

Bürgerkonten und das Projekt „The Once-Only Principle“

Die Digitalisierung schreitet stetig voran. Sie hat inzwischen alle Teile der Gesellschaft erfasst, insbesondere Bürger und Unternehmen. Die öffentliche Verwaltung sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene unterstützt diese Entwicklung durch vielfältige Maßnahmen. Hierzu gehören sowohl gesetzliche Vorgaben und die Standardisierung von Übermittlungsformaten als auch die Förderung von und die Beteiligung an entsprechenden Projekten. Das auf dem Once-Only-Prinzip basierende Projekt TOOP¹ und die Bereitstellung von Bürgerkonten sind zwei herausragende Maßnahmen aus diesen Bereichen.

Das Once-Only-Prinzip

Um den Bürokratieabbau durch grenzüberschreitende Verwaltungsvernetzung zu ermöglichen, hat die EU-Kommission das Once-Only-Prinzip (OOP) als Grundsatz der einmaligen Erfassung im Rahmen des E-Government-Aktionsplans 2016–2020² formuliert. Dies bedeutet, Daten – unter Einhaltung der jeweiligen Gesetze und Rahmenbedingungen – lediglich einmalig (engl. „once only“) zu erheben und dann für alle weiteren Zwecke zu (ver-)teilen. Hierbei stehen verschiedene Möglichkeiten des Informationsaustauschs im Fokus. Diese beziehen sich sowohl auf den Datenaustausch zwischen den jeweiligen Verwaltungseinrichtungen (G2G³) als auch auf die Kommunikation der Verwaltung mit Unternehmen (G2B⁴) und Bürgern (G2C⁵). Das Prinzip fußt auf dem politischen Ziel, die wirtschaftliche Schlagkraft der Europäischen Union durch Initiativen wie den Aufbau des „Digital Single Market“ zu stärken. Dem OOP liegt die Annahme zugrunde, dass die Sammlung von Informationen kostenintensiver ist als das Teilen und Übertragen von bereits gesammelten Informationen.

Die politische Realität in Europa steht aktuell jedoch einer zeitnahen und reibungslosen Umsetzung von OOP entgegen: Es herrschen unterschiedliche Interpretationen des Prinzips und es gibt verschiedene Ansätze zur Umsetzung von staatlichen Dienstleistungen. Auf technischer Ebene erschweren die differierenden Informationssysteme einen Datenaustausch, während auf juristischer Ebene die verschiedenen Auffassungen von regulativen Einschränkungen (Datenschutzgesetze) dem Projekt entgegenstehen. Eine EU-weite (einheitliche) Umsetzung von OOP ohne rechtliche Änderungen auf EU-Ebene erscheint daher kaum denkbar. Bis entsprechende EU-Regelungen, die zurzeit noch in Vorbereitung sind, geschaffen werden, kann das OOP rechtlich wohl vorerst nur auf den nationalen Ebenen umgesetzt werden.

Die Umsetzung des Once-Only-Prinzips geht einher mit dem geplanten Aufbau des „Single Digital Gateway“ – auch zentrales digitales Zugangstor genannt. Hiermit sollen künftig Unternehmen und Bürger über einen zentralen digitalen Zugang EU-weit auf Verwaltungsverfahren, Informationen und Servicedienstleistungen zugreifen können. Dazu beabsichtigt die EU-Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten, einen Onlinezugang zu den wichtigsten und am häufigsten genutzten Verfahren einzurichten. Über die Platt-

form sollen nationale und grenzüberschreitende Onlinedienste in mindestens zwei Sprachen angeboten werden, die Unternehmen und Bürger direkt von dieser aus einleiten können. Am 2.5.2017 hat die EU-Kommission einen Vorschlag für eine entsprechende Verordnung vorgelegt.⁶

Die Europäische Union bemüht sich parallel, hierzu weitere rechtliche Grundlagen für die Nutzung des Once-Only-Prinzips zu schaffen. Einen Ansatz bietet zum Beispiel die Europäische Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)⁷. In Artikel 20 der Verordnung wird Personen das Recht eingeräumt, ihre personenbezogenen Daten⁸ (zum Beispiel Name, Kennnummer etc.), die sie einem Verantwortlichen⁹ (zum Beispiel Behörde, Einrichtung etc.) bereitgestellt haben, in einem strukturierten, gängigen, maschinenlesbaren und interoperablen Format zu erhalten und einem anderen Verantwortlichen zu übermitteln. Der ursprüngliche Inhaber der Daten kann die Verantwortlichen dazu auffordern, interoperable Formate zu entwickeln, die die Datenübertragbarkeit

1 The Once-Only-Principle Project (TOOP): www.toop.eu

2 E-Government-Aktionsplan 2016–2020, Grundsatz der einmaligen Erfassung (COM/2016/0179 final), Grundsatz Nr. 2 (S. 4)

3 Government to Government (G2G)-Kommunikation

4 Government to Business (G2B)-Kommunikation

5 Government to Citizen (G2C)-Kommunikation

6 Vorschlag für eine Verordnung über die Einrichtung eines zentralen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten vom 2.5.2017, COM(2017) 256 final

7 Verordnung (EU) 2016/679 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung)

8 Artikel 4, Nr. 1, Datenschutz-Grundverordnung

9 Artikel 4, Nr. 7, Datenschutz-Grundverordnung

ermöglichen. Des Weiteren hat sich die Europäische Kommission im Rahmen des E-Government-Aktionsplans verpflichtet, das Once-Only-Prinzip auf europäischer Ebene und insbesondere in der ganzen Union weiter voranzutreiben.¹⁰

Aus dem Prinzip OOP folgt das Projekt TOOP

Aufgrund der besonderen Bedeutung des Once-Only-Prinzips für die Wirtschaft und Gesellschaft haben die EU-Kommission und die EU-Mitgliedstaaten am 1.1.2017 das Projekt TOOP („The Once-Only Principle“) gestartet, das auf einen Zeitraum von 30 Monaten angelegt ist. Aufgabe des TOOP-Projekts ist es, die Umsetzung der oben dargestellten Ziele voranzutreiben. Dies geschieht vorrangig mittels mehrerer erweiterbarer und langfristig betreibbarer Pilotverfahren unter Nutzung einer föderalen IT-Architektur. Dadurch wird die länderübergreifende Zusammenarbeit auf EU-Ebene ermöglicht. Der Schwerpunkt liegt hierbei auf der Kommu-

nikation zwischen Behörden und Unternehmen bzw. der Behörden untereinander. Die Kommunikation zwischen Behörden und Privatpersonen wird im Rahmen des TOOP-Projekts nicht berücksichtigt. Des Weiteren sollen Treiber und Hindernisse identifiziert werden, um festzustellen, welche künftig für die breite Implementierung sowie bei der Reglementierung zu berücksichtigen sind.

Das Projektkonsortium im Rahmen von TOOP umfasst 51 Organisationen – aus 19 EU-Staaten sowie zwei europäischen Ländern außerhalb dieses Verbunds – und plant, 60 Informationssysteme über Grenzen hinweg zu vernetzen. Deutschland beteiligt sich mit einem sogenannten nationalen Konsortium, das aus dem Bundesverwaltungsamt, der Metropolregion-Rhein-Neckar und der Universität Koblenz-Landau besteht.

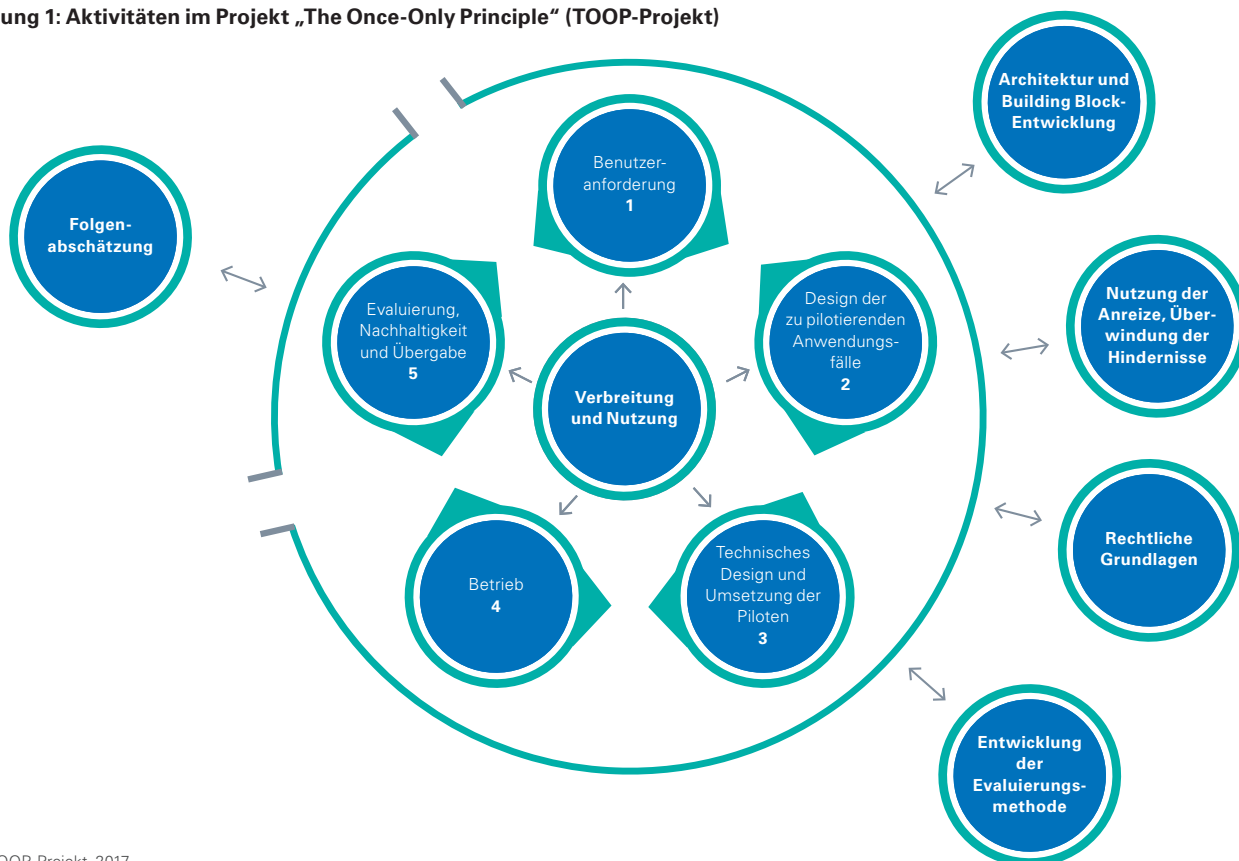
Das Hauptziel von TOOP liegt in der Erprobung und Untersuchung der Umsetzbarkeit des Once-Only-Prinzips. Hierfür gilt es eine Reihe von Subzielen zu erreichen:

1. Die Entwicklung einer föderalen IT-Architektur zur Vernetzung von 60 Informationssystemen in den teilnehmenden Staaten steht im Zentrum der Anstrengungen.
2. Die Nutzung und Erprobung der IT-Architektur im Rahmen von Pilotprojekten in drei Themengebieten für die Dauer von mindestens zwölf Monaten unter realen Bedingungen:
 - a. Länderübergreifende E-Dienstleistungen, insbesondere Ausschreibungen;
 - b. Aktualisierung von länderübergreifenden Daten in Firmenbüchern¹¹; und
 - c. Online-Schiffs- und -Crewzertifikate.
3. Durchführung einer Evaluierung der Pilotprojekte sowie Identifizierung von Treibern und Hindernissen für das OOP, um die weitere Nutzbarmachung zu ermöglichen.

¹⁰ E-Government-Aktionsplan 2016–2020, Beschleunigung der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung (COM/2016/0179 final), Maßnahme 6

¹¹ Zum Beispiel: Handelsregister, Genossenschaftsregister, Partnerschaftsregister oder Unternehmensregister

Abbildung 1: Aktivitäten im Projekt „The Once-Only Principle“ (TOOP-Projekt)



Quelle: TOOP-Projekt, 2017



Bürgerkonten als Bestandteil des Once-Only-Prinzips

Für die Umsetzung des Once-Only-Prinzips können Bürgerkonten, auch E-Servicekonten genannt, als „Datensammler“ (Aggregatoren¹²) eine wichtige Komponente sein. Sie dienen dazu, in der Interaktion zwischen Bürgern und öffentlicher Verwaltung die Authentisierung zu übernehmen und zu vereinfachen. Zur Einrichtung eines Bürgerkontos ist einmalig der Personalausweis mit eID-Funktion zu erfassen, danach ist es ausreichend, wenn nur noch das Pseudonym ausgelesen wird. Somit müssen dann nur noch die eingegebenen Daten ausgelesen und nicht alle persönlichen Daten erneut eingegeben werden. Für Unternehmen funktioniert der Prozess auf dem gleichen Weg mithilfe der eID einer oder mehrerer Personen in der Unternehmensverwaltung.

In Deutschland ist der „Neue Personalausweis“ mit eID-Funktion essenziell für die Zwei-Faktor-Authentifizierung. Diese stellt sicher, dass die Person, die sich für das Bürgerkonto einloggt, auch diejenige ist, auf die das Konto ausgestellt ist. Zur Aktivierung des Bürgerkontos ist jedoch nicht zwingend ein Personalausweis erforderlich. Allerdings ist das Vertrauensniveau einer Authentifizierung ohne Personalausweis deutlich niedriger. Dies begründet, weshalb für Konten, auf die auf diese Weise zugegriffen wird, weniger Services zur Verfügung stehen. Bürger- bzw. E-Servicekonten sind Teil der eID-Strategie des IT-Planungsrats des

Bundes und der Länder, die Anleitungen zur Integration von elektronisch basierten Systemen für Behörden vorgeben¹³. Die Umsetzung der Strategie, bei der auch die Nutzung der eID-Funktion zur Einrichtung möglich ist, hat 2015 begonnen. Zwischenzeitlich bieten verschiedene öffentliche und private Dienstleister entsprechende E-Servicekonten an.¹⁴

Ein E-Mail-Konto oder ein anders gearteter Kommunikationskanal (zum Beispiel De-Mail) innerhalb der Bürgerkonten ermöglicht einen sicheren Austausch zwischen Bürgern und Verwaltung. Diese Möglichkeiten entstehen aber wie Bürgerkonten-Anwendungen in Deutschland bisher von unten nach oben. Dies bedeutet, dass es eine dezentrale Entwicklungsstrategie gibt, in der die Kommunen und Länder ihre eigenen Konzepte und Programme (zum Beispiel für die Aktualisierung von Behördendaten bei Umzug oder Sitzverlegung) einführen. Eine bundesweite Strategie wurde mit der eID-Strategie zwar entworfen, aber bisher noch nicht wirkungsvoll umgesetzt. Die Vernetzung dieser dezentral erschaffenen Konten ist aktuell noch eine größere Herausforderung, da die Systeme untereinander oft noch nicht kompatibel sind. Eine generelle Lösung zur Optimierung dieses Prozesses gibt es zurzeit noch nicht.

Sowohl auf nationaler als auch europäischer Ebene werden zurzeit die begleitenden Rechtsgrundlagen entwickelt: In

Deutschland hatte der Bund mit dem Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung im Sommer 2013 die Voraussetzungen für den weiteren Ausbau zeit- und ortsunabhängiger Verwaltungsdienste in Form von E-Government-Lösungen geschaffen.¹⁵ Diesem Gesetz folgten die jeweiligen E-Government-Gesetze der Länder zur weiteren Spezifizierung. Ein zentraler europäischer Baustein ist die sogenannte eIDAS-Verordnung¹⁶, die die bisher geltende Signaturrichtlinie aufgehoben hat. Die Verordnung schafft europaweit die rechtliche Basis für elektronische Identifizierungsmittel und Vertrauensdienste sowie für elektronische Signaturen, Siegel und Zeitstempel. Auch elektronische Dokumente, Dienste für die Zustellung elektronischer Einschreiben und Zertifizierungsdienste für die Website-Authentifizierung fallen darunter. Zusammen bilden diese Vorschriften den Rechtsrahmen für interoperable Bürger- und E-Servicekonten.

Auch außerhalb Deutschlands geht der Aufbau der entsprechenden technischen und organisatorischen Infrastruktur weiter voran. Nachfolgend finden sich einige Beispiele aus anderen EU-Mitgliedstaaten.

Österreich

Das österreichische Bürgerkonten-Modell ist die Bürgerkarte bzw. die Handy-Signatur als mobile Variante der Bürgerkarte. Beide Varianten sind an eine Form der Bürgerkarte, die e-card, also die österrei-

¹² Ein Aggregator ist eine Software oder ein Dienstleister, der (digitale) Medieninhalte sammelt, aufbereitet und gegebenenfalls abschließend kategorisiert. Quelle: Wikipedia, Duden

¹³ eID-Strategie: Gesamtstrategie für den Einsatz elektronischer Identifizierungs- und Signaturverfahren im E-Government, verfügbar unter: www.it-planungsrat.de/DE/Projekte/Steuerungsprojekte/eIDStrategie/eID_strategie_node.html

¹⁴ Beispiele auf Basis einer Umfrage zur Marktübersicht, verfügbar unter: www.oeffentliche-it.de/buergerkonto

¹⁵ E-Government-Gesetz vom 25.7.2013, (BGBl. I S. 2749)

¹⁶ Verordnung (EU) Nr. 910/2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt

chische Sozial- und Krankenversicherungskarte, gebunden. Im Gegensatz zum deutschen Modell, bei dem es auch Karten gibt, die nicht E-Signatur-fähig sind, ist die österreichische Karte hierzu immer in der Lage, da der Chip – der normalerweise von Ärzten, Krankenhäusern und Versicherungen ausgelesen wird – dies ohnehin leisten muss. Die Freischaltung von Bürgerkonto bzw. Handy-Signatur wiederum ist freiwillig. Derzeit liegt die Zahl der aktiven Handy-Signaturen bei rund 837.000. Darüber hinaus gibt es 116.000 Karten mit Bürgerkarten-Funktion (Signaturkarten wie A-Trustkarten, Dienstkarten oder Karten von verschiedenen Berufsgruppen etc.). Pro Monat werden zwischen 15.000 und 20.000 Neuaktivierungen verzeichnet. Die Nutzung der Handy-Signatur liegt bei circa 300.000 pro Monat.¹⁷

Belgien

Belgien hat europaweit eines der am schnellsten gewachsenen E-Government-Projekte proportional zur Bevölkerung des Landes. Schon 2009 wurde eine volle Abdeckung der relevanten Bevölkerung erreicht und auch die Nutzungszahlen der Kids-ID, einem Ausweis mit elektronischen Fähigkeiten für Kinder und Jugendliche, steigen stetig. Bei der Einführung neuer E-Service-Angebote sind Markt- und Bürgerverhaltensanalysen erfolgt. Dies trug dazu bei, die E-Government-Anwendungen an den Bedürfnissen der Bürger auszurichten, steigerte somit die Akzeptanz und ermöglichte ein schnelles Wachstum. Auch in Belgien sind die Authentifizierung und die Nutzung der elektronischen Ausweise freiwillig. Diese sind an die Ausweiskarte gebunden. Die hierauf gespeicherte eID ermöglicht eine Identifikation bei verschiedenen Verwaltungseinheiten, elektronische Unterschriften und ein sicheres Einloggen zu öffentlichen Services. Darüber hinaus gibt es in Belgien die „My File“-Funktion. „My File“ ist ein System, in dem jeder Bürger überprüfen kann, welche Verwaltungsmitarbeiter die eigenen Daten im Nationalen Bevölkerungsregister aufgerufen haben. Anfragen von Sicherheitsbehörden und juristischen Stellen sind von dieser Trans-

parenz jedoch ausgenommen.¹⁸ Der „My File“-Anwendung wird großen Einfluss auf die Akzeptanz der E-ID-Karten in Belgien zugeschrieben.

Tschechien

Tschechien verfolgt einen etwas abweichenden Ansatz. Dort wurde die Entwicklung und Verwaltung der eID – MojeID genannt – an eine private Firma ausgelagert. Die Ausgabe der eID, die auch hier an die Ausweiskarte gekoppelt ist, begann im Jahr 2012. Auch hier ist das System an den Personalausweis gebunden, der zur Authentifizierung dient. Die Bürger können mit der Karte eine wachsende Zahl an Services wahrnehmen. Unter anderem können sie elektronische staatliche Aufzeichnungen einsehen, die die gleiche juristische Bedeutung haben wie eine beglaubigte Kopie. Im Gegensatz zu vielen anderen Programmen in Europa ist das tschechische Programm verpflichtend für alle Bürger über 15 Jahren.¹⁹

Estland

In Estland, das als besonders fortgeschritten im Bereich des E-Government gilt, haben 98 Prozent aller Einwohner eine eID, die Ausweiskarte und elektronische ID umfasst. Davon nutzen 88 Prozent das Internet regelmäßig und 67 Prozent in Verbindung mit der eID-Funktion; insgesamt wurden bisher von mehr als einer Million Bürgern 350 Millionen elektronische Unterschriften geleistet.²⁰

Andere Systeme wie das deutsche oder italienische stehen eher am Beginn der Entwicklung. Italien begann erst 2016 mit der Ausgabe von eID-Karten und auch dieses System kämpft mit lokalen und regionalen Unterschieden. Diese Herausforderungen beginnen bereits bei der Ausgabe, da erst 2018 alle italienischen Bürgerämter in der Lage sein sollen, die eID-Karten auszugeben.²¹ Die momentan technisch und auch in der Annahme durch die Bevölkerung führenden Sys-

teme sind das zuvor beschriebene Modell Belgiens und der estnische Ansatz.

Zusammenfassung

Das TOOP-Projekt und die Bürgerkonten bilden die Voraussetzung für den weiteren Ausbau des Digital Single Markets und den Aufbau des Single Digital Gateways. Die Bürgerkonten sind die nationalen Bausteine für eine Vernetzung auf europäischer und nationaler Ebene. Insgesamt ist festzuhalten, dass die meisten europäischen Länder inzwischen eID-Karten-Systeme mit unterschiedlichem Erfolg und Umsetzungsstärke eingeführt haben. Die genannten Beispiele zeigen die Vielschichtigkeit dieser Projekte. Gemeinsames Ziel der Initiativen ist es, dass immer mehr Behörden Bürger- bzw. E-Servicekonten nutzen, um ihre Verwaltungsdienstleistungen auf elektronischem Weg bereitzustellen.

Durch das Angebot von Bürger- und E-Servicekonten können die für den jeweiligen Einzelfall notwendigen Daten für eine rechtsverbindliche elektronische Kommunikation zwischen Bürgern, Unternehmen sowie der öffentlichen Verwaltung bereitgestellt und übermittelt werden. Das europäische Projekt TOOP wird die hierfür notwendige technische Basis zum Datenaustausch liefern und anhand der ausgewählten Pilotverfahren für Unternehmensdaten erproben. Außerdem wird die Interoperabilität zwischen den verschiedenen Systemen getestet. Zusammen werden diese Maßnahmen eine Ausdehnung auf weitere Bereiche, etwa die Nutzung in weiteren Gebieten für Unternehmen und für Privatpersonen, vorantreiben. |

*Prof. Dr. Robert Krimmer und
Dirk-Hinnerk Fischer,
Technische Universität Tallinn,
Ragnar Nurkse Institut für Innovation und
Staatswissenschaften, Estland,
Carsten Schmidt, Ministerium der Justiz
des Landes Nordrhein-Westfalen*

¹⁸ Entwicklung in Belgien: www.gemalto.com/brochures-site/download-site/Documents/gov_belgium_id.pdf und <https://eid.belgium.be/en/what-eid>

¹⁹ Entwicklung in Tschechien: www.gemalto.com/brochures-site/download-site/Documents/gov_cs_czech_eID_card.pdf und <https://www.mojeid.cz/>

²⁰ Entwicklung in Estland: <https://e-estonia.com/solutions/e-identity/> und <https://www.sk.ee/en>

²¹ Entwicklung in Italien: www.gemalto.com/govt/customer-cases/new-national-identity-card-for-italy und www.spid.gov.it