

Organisatorische Rahmenbedingungen zur Einführung der elektronischen Signatur in der öffentlichen Verwaltung

beschlossen am 29./30.10.2002 im AK VI „Verwaltungsorganisation, Aus- und Fortbildung sowie öffentliches Dienstrecht“ nach Abstimmung mit dem KoopA ADV am 23.08.2002

1. Allgemeine Leitsätze

Die Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnik in der öffentlichen Verwaltung unterstützt und verbessert die Arbeitsabläufe in und zwischen den Verwaltungsbehörden. Sie erleichtert Bürgern und Bürgerinnen (im Folgenden jeweils auch für Unternehmen und andere privaten Organisationen) wesentlich den Zugang zu Informationen der öffentlichen Verwaltung und bietet ihnen schnelle Wege für die Kommunikation mit Verwaltungsbehörden. Schließlich können mit dieser Technik Anträge der Bürger und Bürgerinnen auf Leistungen und die entsprechenden Entscheidungen der Behörden übermittelt werden.

Als eGovernment werden im Folgenden alle Nutzungen der Technik in der Verbindung zwischen Bürgern oder Bürgerinnen und Verwaltungsbehörden und zwischen Verwaltungsbehörden verstanden.

EGovernment ist eine besondere organisatorische Herausforderung der öffentlichen Verwaltung. Strukturen und Abläufe sind anzupassen, Standards sind zu überprüfen. Dabei können auch Rechtsänderungen erforderlich werden.

Dabei dürfen eingefahrene Verwaltungsabläufe nicht lediglich in neuen Medien abgebildet werden. Die Nutzung der neuen technischen Wege muss als Verwaltungsreformmaßnahme verstanden werden.

EGovernment ist ein Angebot an die Bürger und Bürgerinnen, keine Verpflichtung. Die Verwaltungen müssen auch künftig allen Bürgern und Bürgerinnen zur Verfügung stehen, auch denen, die sich nicht oder nicht so schnell den neuen technischen Möglichkeiten öffnen können oder wollen.

EGovernment muss die berechtigten Sicherheitsbedürfnisse auf beiden Seiten berücksichtigen. Zu gewährleisten sind vor allem der Schutz von Daten und Betriebsgeheimnissen gegen unberechtigte Kenntnisnahme sowie die Unverfälschtheit der übermittelten Daten. Zu berücksichtigen ist aber auch das Bedürfnis des Staates und das diesem entsprechende Interesse der Bürger und Bürgerinnen als Inhaber von Rechten, in besonderen Verfahren eine eindeutige Identifikation des Bürgers oder der Bürgerin zu sichern. Auch in näherer Zukunft wird in bestimmten Verwaltungsverfahren das persönliche Erscheinen des Bürgers oder der Bürgerin in Ämtern oder Einrichtungen der Rechtspflege unumgänglich sein.

Die Nutzung der Technik ist mit technischen und organisatorischen Risiken verbunden. Der Nutzen, die Risiken, die zur Verminderung der Risiken zu ergreifenden Maßnahmen und die dadurch entstehenden Aufwendungen müssen, bezogen auf die jeweiligen Verwaltungsleistungen, in einem angemessenen Verhältnis zu einander stehen. Sicherheitsanforderungen müssen den Risiken und auch der Bereitschaft der Bürger und Bürgerinnen, im gesellschaftlichen Leben unvermeidliche Risiken zu tragen, entsprechen. Das bedeutet zum Beispiel auch, dass die an die Übertragung von Texten zwischen Bürgern oder Bürgerinnen und Verwaltung zu stellenden Sicherheitsanforderungen nicht allein deshalb über das bisherige Ausmaß erhöht werden, weil dafür technische Verfahren und Produkte entwickelt werden. Andererseits müssen auch neue Risiken berücksichtigt werden, die sich aus der elektronischen Abwicklung ergeben.

Die Sicherheitsanforderungen und die Gestaltung der Techniknutzung sind demnach in den einzelnen Aufgabenfeldern gesondert zu betrachten.

2. Allgemeine Kommunikation Bürger und Bürgerinnen – Verwaltung

Durch Änderungen des Verwaltungsverfahrenrechts ist die qualifizierte elektronische Signatur i.S.v. § 2 Nr. 3 SigG der handschriftlichen Unterschrift in weitem Umfang gleichgestellt. Damit ist für den Bürger oder die Bürgerin eine den Bedingungen des privaten Rechtsverkehrs entsprechende Lage hergestellt.

Wegen der für den einzelnen Bürger und die einzelne Bürgerin in absehbarer Zeit nur seltenen Möglichkeit zur Nutzung dieser Technik und der Anschaffungs- und Nutzungskosten für die qualifizierte elektronische Signatur (zur Zeit ca. 50 EUR pro Jahr) werden zunächst nur wenige Bürger oder Bürgerinnen die elektronische Signatur für

ihre persönlichen Angelegenheiten einsetzen. Das könnte sich durch andere Einsatzmöglichkeiten ändern, etwa wenn durch die Verbindung der Signaturkarten mit Bank- und Geldkarten oder sonstige attraktive Anwendungen eine preisgünstige Verbreitung der Technik einsetzen würde. Zu erwarten ist aber, dass im geschäftlichen Bereich Akteure, die häufig Kontakt mit Verwaltungsstellen haben, schon bald elektronische Signaturen einsetzen wollen (z.B. Rechtsanwälte, Steuerberater, Kraftfahrzeughändler).

Auch ohne Anwendung von Verschlüsselung und elektronischer Signatur kann aber der Bürger oder die Bürgerin an der elektronischen Kommunikation mit der öffentlichen Verwaltung teilnehmen. Eine Vielzahl von Vorgängen, für die keine Schriftform vorgeschrieben ist, kann ohne diese Sicherheitstechniken erledigt werden. Dies gilt vor allem bei der Übertragung von Texten oder ähnlichen Dateien, soweit der Bürger oder die Bürgerin in rechtlich unbedenklicher Weise auf zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen verzichtet. Dies wird voraussichtlich auch nach der Einführung von Verschlüsselung und elektronischer Signatur ebenso erhalten bleiben wie Möglichkeiten zum Versenden von Computer-Fax oder das Verschicken unterschriebener Formblätter als Bilddatei an eine Verwaltungsbehörde. Den Interessen der Bürger und Bürgerinnen kann damit in weitem Umfang Rechnung getragen werden. Zudem sollten alle Behörden von Bund, Ländern und Kommunen den Bürgern und Bürgerinnen die Verschlüsselung von Dokumenten dadurch erleichtern, dass sie ihren öffentlichen Schlüssel zur Verschlüsselung im Internet bereitstellen.

Wichtige Voraussetzung für die Erleichterung der Teilnahme der Bürger und Bürgerinnen an der elektronischen Kommunikation ist deshalb vor allem, dass das Erfordernis einer rechtsverbindlichen Unterschrift und damit auch einer Signatur auf Äußerungen mit rechtlicher Verbindlichkeit und entsprechenden Wirkungen beschränkt wird. Rechts- und Verwaltungsvorschriften sind daher darauf zu überprüfen.

Ein effizienter Einsatz der qualifizierten elektronischen Signatur durch die Bürger und Bürgerinnen setzt zwingend voraus, dass die elektronischen Signaturen einen einheitlichen technischen Standard verwenden. Ohne diesen Standard werden die Verwaltungen, außer in Pilotprojekten mit begrenzten Benutzergruppen, nicht in der Lage sein, für eine Vielzahl nicht miteinander verbindbarer Signaturverfahren die erforderlichen Empfangs- und Prüfprozeduren bereit zu halten.

Innerhalb der Verwaltungsbehörden sollten außerdem das elektronische Signieren und die Prüfung der Gültigkeit einer Signatur automatisch, also ohne besondere Aktion der Bearbeiter im Einzelfall, ablaufen können.

Soll die Vertraulichkeit von Dokumenten beim Versand über das Internet besonders gesichert werden, müssen sie in der Regel verschlüsselt werden. Dabei ist in der Verwaltung eine automatische Verschlüsselung durch die technischen Anlagen anzustreben. Die Einzelverschlüsselung bzw. -entschlüsselung durch die Bearbeiter ist nur selten vertretbar.

Auch für die dem Bürger und der Bürgerin anzubietende Möglichkeit der Verschlüsselung gilt die Forderung, dass die technischen Produkte einfach zu bedienen sein müssen und dass verschiedene Produkte sowohl beim Bürger oder bei der Bürgerin als auch in den Behörden kompatibel sein müssen, also miteinander verbunden werden können.

3. An Bürger oder Bürgerinnen gerichtete Verwaltungsentscheidungen

Verwaltungsakte und andere elektronische Dokumente können erst dann mit einer elektronischen Signatur versehen werden, wenn dafür auch die technischen Voraussetzungen in den Verwaltungen und bei den Empfängern bestehen.

Innerhalb der Behörden sollten aus organisatorischer Sicht der Einsatz der qualifizierten Signatur und die Verschlüsselung von Dateien vorrangig zentralen Stellen übertragen werden. Bei einer Übertragung der Signierung und Verschlüsselung auf alle einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wäre schon durch die Personalfuktuation ein nicht vertretbarer Änderungsaufwand zu erwarten.

Für langfristig wirkende Verwaltungsakte, wie z.B. Bau- und sonstige grundstücksbezogene Genehmigungen, Zeugnisse oder Approbationen sind für Verwaltung wie Bürger und Bürgerin die dauerhafte Archivierung und Nachprüfbarkeit der Verwaltungsakte gleichermaßen von größter Bedeutung. Auf absehbare Zeit wird dafür in der Regel eine Ausfertigung des Verwaltungsakts als Ausdruck auf Papier erforderlich bleiben, auch dann, wenn die Verwaltung selbst nur noch IT-gestützt arbeitet. Das hindert die Verwaltung nicht, solche Entscheidungen zusätzlich als elektronisches Dokument zur Weiterverarbeitung beim Empfänger zur Verfügung zu stellen.

Schriftliche Verwaltungsakte an eine Vielzahl von Empfängern nach § 37 Abs. 5 (bisher Abs. 4) VwVfG (bei sog. behördlichen Massenverfahren) bleiben weiterhin auch ohne Unterschrift gültig (z.B. Steuerbescheide). Ihre Übermittlung als elektronische

Verwaltungsakte mit qualifizierter Signatur wird organisatorisch erst zu verwirklichen sein, wenn die Behörden für ihr Verfahren vor Erlass der Entscheidungen einfach und zuverlässig klären können, welchen Empfängern ein elektronischer Verwaltungsakt wirksam übermittelt werden kann.

4. Kommunikation unter Verwaltungsstellen

Für den behördeninternen Schriftverkehr und für den Schriftverkehr zwischen Behörden sollte aus organisatorischen Gründen in der Regel auf Verschlüsselung und elektronische Signatur von Dateien verzichtet werden.

Dies setzt voraus, dass Bund, Länder und kommunale Körperschaften in sicheren Netzen miteinander kommunizieren. In ihnen ist zu gewährleisten, dass die absendende Behörde jeweils identifiziert werden kann.

Für die Übertragung besonders zu schützender Daten und aus sonstigen Sicherheitsgründen kann für bestimmte Arbeitsbereiche oder Arbeitsvorgänge eine Verschlüsselung vorgesehen werden. Dabei sollte wiederum eine automatische Verschlüsselung durch die technischen Anlagen der Einzelverschlüsselung durch den Bearbeiter vorgezogen werden. Dies bietet sich insbesondere dann an, wenn die Mehrzahl der Informationen eines Arbeitsbereichs zu verschlüsseln wären.