



Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen

Innenministerium NRW, 40190 Düsseldorf

Herrn
Klaus Stallmann MdL
Vorsitzender des Ausschusses für
Innere Verwaltung und
Verwaltungsstrukturreform
Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Haroldstraße 5, 40213 Düsseldorf

Bearbeitung:
rosenbach@im.nrw.de
Durchwahl (0211) 871
Fax (0211) 871 3355
Aktenzeichen
56/17-21.14

08 . April 2004

ÄnderungVwVfG.NRW.Stellungnahme.zu.Innenausschuss.doc

Elektronik-Anpassungsgesetz LT-Drucksache 13/4986



Sehr geehrter Herr Stallmann,

Der Ausschuss hat in seiner Sitzung am 1. April 2004 darum gebeten, dass die Landesregierung zu folgenden Vorlagen und Zuschriften Stellung nimmt:

- Vorlage 13/2765: Stellungnahme der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit NRW vom 29.3.2004
- Zuschrift 13/3805: Stellungnahme des Landkreistages NRW vom 8.3.2004
- Zuschrift 13/3840: Stellungnahme der Architektenkammer NRW vom 30. März 2004
- Zuschrift 13/3843: Stellungnahme der Ingenieurkammer Bau NRW vom 31.3.2004
- Zuschrift 13/3844: Stellungnahme des Städtetages NRW vom 30.3.2004

Hiermit übersende ich Ihnen bereits vorab die Stellungnahme zu Vorlage 13/2765.

Die Stellungnahmen zu den vier Zuschriften bedürfen einer Abstimmung mit dem für das Bauwesen zuständige Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport NRW. Sie können daher erst gegen Ende April zugesandt werden.

1/5

Vorlage 13/2765: Stellungnahme der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit NRW (LDI) vom 29.3.2004

Zu den einzelnen Vorschlägen der LDI

1.

Forderung der LDI, § 3 a Abs. 1 um folgenden Satz zu ergänzen:

„Der Empfänger ist umfassend über die Risiken zu informieren, die mit einer Teilnahme am Verfahren der elektronischen Signatur ohne ausreichende Sicherheitsvorkehrungen verbunden sind.“ Die LDI sieht im Bereich der Privathaushalte besondere Gefahren der Manipulation, z. B. dass Dritte mit fremden digitalen Identitäten agieren.

Stellungnahme:

Auch bei der telefonischen, mündlichen und schriftlichen Kommunikation gibt es eine Vielzahl von Missbrauchsmöglichkeiten einschließlich des Vorspiegelns einer fremden Identität. Im Laufe eines Verwaltungsverfahrens ergeben sich jedoch so viele Kontrollanlässe und Korrekturmöglichkeiten, dass dieses Risiko bisher so gut wie nie zu Nachteilen und Schäden geführt hat. Es ist daher nicht erforderlich, eine diesbezügliche Belehrungspflicht der Verwaltung in das Verwaltungsverfahrensgesetz aufzunehmen.

Bei der elektronischen Kommunikation sind die Risiken und Schwachstellen zwar anders ausgeprägt als bei der telefonischen, mündlichen und schriftlichen Kommunikation, doch insgesamt nicht kritischer zu bewerten. Die vorhandenen Kontroll- und Korrekturmöglichkeiten des Verwaltungsverfahrens werden daher auch hier bewirken, dass es nicht zu Nachteilen und Schäden kommt.

Gegen die Aufnahme einer derartigen Belehrungspflicht spricht auch, dass dies ein zusätzliches Verfahrenserfordernis wäre, das die Verwaltung zusätzlich belastet und bei Fehlerhaftigkeit zu Verfahrensfehlern und zu prozessualen Auseinandersetzungen führen kann. Dies wäre nicht zielführend im Sinn des § 10 Satz 2 VwVfG NRW, wonach Verwaltungsverfahren einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen sind. Dies widerspricht auch der Konzeption des vorliegenden Gesetzentwurfs, die das Ziel verfolgt, möglichst ohne neue Verfahrenserfordernisse und Standards auszukommen.

Daher wird vorgeschlagen, die Aufnahme einer derartigen Belehrungspflicht in das Verwaltungsverfahrensgesetz abzulehnen.

2.

Forderung der LDI, § 3a Abs. 1 wie folgt zu ergänzen: „In anderen Fällen der Zugangseröffnung ist die Übermittlung nur mit Zustimmung der betroffenen Person zulässig.“ Der Änderungsvorschlag zielt auf die Zugangseröffnung bei Bürgerinnen und Bürgern. Er verlangt hier in allen Fällen eine ausdrückliche Zustimmungserklärung.

Stellungnahme:

Die Eröffnung des Zugangs enthält ein faktisches Element und ein Willenselement.

Das faktische Element bedeutet, dass die tatsächlichen Voraussetzungen für den wirksamen Zugang im Sinn des § 130 BGB geschaffen werden müssen. Bei der Zusendung von Disketten und CD-ROMs erfordert dies z. B. einen Hausbriefkasten, bei der Zusendung per Fax ein empfangsbereites Faxgerät, bei der Zusendung per Mail eine betriebsbereite E-Mail-Adresse.

Das Willenselement erfordert, dass der Empfänger den Zugang durch eine entsprechende Widmung eröffnen muss. Diese Widmung kann ausdrücklich, aber auch konkludent erfolgen. Die Anforderungen variieren entsprechend den Umständen des Einzelfalls. Ausführliche Erläuterungen dazu in der Gesetzesbegründung, LT-Drs. Seite 62. Es wäre unverhältnismäßig und verfahrenerschwerend, in allen oben angeführten Fällen und Variationen der Übermittlung eines elektronischen Dokuments eine förmliche und ausdrückliche Zustimmung auf Seiten des Bürgers vorzuschreiben. Bei der Erstellung des Musterentwurfs – mit dem dieser Gesetzentwurf übereinstimmt – wurde ein derartiges förmliches Erfordernis von der Bundesregierung und allen Landesregierungen einstimmig abgelehnt.

Das Erfordernis der förmlichen Zustimmung des Bürgers vor Zusendung eines elektronischen Dokumentes ist vor allem in einfach gelagerten Situationen überflüssig. Bei Massenverfahren kann es zu einem derartigen Zusatzaufwand führen, dass die Vorteile der elektronischen Variante aufgezehrt werden. Im Ergebnis führt ein derartiges förmliches Erfordernis zu einer einseitigen Erschwerung der elektronischen Kommunikation. Dies aber verträgt sich nicht mit dem Grundsatz des § 10 Satz 2 VwVfG NRW sowie mit der Konzeption dieses Gesetzentwurfs, die elektronische Kommunikation als eine gleichwertige Alternative zur mündlichen, telefonischen und schriftlichen Kommunikation zur Verfügung zu stellen.

Hinzu kommt, dass das Erfordernis der förmlichen Zustimmung des Bürgers ein zusätzliches Verfahrenserfordernis darstellt. Wegen der unübersehbaren Vielfalt von Fallgestaltungen und der nicht vorhersehbaren Entwicklung eines Verwaltungsverfahrens ist ein solches förmliches Erfordernis anfällig für Verfahrensfehler und somit potentielle Ursache für Verzögerungen, Verfahrenerschwernisse, Rechtsstreitigkeiten und Rechtsunsicherheit. Auch dies spricht entscheidend gegen ein solches Erfordernis.

Dem gesetzlichen Anliegen – nämlich Schutz vor aufgedrängter und nicht gewünschter Kommunikation – kann viel besser dadurch Rechnung getragen werden, dass die Verwaltung unter Beachtung der Zielsetzung und des Regelungsanliegens dieses Gesetzentwurfs im Einzelfall sorgfältig prüft, ob die gesetzlichen Anforderungen an die Zugangseröffnung vorliegen. Um diese Prüfung zu erleichtern, enthält dieser Gesetzentwurf eine sehr ausführliche Begründung. Es kann darauf vertraut werden, dass die Verwaltung schon aus eigenem Interesse diese Prüfung stets sorgfältig durchführen wird. Denn andernfalls gefährdet sie den Fortgang des Verfahrens.

Aus den vorgenannten Gründen wird vorgeschlagen, ein derartiges förmliches Zustimmungserfordernis abzulehnen.

3.

Die LDI zweifelt an der Zugangssicherheit einer E-Mail und fordert deshalb stets eine Empfangsbestätigung durch die Behörde.

Stellungnahme:

Diese Bedenken sind unbegründet. Jahrelange Erfahrung lehrt, dass E-Mails nicht weniger zuverlässig ankommen als durch einen Postunternehmer per Brief transportierte CD-ROMs, Disketten und schriftliche Dokumente. Der Versendung als Fax wird die gleiche Zuverlässigkeit beigemessen. Diese Zuverlässigkeitseinschätzung liegt auch dem neuen § 15 und dem neuen § 41 Abs. 2 VwVfG zu Grunde. Eine generelle Skepsis ausschließlich gegen eine E-Mail ist daher nicht nachvollziehbar.

Sofern die Behörde aus besonderem Grund einen Zugangsnachweis benötigt, stehen dafür die Instrumente der Verwaltungszustellungsgesetze zur Verfügung. Bund und Länder beabsichtigen eine Ergänzung der Zustellungsgesetze um ein elektronisches Zustellungsinstrument.

Daher wird vorgeschlagen, ein auf E-Mails bezogenes Quittungsverfahren abzulehnen.

4

Forderung nach Verschlüsselung

Stellungnahme:

Vor allem die Gesichtspunkte Geschäftsgeheimnis, Geheimschutz und Datenschutz können eine Verschlüsselung erforderlich machen. Diese Belange sind in § 3 b (neue Zitierweise) hinreichend gesetzlich geregelt. Eine zusätzliche Sonderregelung für elektronische Dokumente im VwVfG NRW ist nicht erforderlich. Sollte ein derartiger Regelungsbedarf bejaht werden, wäre der Standort hierfür das Fachgesetz, bei Datenschutzbelangen demnach das DSGVO NRW.

Daher wird vorgeschlagen, von einer besonderen Verschlüsselungsregelung im VwVfG abzusehen.

5.

Die LDI schlägt die Zulassung von Pseudonymen vor.

Stellungnahme:

Es wird vorgeschlagen, dem Vorschlag nicht zu folgen.

Zur Begründung wird auf die Gesetzesbegründung verwiesen. (Drs. 13/4986, Seite 67) Das Verwaltungsverfahrensgesetz geht von der Vorstellung aus, dass Verfahrensbeteiligte identifizierbare Personen sind. Die elektronische Variante gibt keinen Anlass, von diesem Grundsatz abzuweichen.

Zusätzliche Anmerkungen zu den Ausführungen der LDI

Zu Beginn der Stellungnahme der LDI wird dargelegt, dass ungelöste Fragen der Langzeitarchivierung den Bürgern, die sich auf die elektronische Kommunikation einlassen, Probleme bereiten würden.

Dazu wird angemerkt, dass zumindest bei Verwaltungsakten und öffentlich-rechtlichen Verträgen auf Seiten des Bürgers grundsätzlich kein besonderes Erschwernis und keine besonderen Probleme gesehen werden. Sollte ein Bürger mit der ordnungsgemäßen Aufbewahrung eines elektronischen Dokumentes scheitern oder dazu nicht bereit sein, stellt das Gesetz ihm jederzeit eine Alternative zur Verfügung: Der Bürger kann gemäß § 37 Absatz 2 Satz 3 bzw. gemäß § 62 eine schriftliche Version des betreffenden Dokumentes anfordern. Auch noch nach Jahren und Jahrzehnten könnte der Bürger gemäß § 33 VwVfG einen öffentlich beglaubigten Ausdruck verlangen, und zwar nach seiner Wahl entweder als schriftliches oder als elektronisches Dokument. Die Verpflichtung zur ordnungsgemäßen Aufbewahrung elektronischer Dokumente trifft demnach letztendlich nur die Verwaltungsbehörde. Die Verwaltungsbehörde muss, bevor sie sich in einem Fachbereich oder in einem Verwaltungszusammenhang auf die vollelektronische Arbeitsweise einlässt, diese Voraussetzungen erfüllen können. Es ist davon auszugehen, dass die Verwaltungsbehörden sich dessen bewusst sind. Diesbezügliche Informationen gibt es reichlich. Schon in der Begründung dieses Gesetzentwurfs werden diese Dinge aufgezeigt. Verwiesen wird auch auf die reichhaltige Literatur des Deutschen Städtetages zu diesem Thema. Hingewiesen wird zum Beispiel auf die Internet-Adresse <http://edoc.difu.de/staedtetag>.

Im übrigen wird darauf aufmerksam gemacht, dass Artikel 1 des vorliegenden Gesetzentwurfs –Änderung des VwVfG NRW –einem Musterentwurf entspricht, der mit Zustimmung der Bundesregierung und aller Landesregierungen erstellt worden ist. Im Bund und in verschiedenen Ländern sind die entsprechenden Regelungen bereits in Kraft gesetzt, in anderen Ländern werden entsprechende Gesetze vorbereitet. Alle Vorschläge der LDI in ihrer Vorlage 13/2765 sind bereits im Erstellungsverfahren von verschiedenen Seiten, u. a. auch von Datenschutzbeauftragten, vorgetragen worden. Im Ergebnis wurden sie einvernehmlich abgelehnt. Keiner der Vorschläge der LDI findet sich daher im Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes oder in denen der anderen Länder.

In Vertretung


Hans Krings