

Bericht der Länder-Arbeitsgruppe e-Government für die LAD-Konferenz am 16.3.2007

1. Anlass für diesen Bericht

Seit der Einsetzung der Länderarbeitsgruppe E-Government durch die Landesamtsdirektoren Anfang 2001 sind 6 Jahre vergangen. Das E-Government-Gesetz ist seit März 2004 also seit 3 Jahren in Kraft.

Mit Ende des Jahres 2007 laufen zahlreiche Übergangsbestimmungen im E-Government-Gesetz und AVG aus und es treten damit Regelungen in Kraft, die so nicht umgesetzt werden können.

Aus diesem Anlass soll auf Basis der bisherigen Erfahrungen und der kommenden Herausforderungen Aktivitäten und Schwerpunkte definiert werden.

2. Bekenntnis zu E-Government und zur Kooperation

Die Länder bekennen sich zu E-Government und sehen darin ein hohes Potenzial, den Datenfluss im Verfahren mit den Bürgerinnen und Bürgern und der Wirtschaft aber auch die Zusammenarbeit in und zwischen den Verwaltungseinheiten zu verbessern.

Nur in der engen und unkomplizierten Kooperation der Länder mit dem Bund, den Städten und Gemeinden konnten und können wichtige Fortschritte erzielt werden.

Aus der Darstellung der noch gegebenen Defizite soll nicht der Schluss gezogen werden, dass E-Government nicht machbar und nutzbringend ist. Allerdings wird die Einführung und Verbreitung der angedachten neuen Technologien noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Zum Vergleich können wir auf die Entwicklung der Bankomatkarte zurückblicken, die heute so selbstverständlich von vielen im In- und Ausland verwendet wird. Auch das hat sich über viele Jahre entwickelt und ist beispielsweise einfach in der Funktion.

3. E-Government zu den Bürgerinnen und Bürgern und zur Wirtschaft

Für den Ablauf eines voll elektronisch unterstützten Verwaltungsverfahrens sind folgenden Bausteine notwendig:

- Sichere Identifikation der Parteien des Verfahrens
- Abbildung der Stellvertretung

-
- Nachweis der Authentizität der Einschreiter
 - Festlegung der technischen Medien, der Adressen und der Datei formate, in denen Anbringen eingebracht werden können. Dabei sind Fragen des Nachweises der Einbringung, der Sicherheit der Datenverarbeitung aber auch der Weiterbearbeitung in der Verwaltung zu berücksichtigen.
 - Standardisierung des Informationsangebotes im Internet, Zusammenschau der Leistungen der Verwaltung
 - Standardisierung der Anwendung elektronischer Formulare
 - Signatur von Erledigungen
 - elektronische Zustellung
 - elektronisches Bezahlen
 - Einbindung von Registern
 - Schnittstellen zwischen den Systemen der Verwaltung

In nahezu allen Bereichen ist noch viel zu tun, damit die technischen und inhaltlichen Voraussetzungen gegeben sind, dass Verfahren weit gehend elektronisch abgewickelt werden können:

- Die Identifikation natürlicher Personen soll durch eine Ableitung aus der Stammzahl, die wiederum aus dem zentralen Melderegister abgeleitet wird, erfolgen. Wenn die Schreibweise im ZMR nicht mit der Schreibweise in einer bestehenden Anwendung übereinstimmt, ergibt sich ein mühsamer erstmaliger Abstimmungsprozess. Für Personen, die nicht in Österreich gemeldet sind, muss die Anlage in einem Ergänzungsregister erfolgen. Aus Gründen des Datenschutzes wird die Verwaltung in 37 Bereiche unterteilt und je Bereich eine spezielle Ableitung gebildet, das bereichsspezifische Personenkennzeichen (bPK). Für den Datenverkehr zwischen Bereichen ist eine aufwändige Umschlüsselung erforderlich.

Während die Nutzung dieser Formen der Identifikation nach dem E-Government-Gesetz generell nicht verpflichtend ist, ist für die Registerzählung 2010 die Verwendung abgeleiteter Personenkennzeichen verpflichtend, was zu dem dargestellten Abstimmungsaufwand zwingt.

Firmen werden über die Firmenbuchnummer, Vereine über die ZVR-Nummer aus dem zentralen Vereinsregister identifiziert. Für staatliche Einrichtungen muss die Eintragung in ein Ergänzungsregister erfolgen.

- Für die elektronische Abbildung von Vollmachten, die vor allem für Organwalter von juristischen Personen notwendig ist, sind die rechtlichen Rahmenbedingungen gegeben. Die technischen und organisatorischen Voraussetzungen sind erst in ersten Ansätzen verfügbar.

-
- Die Authentifizierung bei elektronischem Zugang zu den einzelnen Verfahren soll durch die Bürgerkarte erfolgen. Derzeit sind ca. 50.000 Bürgerkarten ausgestellt. Die Installation auf einem privaten Rechner ist auch für technisch versierte Bürgerinnen und Bürger nicht problemfrei möglich. Auch bei der Installation in Unternehmen ergeben sich technische Probleme. Mit einer raschen Verbreitung der Bürgerkarte kann derzeit nicht gerechnet werden. Es sind daher andere Methoden der Authentifizierung zu prüfen. Ein Lösungsansatz in der Kommunikation mit Firmen ist die Verwendung des im Behördenbereich bereits bewährten Portalverbundes in Richtung Firmen.
 - Bei der Frage der Festlegung der technischen Medien, der Adressen und der Dateiformate, in denen Anbringen eingebracht werden können, sind noch wichtige technische und rechtliche Fragen offen, wie z.B. der Themenkomplex rund um die Verordnung nach § 13 Abs. 1 AVG.
 - Für die Information von Bürgerinnen und Bürgern und der Wirtschaft bestehen Konzepte, die ein einheitliches Auftreten und eine Zusammenschau aller relevanten Leistungen über mehrere Organisationen der Verwaltung ermöglichen werden.
 - Für die Erstellung elektronischer Formulare liegt mit dem Styleguide ein guter Ansatz vor.
 - Bei den Erledigungen konnte Konsens erzielt werden, dass die internen Erledigungen in einem elektronischen Akt oder einer Fachanwendung nicht elektronisch signiert werden müssen. Dies muss noch in das AVG aufgenommen werden. Klargestellt ist, dass ausgehende elektronische Erledigungen über einen Signatur-Server signiert werden können.

Die Sinnhaftigkeit der Forderung im E-Government-Gesetz und im AVG, den Signaturwert auf allen Papiausdrucken anzubringen und die Möglichkeit der Rückführbarkeit in eine elektronische Form zur Prüfung der Signatur anzubieten, wird jedoch von den Ländern entschieden in Frage gestellt. Es sollte vielmehr in diesem Bereich die Rechtslage wie vor der letzten Novelle des AVG wiederhergestellt werden

- Ein hohes Potential liegt in der elektronischen Zustellung, insbesondere in der dualen Zustellung, bei der im Zustellvorgang erst, wenn eine elektronische Zustellung nicht möglich ist, der Ausdruck und die Zustellung per Post eingeleitet wird. Vorteil der elektronischen Zustellung ist auch, dass die Sendung vom Empfänger von überall und zu jeder Zeit abgeholt werden kann und die Dokumente gespeichert und weiterverarbeitet werden können. Bei der praktischen Durchführung der elektronischen Zustellung haben sich allerdings technische Probleme ergeben. Hemmschuh für einen umfassenden Einsatz ist die Verpflichtung zur Verwendung der Bürgerkarte. Derzeit sind nur 15.000 Personen am Zustellservice angemeldet.

Es sollte daher die Möglichkeit geschaffen werden, elektronische Sendungen mit den gängigen Methoden (z.B. User Name/Passwort) abzuholen.

Im Bereich der Zustellung gibt es auch Initiativen der Wirtschaftskammer und der Post. Die Konzepte der Verwaltung wären mit diesen Stellen abzustimmen, um zu verhindern, dass mehrere inkompatible Systeme nebeneinander entstehen.

Daraus ergibt sich, dass in vielen Fällen mit der Umsetzung der Vorgaben aus dem E-Government-Gesetz noch gar nicht begonnen werden konnte, während die Übergangsbestimmungen schon mit Ende 2007 auslaufen.

4. E-Government zwischen Einheiten der Verwaltung

Innerhalb der Verwaltung ist in den einzelnen Anwendungen die Identifikation der Parteien und Vertreter wichtig. Dazu gelten die oben dargestellten Problembereiche.

Für den Zugang zu Anwendungen verschiedener Organisationen wurde mit dem Portalverbund eine einheitliche technische Infrastruktur geschaffen und auch rechtlich abgesichert: der Verantwortliche einer Anwendung legt fest, in welchen Organisationen welche Funktionen genutzt werden können, Verantwortliche in den einzelnen Organisationen berechtigen die sachlich zuständigen Mitarbeiter. Leider sind noch immer zahlreiche zentrale Anwendungen des Bundes nicht im Portalverbund zu erreichen und die Rechtevergabe muss deshalb gesondert erfolgen und evident gehalten werden.

Wichtig für den Datenfluss zwischen Anwendungen ist die Festlegung von Standards. Hier gehen die Arbeiten voran. Die Umsetzung in die Anwendungen wird allerdings noch viel Zeit in Anspruch nehmen. Leider werden auch immer noch vom Bund Anwendungen in Angriff genommen, die nicht auf diese Standards Rücksicht nehmen.

Ein Sonderproblem stellt der Bereich der Gesundheitstelematik dar. Hier sollte verhindert werden, dass für ähnliche Fälle der elektronischen Zusammenarbeit wie im E-Government neue Werkzeuge entwickelt werden, zumal die Verwaltungen der Länder ja auch Teilnehmer am Austausch von Gesundheitsdaten sind (von den Amtsärzten über die Krankenfürsorgen bis zur Spitalsfinanzierung).

5. Weiteres Vorgehen:

Für die weitere Arbeit soll beachtet werden:

- Die bewährte Zusammenarbeit der Länder mit dem Bund, den Städten und den Gemeinden soll fortgesetzt werden.
- Bei der Umsetzung sind wirksame Verbesserungen für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung anzustreben.

-
- Es sind nur technische Verfahren vorzusehen, die ausreichend praktisch erprobt werden konnten, und mit vertretbaren Kosten umgesetzt werden können.
 - Es sollen Synergien mit Anwendungen in der Wirtschaft forciert werden.
 - Schwerpunkte für erforderliche Änderungen sind insbesondere:
 - Neudefinition der Identifikation von Personen im Verfahren
 - Neudefinition der Authentifizierung im Verfahren und bei der Zustellung
 - Erweiterung des Portalverbundes
 - keine Amtsignatur auf Papiererledigungen
 - Weiterentwicklung von Schnittstellen und Registern
 - Bei der Konzeption von Lösungsstrategien im Gesundheitswesen (E-Health, ELGA) ist darauf Rücksicht zu nehmen, dass im Bereich E-Government bereits Werkzeuge bestehen und dass Einheiten der Verwaltung auch Teilnehmer am Datenfluss im Gesundheitswesen sind.
 - Im Hinblick auf das rechtsverbindliche Verwaltungshandeln müssen unklare Regelungen bereinigt und nicht erprobte technische Lösungsansätze gestrichen werden. Das sind insbesondere Regelungen im E-Government-Gesetz, im AVG und im Zustellgesetz
 - Für die Umsetzung sind die Übergangsregelungen, die derzeit mit 31.12.2007 ablaufen, ausreichend zu verlängern.
 - Lösungen des E-Government sind so zu gestalten, dass sie auch in der Wirtschaftsverwaltung verwendet werden können.

6. Beschlussvorschlag

Die Landesamtsdirektorenkonferenz nimmt den Bericht der Länderarbeitsgruppe E-Government zur Kenntnis.

Unter Hinweis auf die nach Punkt 5 des Berichtes erforderlichen Maßnahmen wird der Bund insbesondere ersucht, nicht ausreichend erprobte bzw. technisch ungeeignete Instrumente durch bürgerfreundliche, praxisorientierte und erprobte Lösungen zu ersetzen.

Gleichzeitig sind vom Bund die bestehenden teilweise unklaren rechtlichen Regelungen zu vereinfachen und ausreichend lange Übergangsfristen für die Umsetzung vorzusehen.

Eine gleich lautende Beschlussempfehlung an die Landeshauptleuterkonferenz darf angeregt werden.