

Zusätzliche Normen für e-Government?

Thomas Menzel

*IKT-Stabsstelle / Bundeskanzleramt
A-1010 Wien, Wollzeile 1-3
thomas.menzel@cio.gv.at*

Schlagnote: e-Government-Gesetz, Identifikation, ZMR-Zahl, VPK, gesetzliche Grundlage für e-Government, Legistik

Abstract: Auf Grund neuer, verfügbarer Technologien für e-Government bedarf es auf Grund des Legalitätsprinzips auch einer Rechtsgrundlage für den Einsatz in der Verwaltung. Ein Entwurf für ein zukünftiges e-Government-Gesetz sollte als Ergänzung des bestehenden Rechtsrahmens des e-Government zur rechtlichen Festlegung der einzusetzenden Verfahren und Technologien dienen. Erste Gedanken dazu soll dieser Beitrag vorstellen.¹

1. Das Zusammenwirken rechtlicher und technischer Rahmenbedingungen

Staatlich hoheitliches Handeln ist stärker an eine detaillierte gesetzliche Grundlage gebunden als das Handeln unter der Herrschaft des Zivilrechts. Die durch Art 18 B-VG festgelegte wesentliche Systemscheidung² als zentraler Ausdruck des rechtstaatlichen Grundprinzips³ gibt vor, dass „die gesamte staatliche Verwaltung [...] nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden [darf].“ Daher müssen die zum Einsatz kommenden Technologien, Verfahren und technischen Konzepte genauer gesetzlich determiniert werden als dies für die Verwendung elektronischer Verfahren etwa im e-Commerce-Bereich notwendig ist.

Es handelt sich aber nicht um eine bedingungslose Anordnungs-kompetenz, da auf die faktisch vorgegebenen Rahmenbedingungen der verfügbaren Technologien Rücksicht genommen werden muss. Weder rein technische Konzepte noch einseitige rechtliche Festlegungen können in diesem Regelungsbereich die optimale Umsetzung der für e-Government benötig-

¹ Im Folgenden wird die private Meinung des Autors dargestellt. Bezüglich der Punkte „Elektronische Zustellung“ und „Kanzleiordnung“ wird *MR Dr. Kotschy* und *Mag. Kandlhofer* für ihre Wortspenden gedankt.

² *Mayer*, B-VG Kommentar, Wien, 1994, S. 102.

³ *Walter/Mayer*, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts⁸, Wien, 1996, Rz 165ff.

ten Infrastruktur gewährleisten. Wichtig ist es vielmehr, den Rechtsrahmen, den bei den Behörden eingesetzten Workflow und die anzuwendenden technischen Verfahren in einer wechselseitigen Bedingtheit zwischen Recht und Technik zu entwickeln. Einerseits müssen die eingesetzten Elemente im Sinne einer verfassungsverträglichen Technikgestaltung⁴ an die Anforderungen traditioneller Rechtsinstitute – wie etwa Schriftform, Nicht-abstreitbarkeit von Willenserklärungen oder Datenschutz – gebunden werden. Andererseits muss die Rechtsordnung an die durch den Einsatz neuer Technologien (Fax, Internet, Handys) hervorgerufenen faktischen Veränderungen der Informationsgesellschaft angepasst werden.

2. Überblick über bestehende Rechtsgrundlagen

Generell ist festzuhalten, dass die bereits bestehenden e-Government-Regelungen hauptsächlich den Bereichen des Verwaltungsverfahrens und des Datenschutzes zuzurechnen sind.⁵ In diesen Normen wurden bisher für die einzelnen Phasen des Verfahrens vom Antrag bis zur Zustellung nur punktuelle Anpassungen vorgenommen.

Neben den beiden zentralen Novellen des Verwaltungsverfahrensrechts, der Verwaltungsverfahrensnovelle 2001 (BGBl I Nr 137/2001) und dem VerwaltungsreformG 2001 (BGBl I Nr 65/2002), sind für e-Government weiters die letzte Novellierung des MeldeG (BGBl I Nr 28/2001) und die neue MeldeVO (BGBl II Nr 66/2002) zur Errichtung und zum Betrieb des Zentralen Melderegisters sowie die letzten Novellen des ASVG (BGBl I 172/1999 und BGBl I 99/2001) zur Einführung der eCard (Sozialversicherungskarte)⁶ und der authentischen Kundmachung im Internet⁷ von Bedeutung. Hinzu kommen noch die Rahmenbedingungen schon länger in Geltung befindlicher Normen. Hier sind hauptsächlich das SignaturG⁸ und das Datenschutzgesetz 2000⁹ zu nennen.¹⁰

⁴ *Roßnagl*, Digitalisierung der Grundrechte – zur Verfassungsverträglichkeit der Informations- und Kommunikationstechnik, Westdeutscher Verlag, 1990.

⁵ Ausführlicher dazu: *Menzel*, Rechtsrahmen des e-Government, JAP 2001/2002, 250.

⁶ Als ecard wird die Chipkarte der Sozialversicherung bezeichnet, die in Zukunft als Krankenscheinersatz dienen soll. Näheres dazu unter <http://www.e-card.or.at/>.

⁷ Eine ausführliche Beschreibung dieser in Österreich bis jetzt einmaligen Situation, dass Normen ausschließlich und authentisch im Internet kundgemacht werden, gibt *Souhrada*, www.avsv.at: Amtliche Verlautbarung der Sozialversicherung im Internet, Soziale Sicherheit 2002, 6.

⁸ *Brem*, Signaturgesetz, Manz, 1999, 50.

⁹ Kommentierte Ausgabe *Duschane/Rosenmayr-Klemenz*, Datenschutzgesetz 2000, 2000.

¹⁰ Ausführlich dazu: *Connert*, Die Rechtsgrundlagen für E-Government, ÖGZ 2002, 9, *Feik*, EDV/ADV und Verwaltungsrecht – ausgewählte Probleme, in: *Jahnel/Schramm/Staudegger* (Hg), Informatikrecht², 2002; *Menzel*, Elektronische Signaturen, 2000. Siehe weiters auch die Beiträge von *Connert* und *Steiner* in diesem Tagungsband.

3. Zukünftige Regelungen

Von der Stabsstelle IKT-Strategie des Bundes wurden einige neue technischen Verfahren zum Einsatz im österreichischen e-Government ausgearbeitet, von den zuständigen Gremien (IKT-Board des Bundes¹¹ und e-Government Arbeitsgruppe der Länder¹²) beschlossen und veröffentlicht. Im Sinne der eingangs erwähnten wechselseitigen Bedingtheit von Recht und Technik wurden diese Verfahren in enger Abstimmung mit den vom Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes in die Diskussion eingebrachten rechtlichen Rahmenbedingungen entwickelt. Zur Anwendung dieser Verfahren im Echtbetrieb der Verwaltung bedarf es in einigen Bereichen noch zusätzlicher gesetzlicher Grundlagen. Wie bereits beim Signaturgesetz und e-Commerce-Gesetz wird auch im Bereich des e-Government aus Gründen der Übersichtlichkeit ein zentraler Ansatz verfolgt. Alle zusätzlich notwendigen Regelungen sollen in einem eigenen e-Government-Gesetz getroffen werden. Anstatt vieler kurzer und im Verwaltungsrecht verstreuter Neuerungen sollen sichtbar gesetzliche Regelungen eingeführt werden, die ein Gesamtkonzept verkörpern.

Dabei sollen die zentralen Themen möglichst Technologie neutral auf gesetzlicher Ebene normiert werden. Zur näheren Ausgestaltung der sich möglicherweise rasch ändernden konkreten Details der technischen Verfahren sollen den zuständigen Ressorts durch das e-Government-Gesetz inhaltlich detaillierte determinierte Verordnungsermächtigungen in einigen Bereichen eingeräumt werden. Flankierend dazu können in weniger aufwendig und schneller anzupassenden Verwaltungsverordnungen – etwa der Kanzleiordnung – die verwaltungsinternen Tatbestände geregelt werden. Ziel dieser normativen Initiative ist es, von Anfang an einen vollständigen und abgerundeten rechtlichen Rahmen für eine verfassungskonforme gesetzliche Determinierung des e-Government zu erzeugen.

4. Identifikation und Authentifizierung

Ein wesentliches Problem in e-Government-Anwendungen ist die eindeutige elektronische Identifikation der Verfahrensbeteiligten. Eine Lösung muss in beide Richtungen der Kommunikation wirken, also sowohl die eindeutige Identifikation der Bürger als auch der Organwalter der Verwaltung sicherstellen können. Die hierfür entwickelten Tools (Werkzeuge) gehen vom Vorhandensein eines zentralen Identifikationselements¹³ aus, das

¹¹ [Http://www.cio.gv.at](http://www.cio.gv.at).

¹² [Http://reference.e-government.gv.at/](http://reference.e-government.gv.at/).

¹³ *Holloosi*, Personenbindung, <http://www.buergerkarte.at/konzept/personenbindung/spezifikation/20020506/Index.html>.

für natürliche Personen die ZMR (Zentrales Melderegister)-Zahl ist, während juristische Personen z.B. durch ihre Firmenbuchnummer identifiziert werden sollen. Die eindeutige Identifizierung von Organwaltern des öffentlichen Bereichs erfolgt durch eine speziell für den Aufgabenbereich „Personalwesen“ aus der ZMR-Zahl des Organwalters abgeleitete Personenkenennung.

Um den besonderen Anforderungen des Datenschutzes gerecht zu werden, darf die ZMR-Zahl außerhalb des Zentralen Melderegisters als Basisbegriff der Identifikation von natürlichen Personen in Datenbanken der Verwaltung nicht gespeichert werden. Vielmehr sollen in den einzelnen Verwaltungsbereichen¹⁴ bereichsspezifische Personenkennungen (VPKs) eingeführt und verwendet werden, wie dies § 13 Abs 4a AVG bereits anordnet. Durch unterschiedliche Kennungen für die verschiedenen Verfahrensbereiche der öffentlichen Verwaltung ist somit sichergestellt, dass die Möglichkeit zur „Rasterfahndung“ nicht nur rechtlich verboten ist, sondern auch auf faktisch-technischer Ebene nicht leichter als bei konventioneller Abfrage durchgeführt werden kann.

Es ist zu erwarten, dass auch Privatunternehmen (etwa Banken, Versicherungen) die Personenbindung nutzen wollen, sobald sie auf der Bürgerkarte verfügbar ist. Gesetzliche Rahmenbedingungen, ob und in welcher Form (insbesondere in Hinblick auf den Datenschutz) könnten etwa ebenfalls in ein zukünftiges e-Government-Gesetz aufgenommen werden. Etwa könnte die Bildung „privatrechtlicher“ VPKs ermöglicht werden. Darauf wäre dieselbe Einweg-Hash-Funktion wie bei einer behördlichen VPK anzuwenden. Sie kann im Gegensatz zur Verwaltungs-VPK nicht auf einem URL basieren, weil sich sonst Firmen zu einer ScheinURL zusammenschließen. Die Speicherung der ZMR-Zahl im Klartext sollte jedenfalls verboten werden. Mit dieser Privat-VPK kann die jeweilige Firma eine Hauptwohnsitzabfrage etwa für Zwecke der Mahnklage beim ZMR durchführen. Analoges gilt für die Zustellung. Die gesetzlichen Bestimmungen sind jedenfalls so auszugestalten, dass die jeweilige Firma nur auf Daten ihrer eigenen Kunden zugreifen darf, um bei diesen in berechtigten Fällen eine korrekte ZMR-Abfrage durchführen zu können.

Weiters werden in das e-Government-Gesetz Regelungen über die besonderen Aufgaben des ZMR bezüglich Personenbindung und Bildung von VPKs aufzunehmen sein.

Auf der Grundlage des § 14 Abs. 1a Meldegesetz 1991 wird auch die Möglichkeit geschaffen werden, Informationen über gewisse Basisdaten wie Geburtsurkunde, Staatsbürgerschaftsnachweis etc. mit der Qualität

¹⁴ Für erste Überlegungen, welche Kategorien hier gebildet werden könnten, siehe den Beitrag von *Comert*, in diesem Band.

einer öffentlichen Urkunde durch ZMR-Eintrag elektronisch zur Verfügung zu halten. Die betroffenen Bürgerinnen und Bürger wie auch die im Einzelfall zum Abruf berechtigten Behörden können damit auf diese Informationen für alle e-Government Verfahren jederzeit zurückgreifen.

5. Sichere elektronische Übertragung

Die Berücksichtigung von Datensicherheitsaspekten ist zwar im Datenschutzgesetz 2000 für die Verwendung personenbezogener Daten bereits durch generelle Regelungen verpflichtend vorgesehen, eine umfassende rechtliche Verpflichtung außerhalb dieses Bereichs besteht jedoch nicht und soll daher im e-Government-Gesetz für die behördliche Kommunikation festgeschrieben werden. Die Verwendung kryptographischer Tools, wie elektronische Signatur und inhaltliche Verschlüsselung von Informationen, wird zur Vermeidung von Verfälschungen oder unberechtigten Zugriffen auf in öffentlichen Netzen übermittelte Nachrichten durch Behörden verpflichtend vorzuschreiben sein. Für die konkret einzusetzenden technischen Methoden und Verfahren sollte eine Verordnungsermächtigung geschaffen werden, um die Aktualität von technischen Lösungen zu gewährleisten.

6. Konzept Bürgerkarte

Derzeit findet sich im geltenden Recht noch keine umfassende gesetzliche Grundlage für das „Konzept Bürgerkarte“. Es wurden bisher nur für einzelne Ausprägungen in diversen Materiengesetzen Grundlagen geschaffen (etwa im ASVG für die eCard oder im Hochschulrecht für Studenten-ServiceCards). Das Konzept Bürgerkarte besitzt grundlegende Bedeutung für das e-Government. Die Konzeption und die technische Entwicklung sind bereits weit fortgeschritten.¹⁵ Nunmehr bedarf es der Schaffung einer umfassenden Rechtsgrundlage, die Zweck und Inhalt der Bürgerkarte sowie ihre rechtliche Wirkungsweise festlegt.

Definiert ist eine Bürgerkarte durch Signaturfähigkeit im Sinne des Signaturgesetzes und Konformität zur technischen Schnittstelle (Security Layer)¹⁶, deren nähere technische Ausgestaltung durch Verordnung zu regeln ist. Der Zugang zu e-Government-Diensten, die eine eindeutige Identifikation von Anbringern und die Authentifikation des Anbringens erfor-

¹⁵ Weißbuch Bürgerkarte, <http://www.buergerkarte.at/weissbuch/20020515/WeissbuchBuergerkarte.20020515.pdf>.

¹⁶ Spezifikation des Security Layer: <http://www.buergerkarte.at/konzept/securitylayer/spezifikation/20020831/Index.html>.

dern, kann an die Verwendung der Schnittstellen und Verfahren der Bürgerkarte gebunden werden.

Die Bürgerkarte soll zum Zweck der Erleichterung des elektronischen Verkehrs mit staatlichen Stellen, insbesondere zum Nachweis der eindeutigen Identität und zur Authentifizierung von Anbringern, von allen Bürgerinnen und Bürgern verwendet werden können, wenn sie dies wünschen. Die Freiwilligkeit der Verwendung unter gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Möglichkeit des konventionellen Zugangs zur Verwaltung ist ein Grundprinzip der ausgearbeiteten Lösung.

In den meisten Fällen des elektronischen Behördenverkehrs wird die Form der Verwaltungssignatur den geforderten Sicherheitsstandards genügen. Insoweit im Verfahren ein persönliches Erscheinen der Bürgerin/des Bürgers erforderlich ist, kann dieses bei elektronischer Durchführung nur entsprechend dem Konzept Bürgerkarte unter Verwendung eines qualifizierten Zertifikates abgewickelt werden. Alle anderen Verfahrensschritte, die unter dem Sicherheitsniveau des persönlichen Erscheinens ausgeführt werden können, sind auch entsprechend dem „Konzept Bürgerkarte Light“ unter Verwendung von Verwaltungssignaturen setzbar. Die Verwaltungssignatur entfaltet in diesen Verfahrensbereichen alle benötigten Sicherheitsfunktionen.

7. Portale und Verzeichnisse

Ziel eines Portals¹⁷ soll die erleichterte, komfortable Heranführung von Bürgern an elektronische Verwaltungsverfahren sein. Wesen und Funktion von Portalen müssen im e-Government-Gesetz näher geregelt werden. Aus Datenschutzgründen wird hierbei klarzustellen sein, dass Portalen keine Rollen in elektronischen Verfahren zugewiesen werden dürfen, die den Anwendungen vorbehalten sind, wie z.B. die eindeutige Identifizierung des Antragstellers. Beim Durchschreiten des Portals dürfen noch keine Daten zur Identifikation gespeichert werden, sondern erst ab jenem Zeitpunkt, in dem die erste rechtsrelevante Handlung wie z.B. die Antragsstellung erfolgt. Im Normalfall wird dies erst bei Eintritt in die Anwendung hinter dem Portal der Fall sein.

Ebenso muss von der Verwaltung ein einheitliches Verzeichnis der für Anbringen geeigneten Adressen der Behörden geführt und dauernd verfügbar gehalten werden. Wer dieses Verzeichnis zu führen hat und wo es zu finden sein wird, sollte ebenfalls gesetzlich geregelt werden.

¹⁷ Für nähere Informationen zu help.gv.at: *Dearing*, [help.gv](http://help.gv.at) – Amtshelfer im Internet, in: *Bauknecht/Brauer/Mück* (Hg.), *Proceedings zur Informatik 2001*, Österreichische Computergesellschaft, books@ocg.at, Band 157.

8. Elektronische Zustellung

Zusätzlich zu den durch VerwaltungsreformG neu geschaffenen § 17a ZustellG über die elektronische Bereithaltung bedarf es weiterer gesetzlicher Grundlagen im Bereich der elektronischen Zustellung. Die Vorteile elektronischer Kommunikation sollten nicht nur für Anbringen an die Behörde, sondern auch für die von der Behörde an die Bürgerinnen und Bürger ergehenden Erledigungen nutzbar gemacht werden. Hierbei sollte neben der durch Verwendung elektronischer Kommunikation erzielbaren Beschleunigung von Zustellvorgängen auch eine Erhöhung des Komforts für den Empfänger erzielt werden, ohne dass dies zur völligen Überwälzung der technischen Risiken auf diesen führt.

Zu diesem Zweck sollte durch ein e-Government-Gesetz das Instrument des „elektronischen Zustelldienstes“ geschaffen werden. Dieser hält für jene Personen, die sich für die elektronische Zustellung (beliebiger) behördlicher Schriftstücke angemeldet haben, die Schriftstücke zur Abholung elektronisch bereit. Die Verständigung vom Bereitliegen der Schriftstücke wird der Empfängerin/dem Empfänger zunächst elektronisch, bei Nichtabholung aber auch zusätzlich postalisch zugesandt, sodass allfällige technische Kommunikationsprobleme nicht zu deren/dessen Lasten gehen. Die Zustellung soll mit der Verständigung bewirkt werden, sodass kein Anreiz zur Verweigerung der Annahme der Verständigung besteht. Eine dadurch bewirkte allfällige Verkürzung der Rechtsmittelfrist könnte durch eine Verlängerung der Rechtsmittelfrist nach AVG – z.B. auf vier Wochen – ausgeglichen werden. Die Schaffung einer einheitlichen Rechtsmittelfrist für alle Verwaltungsverfahren, möglichst mit einem einfach zu berechnenden Fristende (wie dies z.B. bei einer Frist von einem Monat der Fall wäre), hätte darüber hinaus einen nicht unwesentlichen verwaltungsvereinfachenden Effekt.

Zu den notwendigen Service-Leistungen des Zustelldienstes, der von mehreren Institutionen erbracht werden kann, sollte auch das Angebot der entgeltlichen Herstellung und Übermittlung unterschiedlicher Duplikate des zuzustellenden Schriftstücks gehören. Neben der an sich angebotenen elektronischen Übertragung des Schriftstücks sollte die Empfängerin/ der Empfänger (zusätzlich) auch die Übermittlung in Form eines Trägermediums (etwa CD-Rom) verlangen oder auch die postalische Übersendung eines Ausdrucks auf Papier bestellen können. Dies wäre freilich völlig unabhängig von der durch die elektronische Verständigung bewirkten Zustellung im rechtlichen Sinn.

9. Kanzleiordnung

Gemäß § 12 BMG ist die formale Behandlung der von den Bundesministerien zu besorgenden Geschäfte von der Bundesregierung in einer

Kanzleiordnung in der Form einer internen Verwaltungsverordnung festzulegen. Durch die flächendeckende Einführung des Elektronischen Akts (ELAK) ergibt sich auch hier rechtlicher Anpassungsbedarf, der von einer Arbeitsgruppe unter Federführung des Bundeskanzleramtes gemäß folgender Leitsätze gedeckt wird:

- Deregulierung, Neustrukturierung und Reduktion der Paragraphen von 82 auf etwa 32 durch den Entfall vieler überkommener Vorschriften
- Logischer Aufbau der Kanzleiordnung auf der Basis der Grundsätze der elektronischen Geschäftsfallerledigung
- Anpassung der Kanzleiordnung wegen der geänderten Bestimmungen des AVG, ZustellG und des Archivgesetzes
- Elektronische Erfassung von Anbringen im ELAK (vgl. § 13 Abs. 9 AVG)
- Regelung zu elektronischen Unterschriften (vgl. § 14 Abs.8 AVG)
- Elektronische Akteneinsicht (vgl. § 17 Abs.1 AVG)
- Aufbewahren bzw. Vernichten von Eingangsstücken bei elektronischer Abbildung, sowie den Regelungen zum Löschen von elektronischen Akten (Archivgesetz, ArchivVO)
- Elektronische Zustellung bzw. Bereithaltung (§ 17a Zustellgesetz)

10. Weitere mögliche Inhalte

Neben den oben geschilderten Schwerpunkten soll ein zu schaffendes e-Government-Gesetz im Sinne einer zentralen Lösung auch alle weiteren benötigten Rechtsgrundlagen für die technische Ausgestaltung elektronischer Verfahren im staatlichen Bereich beinhalten. Sinnvoll erscheinen zum gegenwärtigen Zeitpunkt etwa Regelungen über die technischen Rahmenbedingungen für die folgenden Gebiete:

- Elektronischer Datenaustausch zwischen staatlichen Stellen (Rechtsgrundlage für Behördenkommunikation, Kanzleiordnung)
- Archivierung im Sinne des BundesarchivG (elektronische Akten als Original, Regelung für Abschriften, Skartierung)
- Gebühren (elektronische Zahlungsbestätigung)
- Zugang zu Methoden und Verfahren (offene Standards, Spezifikationen sind zu publizieren)
- Sicherheitsvorgaben und Sicherheitsprüfung (Integration technischer Normen in den Rechtsbestand, Gütesiegel)

- e-Voting (Volksabstimmung, Volksbefragung, Wahl im engeren Sinne. Eine erste Regelung für den Bereich der Hochschülerschaftswahlen ist schon im Hochschülerschaftsgesetz berücksichtigt.¹⁸)
- Elektronische Veröffentlichungen (um, eine Vielzahl von Internetseiten mit unterschiedlichsten veröffentlichten Inhalten zu vermeiden, sollte ein Veröffentlichungsportal eingerichtet werden, auf dem alle generell abstrakten Normen zu finden sind. Da das Rechtsinformationssystem des Bundes schon eine Vielzahl solcher Quellen veröffentlicht, wäre zu überlegen, ihm eine generelle Veröffentlichungsfunktion zuzuordnen).

Es bleibt zu hoffen, dass mit diesen Vorschlägen für eine zu schaffende Rechtsgrundlage im Bereich des e-Government die bestehenden zentralen Normen des IT-Rechts (wie etwa Signatur- und e-Commerce-Gesetz) abgerundet werden, um auch im öffentlichen Bereich eine sichere und umfassende Rechtsgrundlage zu gestalten.

¹⁸ Menzel, E-Voting an österreichischen Hochschulen, in: *Schweighofer/Menzel/Kreuzbauer* (Hg.), Auf dem Weg zur ePerson – Aktuelle Fragestellungen der Rechtsinformatik 2001, S. 281-291; Menzel, Rechtsgrundlage zur elektronischen Wahl, in: *Schweighofer/Menzel/Kreuzbauer* (Hg.), IT in Recht und Staat – Aktuelle Fragestellungen der Rechtsinformatik 2002, Verlag Österreich – Schriftenreihe Rechtsinformatik; Wien 2002, S. 125 – 134.