusätzlich durch eine De-Mail-Adresse im Sinne des De-Mail-Gesetzes vom 28. April 2011 (BGBl. I S. 666), zuletzt geändert durch Artikel 3 Absatz 8 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154), in der jeweils geltenden Fassung, zu eröffnen.

Auch der Empfang einer De-Mail im Sinne des § 3a Absatz 2 des Saarländischen Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 15. Juni 1976 (Amtsbl. S. 1151), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Juni 2014 (Amtsbl. I S. 306), in der jeweils geltenden Fassung, ist sicherzustellen. Sieht ein Fachverfahren die ausschließliche Einreichung von Unterlagen in elektronischer Form vor, so entfällt die Pflicht zur Entgegennahme einer De-Mail in diesem Fachverfahren. Ist bereits die Verpflichtung zur Eröffnung eines Zuganges durch das Elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach gesetzlich geregelt und vor dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes eingerichtet, so kann ebenfalls von der Eröffnung eines Zuganges durch eine De-Mail-Adresse abgesehen werden.

### **§ 3a Saarländisches Verwaltungsverfahrensg (SVwVfG)**

#### **Elektronische Kommunikation (im Wesentlichen identisch mit § 3a VwVfG)**

(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. Der elektronischen Form genügt ein elektronisches Dokument, das mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen ist. Die Signierung mit einem Pseudonym, das die Identifizierung der Person des Signaturschlüsselinhabers nicht unmittelbar durch die Behörde ermöglicht, ist nicht zulässig. Die Schriftform kann auch ersetzt werden

1. durch unmittelbare Abgabe der Erklärung in einem elektronischen Formular, das von der Behörde in einem Eingabegerät oder über öffentlich zugängliche Netze zur Verfügung gestellt wird;
2. bei Anträgen und Anzeigen durch Versendung eines elektronischen Dokuments an die Behörde mit der Versandart nach § 5 Absatz 5 des De-Mail-Gesetzes;
3. bei elektronischen Verwaltungsakten oder sonstigen elektronischen Dokumenten der Behörden durch Versendung einer De-Mail-Nachricht nach § 5 Absatz 5 des De-Mail-Gesetzes, bei der die Bestätigung des akkreditierten Diensteanbieters die erlassende Behörde als Nutzer des De-Mail-Kontos erkennen lässt;
4. durch sonstige sichere Verfahren, die durch Rechtsverordnung der Landesregierung festgelegt werden, welche den Datenübermittler (Absender der Daten) authentifizieren und die Integrität des elektronisch übermittelten Datensatzes sowie die Barrierefreiheit gewährleisten.

In den Fällen des Satzes 4 Nummer 1 muss bei einer Eingabe über öffentlich zugängliche Netze ein sicherer Identitätsnachweis nach § 18 des Personalausweisgesetzes, nach § 12 des eID-Karte-Gesetzes oder nach § 78 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes erfolgen.

(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.

### **§ 70 VwGO**

(1) Der Widerspruch ist innerhalb eines Monats, nachdem der Verwaltungsakt dem Beschwerden bekanntgegeben worden ist, schriftlich, in elektronischer Form nach § 3a Absatz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes oder zur Niederschrift bei der Behörde zu erheben, die den Verwaltungsakt erlassen hat. Die Frist wird auch durch Einlegung bei der Behörde, die den Widerspruchsbescheid zu erlassen hat, gewahrt.

### **§ 5 De-Mail Gesetz**

#### **Postfach- und Versanddienst**

(....)

(5) Der akkreditierte Diensteanbieter muss dem Nutzer ermöglichen, seine sichere Anmeldung im Sinne von § 4 in der Nachricht so bestätigen zu lassen, dass die Unverfälschtheit der Bestätigung jederzeit nachprüfbar ist. Um dieses dem Empfänger der Nachricht kenntlich zu machen, bestätigt der akkreditierte Diensteanbieter des Senders die Verwendung der sicheren Anmeldung nach § 4. Hierzu versieht er im Auftrag des Senders die Nachricht mit einer dauerhaft überprüfbar qualifizierten elektronischen Signatur; sind der Nachricht eine oder mehrere Dateien beigefügt, bezieht sich die qualifizierte elektronische Signatur auch auf diese. Die Bestätigung enthält bei natürlichen Personen den Namen und die Vornamen, bei juristischen Personen, Personengesellschaften oder öffentlichen Stellen die Firma, den Namen oder die Bezeichnung des Senders in der Form, in der diese nach § 3 Absatz 2 hinterlegt sind. Die Tatsache, dass der Absender diese Versandart genutzt hat, muss sich aus der Nachricht in der Form, wie sie beim Empfänger ankommt, ergeben. Die Bestätigung nach Satz 1 ist nicht zulässig bei Verwendung einer pseudonymen De-Mail-Adresse nach Absatz 2.

## **B. Umsetzung im Regionalverband**

### **I. Rechtsgültige elektronische Kommunikation mit dem Regionalverband**

Der Regionalverband bietet verschiedene Möglichkeiten zur rechtsgültigen elektronischen Kommunikation für die Bürger an, die im Folgenden dargestellt werden. Voraussetzung für eine elektronische Kommunikation ist immer, dass ein Zugang durch die Verwaltung eröffnet wurde.

Wenn ein Zugang eröffnet wurde, ist zu unterscheiden, ob der Bürger formfreie Schreiben (§ 3a Abs. 1 VwVfG) oder formgebundene Schreiben mit Schriftformersatz (§ 3a Abs.1 iVm Abs. 2 VwVfG) elektronisch übermitteln will.

## **1. Zugangseröffnung**

### **a. Verpflichtung zur Zugangseröffnung**

§ 3a Abs. 1 SVwVfG (und im Wesentlichen wortgleich das VwVfG, daher im Folgenden: VwVfG) besagt, dass die Übermittlung elektronischer Dokumente im Verwaltungsverfahren zulässig ist, soweit der Empfänger hierfür einen Zugang eröffnet.

Wesentlicher Inhalt des § 3a Abs. 1 VwVfG ist, dass der elektronische Rechtsverkehr mit der Verwaltung, im Gegensatz zum elektronischen Rechtsverkehr mit den Gerichten, nicht kraft Gesetzes, sondern durch die Entscheidung der Verwaltung über das ob und wie der Zugangseröffnung ermöglicht wird. Mittlerweile hat sich dies allerdings dahingehend geändert, dass gem. § 3 Abs. 1 EGovG-SL eine Verpflichtung für saarländische Behörden besteht, im Bereich der öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit einen Zugang (welcher dies ist, kann von der Verwaltung ausgewählt werden) für die Übermittlung elektronischer Dokumente zu eröffnen.

### **b. Was ist unter „Zugangseröffnung“ zu verstehen?**

Die Zugangseröffnung setzt nach § 3a I VwVfG voraus, dass bei dem Empfänger eine vorhandene technische Kommunikationseinrichtung – ein Zugang – gegeben ist. Zudem muss dieser Zugang durch entsprechende Widmung ausdrücklich oder konkludent für die Übermittlung elektronischer bzw. elektronischer schriftformersetzender Dokumente eröffnet worden sein. Die Widmung ist unter Berücksichtigung der Verkehrsanschauung zu ermitteln (vgl. BT-Drs. 14/9000, 30 f.) (NVwZ 2017, 967 Rn. 19, beck-online)

Gibt die Behörde eine E-Mail-Adresse bekannt, etwa in der Kopf- oder Fußzeile eines behördlichen Schreibens oder auf ihrer Internetseite, so ist hierin nach der Verkehrsanschauung grundsätzlich die konkludente Eröffnung des Zugangs iSd § 3a Abs. 1 VwVfG zu sehen (vgl. zu § 3a VwVfG: BeckOK VwGO, § 70 Rn. 11). Auch in der Einrichtung eines besonderen elektronischen Behördenpostfachs (beBPo) wird eine konkludente Zugangseröffnung liegen, weil dieses in den Verzeichnisdiensten für das elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach - EGVP - für alle Teilnehmer sichtbar ist (jurisPK-ERV, 2. Aufl., § 3a VwVfG Rn. 67).

### **c. Zugangseröffnung im Regionalverband**

Der Regionalverband hat den Zugang für die elektronische Kommunikation auf unterschiedliche Weise eröffnet:

- EGVP-Bereich durch die Adressen des besonderen Behördenpostfachs (beBPo);
- Angabe allgemeiner und personenbezogener E-Mail-Adressen auf Homepage und Briefköpfen;
- zudem kann DE-Mail in der Kommunikation mit dem RVS genutzt werden. De-Mail ist ein E-Mail-Dienst, über den nach der Identifikation z.B. mit der ID-Funktion des Personalausweises und nachfolgender Freischaltung verschlüsselt und abgesnderauthentifiziert E-Mails verschickt werden können.

Das bedeutet, dass Bürger über diese genannten digitalen Wege mit der Verwaltung kommunizieren können. Für die formfreie Kommunikation sind grundsätzlich keine weiteren Voraussetzungen zu erfüllen.

Der datenschutzrechtliche Aspekt, dass eine unverschlüsselte elektronische Kommunikation nicht erfolgen sollte, ist gesondert davon zu betrachten.

Zum Verschlüsseln von E-Mails können die Bürger entweder eigene Verschlüsselungsmöglichkeiten nutzen, oder dem RVS über SEPP-Mail eine verschlüsselte Nachricht zukommen lassen.

Auch wenn die formfreie elektronische Kommunikation mit der Verwaltung möglich ist, so können sich hier Probleme ergeben, den Absender zweifelsfrei zu identifizieren. So ist es z.B. im Regelfall nicht möglich, zu erkennen, ob eine E-Mail tatsächlich von demjenigen stammt, der als Absender angegeben ist. Dies führt dann in der Praxis dazu, dass bei Unklarheiten bezüglich des Absenders Nachfragen erfolgen müssen. Anders ist es, wenn über De-Mail mit sicherer Anmeldung kommuniziert wird, dann ist eine Identifikation des Postfachinhabers durch den De-Mail-Anbieter erfolgt. Auch bei der Nutzung eines EGVP-Postfaches durch den Postfachinhaber ist die Identifikation gewährleistet.

## **2. Zugangseröffnung formgebundene Schreiben mit Schriftformersatz**

### **a. Allgemein**

Aus dem Grundsatz der Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens §§ 10 VwVfG, 9 SGB X folgt, dass Anträge und sonstige Eingaben der Bürger grundsätzlich nicht an bestimmte Formen gebunden sind. Damit soll das Verwaltungsverfahren vereinfacht werden. Es gibt allerdings bestimmte Rechtsvorschriften, die eine besondere Form auch im Verwaltungsverfahren vorschreiben. Dies ist z.B. für die Erhebung eines Widerspruchs der Fall.

#### **aa. Zugangseröffnung**

Für die Zugangseröffnung formgebundener Schreiben mit Schriftformersatz gilt § 3a Abs. 1 VwVfG iVm. § 3a Abs. 2 VwVfG (bzw. SVwVfG).

Auch für die elektronische Übersendung formgebundener Schreiben mit Schriftformersatz, muss ein entsprechender Zugang eröffnet worden sein (wie oben unter B.I beschrieben). Dies ergibt sich schon aus den praktischen Anforderungen. Auch im Bereich des § 70 Abs. 1 Satz 1 VwGO (Einlegung Widerspruch), der nur auf § 3a Abs. 2 VwVfG und nicht auf die Eröffnung des Zugangs in § 3a Abs. 1 VwVfG verweist, sollte nach dem Willen des Gesetzgebers nur eine Klarstellung dessen erfolgen, was bereits in § 3a VwVfG geregelt war und damit die Eröffnung des Zugangs Voraussetzung für die elektronische Übersendung eines Widerspruchs sein (VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 27.04.2023, 2 S 1/22)

Auch im Rahmen von § 3a Abs. 2 VwVfG kann die Behörde im Rahmen der oben dargestellten Vorgaben, selbst entscheiden, welchen der Zugänge sie eröffnet. Der RVS hat die unter B.I genannten Zugänge auch für schriftformbedürftige Kommunikation eröffnet. Eine Einschränkung dahingehend, dass über die Zugänge keine schriftformersetzende Kommunikation stattfinden darf, hat der RVS nicht gemacht.

## **bb. Weitere Voraussetzungen zur Schriftformwahrung**

Nach § 3a Abs. 2 VwVfG kann die Schriftform bei elektronischer Übersendung durch den Bürger an die Behörde grundsätzlich auf vier verschiedenen Wegen ersetzt werden:

- Übersendung eines qualifiziert signierten elektronischen Dokuments an einen dafür eröffneten Zugang (z.B. per E-Mail oder an das beBPO).
- Unmittelbare Abgabe der Erklärung in einem elektronischen Formular unter Nutzung eines elektronischen Identitätsnachweises
- Bei Anträgen oder Anzeigen mittels Versendung eines elektronischen Dokuments nach § 5 Abs. 5 De-Mail Gesetz
- sonstige sichere Verfahren, die durch Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates (bzw. im Bereich SVwVfG der Landesregierung) festgelegt werden, welche den Datenübermittler (Absender der Daten) authentifizieren und die Integrität des elektronisch übermittelten Datensatzes sowie die Barrierefreiheit gewährleisten

## **b. Zugangswege im Einzelnen**

### **aa. Schriftformersetzung mit qualifizierter elektronischer Signatur (qeS)**

Die qualifizierte elektronische Signatur ersetzt im elektronischen Rechtsverkehr die Unterschrift des Urhebers des Dokuments.

Gängige Verfahren der qualifizierten elektronischen Signatur sind die PDF-Inlinesignatur (die qeS ist Teil eines PDF-Dokumentes) und die detached Signatur (die qeS befindet sich in einer zweiten Datei neben dem Dokument).

Schriftformbedürftige Dokumente können dem RVS über die eröffneten elektronischen Zugangswege mit qeS übermittelt werden. Zur Schriftformwahrung notwendig ist die qeS, wenn die Übermittlung per E-Mail oder über das EGVP erfolgt.

### **bb. Schriftformersetzung mittels elektronischer Formulare § 3a Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 VwVfG**

Eine qeS ist zur Schriftformwahrung nicht notwendig, wenn ein von der Behörde bereitgestelltes elektronisches Formular genutzt wird.

Ein derartiges Formular kann allerdings vom Bürger auch nicht ohne weitere Voraussetzungen schriftformersetzend genutzt werden – vielmehr ist zur Identifizierung des Absenders ein sicherer elektronischer Identitätsnachweis (also zB. Ein Personalausweis mit Identifikationsfunktion § 18 PAuswG) notwendig. Derartige Formulare werden derzeit vom RVS noch nicht angeboten.

### **cc. Schriftformersetzung mittels De-Mail § 31 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2,3 VwVfG**

Eine elektronische Übermittlungsmethode, die keine qeS erfordert und die dennoch die Schriftform ersetzt, ist die Nutzung der absenderauthentifizierten De-Mail. Das

elektronische Dokument kann dann sowohl als Anhang als auch als Nachrichtentext der De-Mail selbst schriftformersetzend sein.

Die Nutzung der De-Mail ist so wenig verbreitet, dass viele Anbieter es eingestellt haben, De-Mail-Dienste anzubieten. Entsprechend selten gehen De-Mails beim RVS ein.

**dd. Schriftformersetzung durch sichere Übermittlungswege, § 3a Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 VwVfG**

Die Schriftform kann auch durch sonstige sichere Verfahren, die durch Rechtsverordnung (Bund bzw. Land) festgelegt werden, ersetzt werden. Eine entsprechende Rechtsverordnung ist bislang nicht ergangen.

**C. Zusammenfassung**

Die rechtsgültige Kommunikation von Bürgern mit dem RVS ist auf verschiedene Weise möglich.

Für den Bürger relativ einfach ist die elektronische Kommunikation solange keine Schriftform gewahrt werden muss. Sobald Schriftform gefordert ist, müssen immer zusätzliche Voraussetzungen durch den Bürger erfüllt werden, die in § 3a VwVfG vorgegeben werden. Der RVS kann von diesen Vorgaben nicht abweichen.

Der Bürger muss also entweder die eingesandten Dokumente qualifiziert elektronisch signieren (bei Nutzung von E-Mail oder EGVP-Postfächern). Die einzige Möglichkeit, schriftformersetzend ohne qualifizierte elektronische Signatur zu kommunizieren, besteht über die absenderauthentifizierte De-Mail.

Alle Verfahren, die für die schriftformersetzende Kommunikation vorgesehen sind, werden von den Bürgern so gut wie nicht genutzt.

Die im RVA aufgekommene Frage, ob es mittlerweile die Möglichkeit gibt, einen Widerspruch per E-Mail mit einer entsprechenden digitalen Signatur zu erheben kann somit positiv beantwortet werden: nicht nur per E-Mail mit qeS, sondern auch über ein EGVP-Postfach mit qeS oder via absenderauthentifizierte De-Mail kann Widerspruch beim RVS erhoben werden.