

Rechtsgrundlagen für das elektronische Verfahren und den ELAK Standortbestimmung 2003

Wilfried Connert

*Amt der Tiroler Landesregierung, IT-Koordinator
A-6020 Innsbruck, Eduard-Wallnöfer-Platz 3
w.connert@tirol.gv.at*

Schlagworte: Elektronisches Verwaltungsverfahren, ELAK, Zustellung, Amtssignatur, abgeleitete Personenkennzeichnung (VPK), e-Government-Gesetz

Abstract: Mit der Verwaltungsverfahrensnovelle 2001 und den Verwaltungsreformgesetz 2001 wurden Rechtsgrundlagen für das elektronische Verwaltungsverfahren und den ELAK ergänzt. Aus den Erfahrungen eines Jahres ergibt sich ein gewisser Bedarf an Ergänzung bei der Regelung über die Zustellung. Für eine Amtssignatur für alle automationsunterstützt erstellten Erledigungen besteht noch keine dringender Umsetzungsbedarf. Mit dem ELAK als Originalakt – ohne Papier in der Hinterhand – müssen wir noch leben lernen, vor allem bei der Vorlage an Berufungsinstanzen und der Archivierung. Bei der abgeleiteten Personenkennzeichnung fehlen noch Regelungen zu den juristischen Personen sowie für den Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung. Für ein e-Government-Gesetz, das dafür Regelungen treffen soll, muss erst die Zuständigkeit geklärt bzw. geschaffen werden.

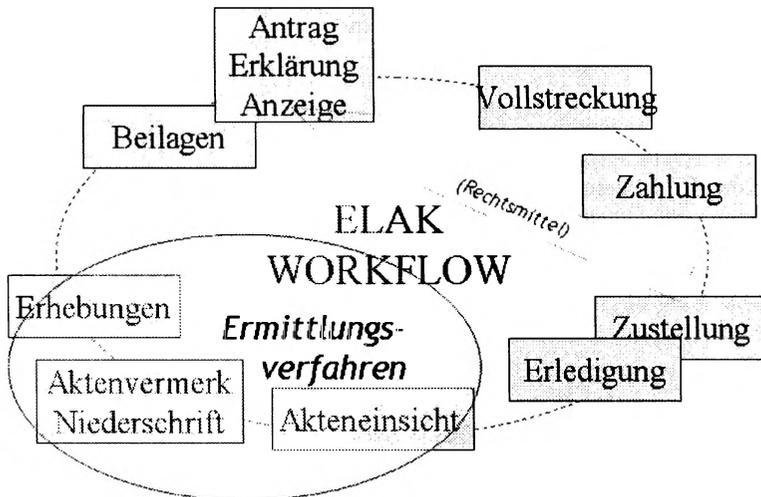
Mit der Verwaltungsverfahrensnovelle 2001 BGBl I 137/2001 und dem Verwaltungsreformgesetz BGBl I 65/2002 wurden die bereits bestehenden Regelungen für den Einsatz automationsunterstützter Datenverarbeitung und Datenübertragung im Verwaltungsverfahren ergänzt. Bis auf eine Klarstellung¹ sind dabei alle Vorschläge der Länderarbeitsgruppe e-Government eingeflossen. Im Verfassungsausschuss (885 d.B. XXI.GP) wurde noch die Regelung über die verwaltungsbereichsspezifisch unterschiedliche abgeleitete und verschlüsselte Personenidentifikation aufgenommen.

¹ In § 13 AVG sollte noch aufgenommen werden, dass jede Behörde die technischen Verfahren und Datenformate, mit denen Anbringen bei ihr eingebracht werden können, festlegen kann und dann kundzumachen hat.

Damit ergibt sich folgender Stand von Regelungen:

	vorher	Verfahrens-Novelle 2001 BGBl I 137/2001	VerwaltungsreformG 2001 BGBl I 65/2002
Antrag	§ 13 AVG		offen: Art der Festlegung der Datenformate
Zeit des Einlangens	§ 13 Abs. 5 AVG; unklar	Klarstellung zu § 13 Abs. 5 AVG	
Einscannen			§ 13 Abs. 9 AVG
Aktenvermerk		§ 16 Abs. 2 AVG keine eigenhd. Unterschrift	
Niederschrift			§ 14 Abs. 8 AVG keine eigenhd. Unterschrift
Akteneinsicht			§ 17 Abs. 1 AVG
Erledigung	§ 18 AVG	§ 18 Abs. 3 AVG: Wahl, ob Erledigung mit Mail	
Zustellung	§ 17 ZustellG		§ 1+17a ZustellG: Zustellservier
Personenkennzeichnung			§ 13 Abs. 4a AVG

Diese erlauben es, den für den gesamten Lauf des Verfahrens einschließlich der Aktenführung die automationsunterstützte Datenverarbeitung zu nutzen.



Dazu gibt es auch zahlreiche Darstellungen.²

Ich möchte im Folgenden nach einem Jahr hinterfragen, ob sich die angestellten Überlegungen, die ja auch weitgehend in die Erläuternden Bemerkungen³ eingeflossen sind, bewährt haben, und wo sich aus dem Fortschreiten beim Aufbau der Grundlagen für e-Government weitere Aspekte ergeben haben.

Generell ist dazu anzumerken, dass ein Teil der Konzepte noch nicht oder nur an Ansätzen oder wenigen konkreten Verfahren umgesetzt ist:

- Transaktionen mit Applikationen für den Antrag
- Signieren des Antrages mit der sicheren Signatur
- Identifikation des Antragstellers mit der ZMR-Zahl aus der Personenbindung
- Zustellserver zur Bereithaltung der abzuholenden Erledigungen
- Zugriff mit der Bürgerkarte auf den Zustellserver

Hauptanwendungsfälle in der Praxis waren daher Anbringen und Erledigungen per Mail, wobei das Anbringen im Text des Mails oder in einem angehängten frei formulierten Dokument oder einem ausgefüllten Formular enthalten ist.

Ich werde im Folgenden 5 Punkte herausarbeiten:

1. Zustellung

Grundproblem der Zustellung über das offene Internet ist die Frage, wie der Nachweis der Zustellung geführt werden kann bzw. wie Fälle gehandhabt werden sollen, bei denen der Empfänger nicht erreicht werden kann. Bei der Zustellung über die Post gibt es dazu reiche Judikatur. Beim elektronischen Verfahren müssen ebenso Lösungen gefunden werden, die auch in Fällen administrierbar sind, wo einzelne von mehreren Parteien mit unterschiedlichen Interessen an einem Verfahren die elektronische Zustellung wünschen und nicht nur in Einparteienverfahren, wo der Empfänger schon auf die Bewilligung wartet und den Empfang auch gerne bestätigt („Sonnenscheinverfahren“).

Ausgangspunkt der Überlegungen war die Zustellung per e-Mail. Dabei ergeben sich folgende Probleme:

- nicht alle Mail-Server haben die Funktionen Empfangsbestätigung („am Server eingelangt“) und Lesebestätigung („vom Empfänger geöffnet“) aktiviert;

² *Connert* in ÖGZ 2/2002; *Bussjäger* in ÖGZ 2/2002; *Steiner* in „Quo Vadis e-Government State-of-the-art 2003“ Tagungsband ÖCG 2003; *Steiner* im vorliegenden Tagungsband.

³ Seiten 41 ff 772. d.B. XXI. GP.

- auch der Empfänger kann das Absenden einer Empfangsbestätigung eventuell unterdrücken;
- Der Mail-Server kann für den Empfang von Sendungen nicht verfügbar sein. In diesem Fall erhält der Sender allerdings eine Fehlermeldung.
- Die Verbindung zum Mail-Server oder sein PC kann für den Empfänger nicht verfügbar sein

Es wurde daher der Lösungsansatz mit einem „Zustellserver“ – elektronische Bereithaltung – geschaffen: Der Zugriff auf die zuzustellende Sendung wird protokolliert, womit ein Zustellnachweis gegeben ist⁴.

Folgende Punkte sollen bei einer Anpassung von AVG und Zustellgesetz angedacht werden:

- Multi-Channel: Antrag mündlich, Mail, Webanwendung ...; Verständigung über Bereithaltung am Zustellserver über Mail, SMS ...
- Generelle Mitteilung – und nicht nur in einzelnen konkreten Verfahren – , dass Zustellung durch Bereithaltung am Zustellserver erfolgen soll
- Verständigung über Bereithaltung per Post, wenn binnen kurzer Frist keine elektronische Abholung erfolgt.
- Outsourcing der Zustellung: Dienstleister soll elektronische Zustellung promoten und so Kostenvorteile erzielen können.
- abgeleitete Personenkennzeichnung für den Zugriff auf den Zustellserver (Verfahrensbereich des konkreten Verwaltungsverfahrens oder eigener Verfahrensbereich „ Zustellung“)

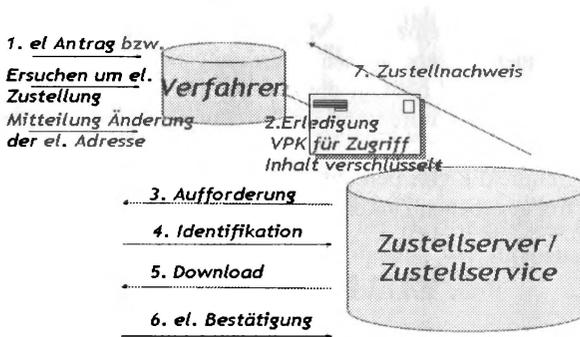
⁴ **AVG: Erledigungen:** § 18. (3) Erledigungen haben schriftlich zu ergehen, wenn dies in den Verwaltungsvorschriften ausdrücklich angeordnet ist oder von der Partei verlangt wird. Schriftliche Erledigungen können zugestellt oder telegraphisch, fernschriftlich oder mit Telefax übermittelt werden. *Im Wege automationsunterstützter Datenübertragung oder in jeder anderen technisch möglichen Weise können schriftliche Erledigungen dann übermittelt werden, wenn die Partei dieser Übermittlungsart ausdrücklich zugestimmt hat oder wenn sie Anbringen in derselben Weise eingebracht und dieser Übermittlungsart nicht gegenüber der Behörde ausdrücklich widersprochen hat.*

Zustellgesetz: Elektronische Bereithaltung: § 17a. (1) Soweit schriftliche Erledigungen im Weg automationsunterstützter Datenübertragung oder in jeder anderen technisch möglichen Weise übermittelt werden können, kann die Behörde den Empfänger **an dieser Adresse auffordern**, die zuzustellende Sendung an einer von der Behörde betriebenen technischen Einrichtung **abzuholen**. Die **Bereithaltung der zuzustellenden Sendung** an der genannten Einrichtung entspricht der Hinterlegung. § 17 Abs. 2 letzter Satz, Abs. 3 und Abs. 4 gilt sinngemäß.

(2) Abs. 1 gilt nicht, wenn der Behörde eine **Mitteilung** zugegangen ist, dass der Empfänger **unter seiner elektronischen Adresse nicht erreichbar** ist.

(3) Die Zustellung gilt, abgesehen von den sich aus § 17 Abs. 3 ergebenden Fällen, auch dann als nicht bewirkt, wenn der Empfänger innerhalb der Abholfrist glaubhaft macht, dass ihm die **Abholung aus technischen Gründen unmöglich oder unzumutbar** ist.

Der Ablauf lässt sich schematisiert wie folgt darstellen:



2. Amtssignatur

Nach der bestehenden Regelung ist bei Einsatz von automationsunterstützter Datenverarbeitung – wozu in Analogie zu § 14 Abs. 8 AVG auch der Einsatz von Textverarbeitungsprogrammen zählt⁵ – für die Erstellung oder Übermittlung der Erledigungen keine eigenhändige Fertigung oder Beglaubigung erforderlich⁶. Die Regelung kommt aus den automatisierten Verfahren mit großen Druckoutput.

Mittlerweile verfügen viele Personen über PCs, Drucker und Scanner: Fälschungen sind also nicht auszuschließen. Für die ausstellende Behörde selbst ergibt sich kein Problem. Sie kann ja ihre Entscheidung jederzeit in der EDV abfragen oder den Akt einsehen.

Für andere Behörden oder die Exekutive könnte z.B. Einschau in eine Bescheid-Datenbank vorgesehen werden (z.B. Waffenrechtliche Bescheide, Bescheide im Fremdenwesen, Ausnahmen vom Wochenendfahrverbot).

Für die Zukunft sollte allerdings angedacht werden Erledigungen, die nur mehr auf elektronischem Wege erstellt und übermittelt werden auch

⁵ § 14 Abs. 8 AVG ... die mittels automationsunterstützter Datenverarbeitung, insbesondere unter Einsatz von Textverarbeitungsprogrammen, erstellt worden sind, ...

⁶ § 18 AVG Abs. 4 ... Schriftliche Erledigungen, die mittels *automationsunterstützter Datenverarbeitung* erstellt worden sind oder die telegraphisch, fernschriftlich, mit Telefax, im Wege automationsunterstützter Datenübertragung oder in jeder anderen technisch möglichen Weise *übermittelt* werden, bedürfen *weder einer Unterschrift noch einer Beglaubigung*.

elektronisch zu fertigen, also zu signieren. Der Empfänger kann dann diese Dokumente (auch Urkunden) speichern und wieder elektronisch vorlegen

Dafür bieten sich 2 Wege an:

- Signieren durch den einzelnen Mitarbeiter mit einer „persönlichen Signatur“ und einem Zusatz, der seine Fertigungsbefugnis für eine bestimmte Behörde bestätigt: bedingt die Ausstattung aller fertigungsbefugten Mitarbeiter mit Signaturen und die Erteilung und Evidenz der Zusatzzertifikate
- Serversignatur: die von berechtigten Mitarbeitern zu Abfertigung und Versand frei gegebenen Dokumente werden von einem Server signiert.

3. ELAK als Original

Ein Akt ist eine Sammlung von Dokumenten. Dazu kommen Hilfsmittel zur Evidenz der Akten und der einzelnen Schriftstücke in einem Akt z.B. Protokollkarteien). Akten sind für den jeweiligen Verwendungszweck optimiert, der recht unterschiedlich sein kann, man denke nur an Akten über einfache Verwaltungsstrafen, die nach 7 Jahren vernichtet werden können, im Gegensatz zu Entscheidungen über Wasserrechte, die fast unbeschränkt Geltung haben können.

Dies gilt auch für die elektronisch geführten Akten. Sie bestehen aus den elektronisch gespeicherten Dokumenten (eingelangte oder eingescannte Eingangsstücke, im System erstellte Erledigungen) und Metadaten über die Dokumente und den Bearbeitungsvorgang.

Wenn nun die Eingangsdokumente vernichtet werden, was zulässig ist, besteht der Akt nur mehr aus elektronisch gespeicherten Daten. Der ELAK ist das Original. Aus ihm ist Akteneinsicht zu geben. Er ist der Berufungsbehörde und den Höchstgerichten vorzulegen. Dabei ist zu überlegen:

- in welchem standardisierten Format (Schnittstelle) können Aktenverzeichnis und Aktenteile vorgelegt werden, damit sie von den Oberbehörden mit Standard-Software gelesen werden können.
- Welche Funktionen für die Erschließung der Akten z.B. Suche nach Begriffen sind vorzusehen
- Wie ist das interne Genehmigungsverfahren, das beim Papierakt auf den Dokumenten ersichtlich war, abgebildet.

Diese Überlegungen gelten in abgewandelter Form aber auch für die Übergaben von Akten zur Langzeitarchivierung z.B. an das Bundesarchiv oder den Aktenverkehr per ELAK zwischen Behörden. Bei der Landzeitarchivierung sind auch noch Fragen des Datenschutzes (verarbeiten und speichern dürfen) zu beachten.

4. Das abgeleitete Personenkennzeichen

Bei der Speicherung von Daten, vor allem, wenn Daten – natürlich zulässigerweise – zwischen verschiedenen Anwendungen ausgetauscht werden sollen, ist eine eindeutige Identifikation der Parteien – Personen – notwendig. Nach § 13 Abs. 4a AVG kann dazu für natürliche Personen aus der ZMR-Zahl aus dem zentralen Melderegister je Verfahrensbereich eine spezifische Personenkennzeichnung abgeleitet werden.⁷

Die Festlegung der Verfahrensbereiche erfolgte in Zusammenarbeit zwischen der e-Government-Arbeitsgruppe der Bundesländer, dem Datenschutzbüro im Bundeskanzleramt und der IKT-Stabsstelle des Bundes bzw. dem IKT-Board. Danach wurden folgende Verfahrensbereiche herausgearbeitet und im Dokument vlb1.1⁸ festgeschrieben:

Verfahrensbereiche für überwiegend externe Leistungen:

Arbeit	Landesverteidigung
Bauen und Wohnen	Sicherheit und Ordnung
Bildung und Forschung	Sport und Freizeit
Europa und Außenbeziehungen	Steuern und Abgaben
Gerichtbarkeit ⁹	Umwelt
Gesellschaft und Soziales	Verkehr und Telekommunikation
Gesundheit	Wirtschaft und Tourismus
Kultur	Zu meiner Person
Land- und Forstwirtschaft	

Verfahrensbereiche für überwiegend interne Leistungen:

Finanzen und Rechnungswesen	Öffentlichkeitsarbeit und Informationswesen
Gemeindeaufsicht	Personal
Informationstechnik	Rechtsdienste
Interne und Zentrale Dienste	

Diese Gliederung in Verfahrensbereiche kann auch für eine Abgrenzung der Aufgabengebiete nach § 4 Z 10 Datenschutzgesetz 2000 sowie als oberste Ebene für eine Gliederung des Leistungsangebotes der Verwaltung im Internet dienen.

⁷ § 13 Abs. 4a AVG ... (4a) *Zum Zweck der eindeutigen Identifikation* von Verfahrensbeteiligten im elektronischen Verkehr mit der Behörde darf diese die *ZMR-Zahl* (§ 16 Abs. 4 des Meldegesetzes 1991, BGBl. Nr. 9/1992) als Ausgangsbasis für eine *verwaltungsbereichsspezifisch unterschiedliche, abgeleitete und verschlüsselte Personenkennzeichnung verwenden*. ... Die *ZMR-Zahl darf* von der Behörde anlässlich der elektronischen Identifikation *nicht aufgezeichnet werden*.

⁸ Siehe <http://reference.e-government.gv.at>.

⁹ Aufteilung in Zivilgerichtbarkeit und Strafgerechtbarkeit in Vorbereitung.

Offen sind in diesem Zusammenhang noch:

- Ableitung einer Personenkennzeichnung für im Firmenbuch eingetragene Firmen aus der Firmenbuchzahl
- Ableitung einer Personenkennzeichnung für Vereine aus der ZVR-Zahl im geplanten zentralen Vereinsregister
- Personenkennzeichnung für andere Rechtspersonen
- Verwendung einer abgeleiteten Personenkennzeichnung in der Privatwirtschaftsverwaltung¹⁰

5. Ein e-Government-Gesetz

Einige der angeführten Punkte – unter anderen die Festlegung der Verfahrensbereiche oder die Verwendung der Verfahrenskennzeichnung in der Privatwirtschaftsverwaltung – könnten in einem e-Government-Gesetz geregelt werden. Zu klären ist dabei aber die Zuständigkeit, da sich die Regelung im AVG sich nur auf den Kompetenztatbestand „Verfahrensrecht“ in Art 11 Abs. 2 B-VG stützen kann.

¹⁰ Für erste Überlegungen dazu siehe den Beitrag von *Menzel* in diesem Tagungsband.