

Leitfaden
zur Implementierung der
elektronischen Identitätsfunktion
(eID-Funktion)
des neuen Personalausweises (nPA)
in bayerischen Kommunen

Prof. Dr. Rainer Thome

Dipl.-Vw. Jürgen Scherer M.A.

Stand: Juli 2012

Inhalt

| | | |
|---|--|----|
| 1 | Vorbemerkung..... | 3 |
| 2 | Einbindung eines externen Dienstleisters | 3 |
| 3 | Rückhalt durch die Verwaltungsspitze | 4 |
| 4 | Grundlagen zur eID-Funktion..... | 4 |
| 5 | Implementierungsschritte für die Verwendung der eID-Funktion in bayerischen Kommunen..... | 5 |
| | Schritt 1: Bildung eines Projektteams (K) | 6 |
| | Schritt 2: Auswahl des Anbieters (K)..... | 7 |
| | Schritt 3: Auswahl der Anträge für die eID-Funktion (K+ED)..... | 8 |
| | Schritt 4: Ermittlung und Abstimmung der Änderungen in den Abläufen (K+ED)..... | 10 |
| | Schritt 5: Informieren der (betroffenen) Mitarbeiter (K)..... | 12 |
| | Schritt 6: Beantragung von Berechtigungszertifikaten (falls erforderlich K+ED)..... | 12 |
| | Schritt 7: Implementierung durch den Anbieter (ED)..... | 16 |
| | Schritt 8: Schulung der Mitarbeiter (K+ED)..... | 17 |
| | Schritt 9: Test der Online-Anträge (K)..... | 18 |
| | Schritt 10: Marketingmaßnahmen und Hilfestellungen für Bürger (K)..... | 18 |
| | Schritt 11: Produktivbetrieb (K+ED)..... | 20 |
| | Schritt 12: Ausbau des Online-Angebotes (K+ED)..... | 20 |
| 6 | Abschlussbemerkung..... | 21 |

1 Vorbemerkung

Sobald Kommunen ihren Verwaltungskunden anbieten wollen, die elektronische Identitätsfunktion (eID-Funktion) für die Online-Antragstellung oder die Anmeldung an einem Bürgerservice-Portal zu verwenden, sind seitens der Kommunen eine Reihe technischer und organisatorischer Maßnahmen erforderlich. Der vorliegende Leitfaden dient hierbei als Orientierungshilfe für Behörden aller Größen und kommunalen Ebenen.

Die Kommunen sollten zur Nutzung der eID-Funktion bereits vorhandene Standardprodukte verwenden werden und keinesfalls Eigenentwicklungen betreiben oder beauftragen. Es finden sich deshalb hier keine Ratschläge zu umfassenden Prozessuntersuchungen, Schwachstellenanalysen oder individuellen tiefgreifenden Softwareanpassungen, die in jeweils individuellen Lösungen münden könnten.

Zunächst werden die wesentlichen Voraussetzungen für das Gelingen dieses Vorhabens und die grundlegende Funktionsweise der eID-Funktion beschrieben. Anschließend folgen in 12 Schritten die notwendigen Maßnahmen für die Nutzung der eID-Funktion auf Seiten der Kommune.

2 Einbindung eines externen Dienstleisters

Die Implementierung und der Betrieb der Komponenten für die Nutzung der eID-Funktion sind technisch sehr aufwändig und ressourcenbindend. Daher müssen zur Verwendung der eID-Funktion Applikationen verwendet werden, die von externen Dienstleistern (ED), wie z. B. Bürgerservice-Portal-Betreibern, zur Verfügung gestellt werden. Diese Vorgehensweise hat neben erheblichen Kostenvorteilen auch den Vorzug, dass regelmäßig Updates und sonstige erforderliche Weiterentwicklungen bereitgestellt werden.

Bei der Auswahl des Dienstleisters muss sich die Kommune bewusst sein, dass sie mit ihm ein längerfristiges Vertrags- und auch Vertrauensverhältnis eingeht. Daher sollte sie auf Seriosität, Unternehmensgröße, Marktposition, Erfahrung hinsichtlich Technik und kommunaler Prozesse sowie Supportfähigkeit des Anbieters achten.

Jedoch können nicht alle erforderlichen Schritte auf einen externen Dienstleister übertragen werden. Daher wird in den Überschriften der jeweiligen Schritte jeweils gekennzeichnet, ob er von der Kommune (K), einem externen Dienstleister (ED) oder beiden gemeinsam (K+ED) durchgeführt wird.

3 Rückhalt durch die Verwaltungsspitze

Die Nutzung der eID-Funktion durch die Bürger betrifft innerhalb der Kommune mehrere Fachabteilungen und verschiedene Hierarchieebenen. Daher ist es extrem wichtig, dass die Verwaltungsspitze das Projekt an oberster Stelle platziert und gegenüber den Mitarbeitern dessen Wichtigkeit herausstellt. Es muss allen Beteiligten verdeutlicht werden, dass dieses Projekt auf Wunsch und Anweisung der Verwaltungsspitze durchgeführt und die Unterstützung und Mitarbeit aller Beteiligten erwartet und gefordert wird.

4 Grundlagen zur eID-Funktion

Die Verwendung der eID-Funktion unterscheidet sich von bisherigen bekannten Authentisierungsverfahren an Portalen erheblich. Neu ist, dass nicht nur der Benutzer seine Identität gegenüber dem Anbieter von Diensten (z. B. Portalen) nachweisen muss, sondern dass umgekehrt auch der Diensteanbieter seine Identität gegenüber dem Anwender via Internet zu bezeugen hat. Neu ist ebenfalls, dass ein privater oder öffentlicher Anbieter von Diensten bestimmte Daten von einem Ausweisdokument via Internet auslesen kann und darf. Damit der Vorgang der wechselseitigen Online-Identifikation sicher verläuft, ist ein großer technischer Aufwand erforderlich. Der grundlegende Ablauf der Identifikation und des Auslesens der Daten wird nachfolgend kurz beschrieben:

- 1) Der Bürger ruft die Internetseite der Kommune auf und wählt einen bestimmten Bürgerservice (oder das Bürgerservice-Portal), bei dem er sich mit seinem nPA anmelden möchte.
- 2) Der entsprechende Dienst (bspw. ein elektronisches Antragsformular) sendet eine Authentisierungsanfrage an den eID-Server.
- 3) Zwischen dem eID-Server, der AusweisApp (Software auf dem Computer des Bürgers), dem Kartenleser sowie dem Ausweischip erfolgt eine gegenseitige Authentifizierung, d. h. es wird ein sicherer Kommunikationskanal aufgebaut.
- 4) Das Berechtigungszertifikat der Kommune bzw. des Dienstleisters und die Daten, die ausgelesen werden sollen, werden am Bildschirm des Bürgers angezeigt. Er bestätigt und genehmigt die Datenabfrage über die Eingabe seiner eID-PIN.
- 5) Die Ausweisdaten werden an den eID-Server übermittelt.

- 6) Über eine entsprechende Middleware werden die Ausweisdaten vom eID-Server in das elektronische Formular geladen.
- 7) Nachdem der Bürger das Formular vollständig ausgefüllt hat, wird es an die virtuelle Poststelle, den Posteingang des zuständigen Sachbearbeiters oder den Posteingang des betreffenden Fachverfahrens weitergeleitet.
- 8) Der Mitarbeiter lädt das Formular über geeignete Schnittstellen von seinem Posteingang in das entsprechende Fachverfahren, sofern es nicht direkt übertragen wurde.

Alternativ kann die eID-Funktion auch „nur“ zur sicheren Anmeldung an ein Bürgerservice-Portal verwendet werden. Hier werden zur Registrierung für das Portal einmalig die erforderlichen Daten aus dem Ausweis ausgelesen. Bei den weiteren Anmeldungen wird lediglich noch die Pseudonymfunktion (dienste- und kartenspezifisches Kennzeichen, DKK) verwendet. Für das Ausfüllen von Anträgen werden dann keinen weiteren Daten mehr aus dem Ausweis ausgelesen. Die dafür erforderlichen technischen Vorgänge entsprechen den Schritten 1-6.

5 Implementierungsschritte für die Verwendung der eID-Funktion in bayerischen Kommunen

In den nachfolgenden Abschnitten wird die Vorgehensweise zur Implementierung der eID-Funktion beschrieben. In Abbildung 1 sind die Schritte in einer Übersicht dargestellt. In der jeweiligen Spalte ist ersichtlich, wer für welchen Schritt verantwortlich ist und ihn maßgeblich durchführt. Von der Reihenfolge der Schritte kann unter bestimmten Umständen, etwa bei Verzögerungen in Teilschritten, abgewichen werden. Teilweise verlaufen die Schritte auch parallel oder überschneiden sich, was dadurch gekennzeichnet ist, dass die Aktivitäten nebeneinander dargestellt sind.

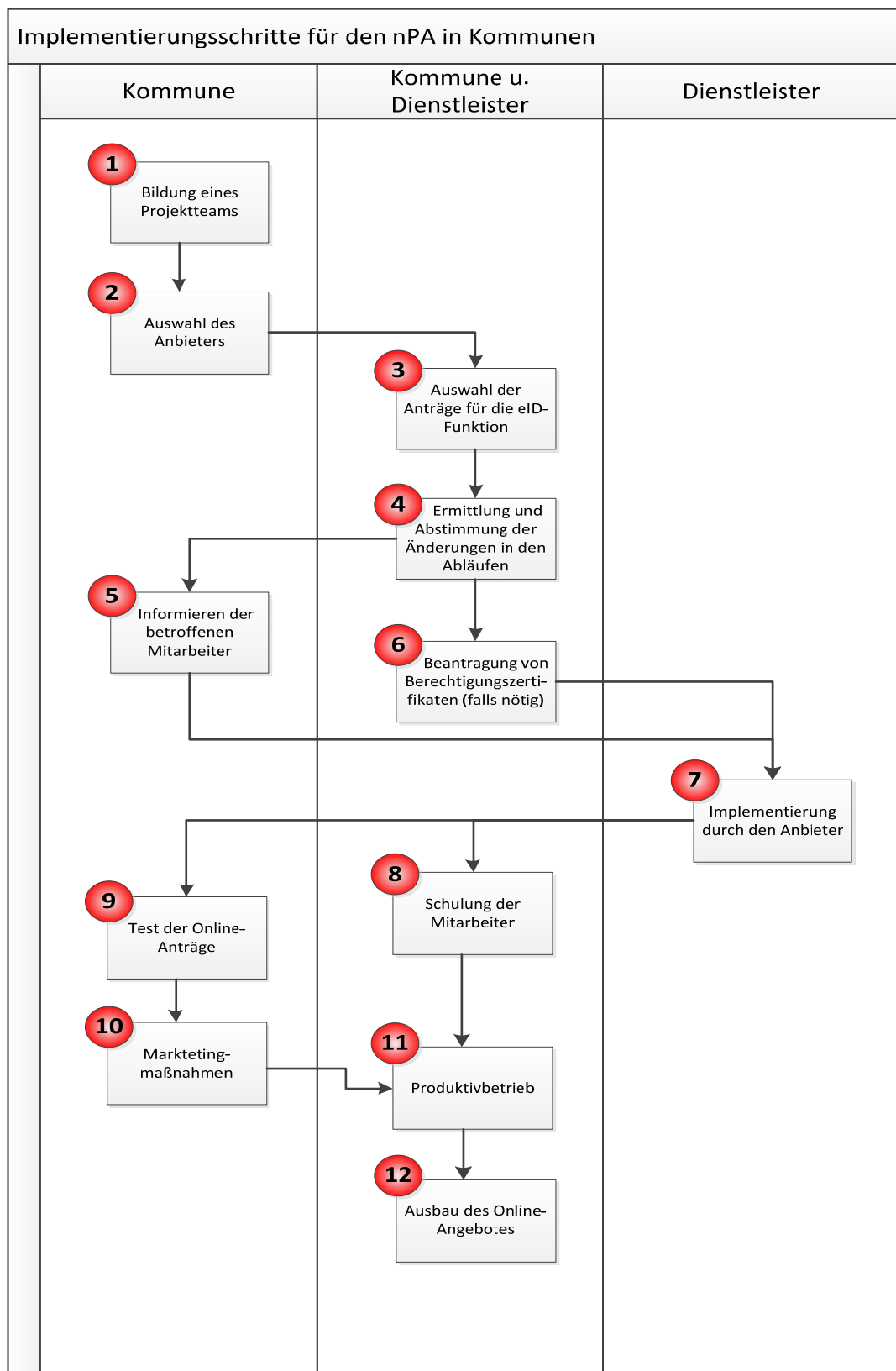


Abbildung 1: Implementierungsschritte für die eID-Funktion in Kommunen

Schritt 1: Bildung eines Projektteams (K)

Zur Durchführung des Vorhabens muss innerhalb der Kommune ein Projektteam gebildet werden, das sowohl über Fachkompetenz als auch über die erforderlichen Befugnisse verfügt. Zudem darf die Gruppe nicht zu groß sein, um handlungsfähig zu bleiben und nicht zu viele personelle Ressourcen zu binden. Das Team sollte sich aus Mitarbeitern der IT, der Personal- und der Organisationsabteilung zusammensetzen. Idealerweise werden fallweise auch Abteilungsleiter eingebunden. Wenn es um die Umsetzung in den einzelnen Fachbereichen und um spezielle Fragestellungen geht, sind punktuell auch weitere Fachabteilungen oder Mitarbeiter (z. B. Buchhaltung, Datenschutzbeauftragter, Personalrat usw.) einzubeziehen. Das Projektteam ist der Hauptsprechpartner für den externen Dienstleister auf Seiten der Kommune.

In kleinen Kommunen besteht das Projektteam nur aus sehr wenigen Teilnehmern, jedoch ist hier der Organisationsaufwand aufgrund der geringen Mitarbeiteranzahl und der einfacheren Infrastruktur nicht so hoch.

Ziel: Am Ende dieses Schrittes ist ein Projektteam etabliert, das die Einführung der eID-Funktion seitens der Kommune organisiert und begleitet.

Schritt 2: Auswahl des Anbieters (K)

Um Formulare und Anträge online bereitzustellen, die Identifikation mit der eID-Funktion zu ermöglichen und die Anträge anschließend elektronisch versenden zu können, ist ein erheblicher technischer Aufwand erforderlich. Aus diesem Grund muss eine geeignete Lösung gewählt und durch einen externen Dienstleisters realisiert werden.

- Es ist darauf zu achten, dass bei der Lösung des Anbieters die übertragenen Daten medienbruchfrei und weitgehend automatisiert in die Fachverfahren übernommen werden. Ob dies möglich ist, hängt u. a. von den eingesetzten Applikationen in der Behörde ab. Wenn eine Kommune Fachverfahren unterschiedlicher Anbieter im Einsatz hat, sollte sie auf den Anbieter entsprechend einwirken, damit er Schnittstellen für alle erforderlichen Applikationen bereitstellt.

Bei Verwendung einer Portallösung sind die für die Antragstellung erforderlichen Komponenten bereits integriert. Diese Komponenten umfassen neben den eigentlichen Formularen und Anträgen in der Regel auch ein Benutzerkonto mit Postfach und häufig die Möglichkeit zur elektronischen Bezahlung. Hat sich ein Bürger für ein Benutzerkonto registriert, kann er für die Antragstellung benötigte Daten wie Name, Vorname, Bankverbindungsdaten usw. hinterlegen. Diese Daten werden automatisch in die Formulare über-

nommen, so dass das Ausfüllen einfacher vonstatten geht.

Ein Bürgerservice-Portal ersetzt aber nicht den bestehenden Online-Auftritt einer Kommune, sondern ergänzt ihn um bestimmte Funktionalitäten. Mit Hilfe einer Portallösung können bessere und vor allem interaktive Ausfüllhilfen hinterlegt werden, die Bürgern die Antragstellung erleichtern. Das Bürgerservice-Portal wird von einem externen Dienstleister betrieben und im Aussehen an die Wünsche der jeweiligen Kommune angepasst. Vom bestehenden Internetauftritt der Kommune gelangt der Anwender in das Bürgerservice-Portal und kann dessen Funktionen nutzen. Somit sind auch in diesem Fall kaum Änderungen an der bestehenden Homepage vorzunehmen.

- Der Anteil an online verfügbaren Anträgen wird sich nur langsam erhöhen. Daher müssen die anderen Zugangskanäle (Briefpost, Fax, persönliche Vorsprache) weiterhin bedient werden.
- Der Anteil der Nutzer mit freigeschalteter eID-Funktion ist derzeit noch sehr gering. Daher sollte das Portal bzw. die Online-Antragstellung so konzipiert sein, dass eine Anmeldung bzw. Antragstellung auch ohne eID-Funktion möglich ist. Diese Alternativen sind für die Bürger in der Regel aber mit höherem Aufwand bei der Registrierung verbunden.

In Abhängigkeit des gewählten Anbieters sollten bereits in diesem Schritt Abstimmungen über den Funktionsumfang und das Layout erfolgen.

Ziel: Am Ende dieses Schrittes sind das Betriebsmodell und der Anbieter (externe Dienstleister) festgelegt.

Schritt 3: Auswahl der Anträge für die eID-Funktion (K+ED)

Die nachfolgenden Beispiele (aus ganz Deutschland) von Anträgen und Formularen sind bereits mit Hilfe der eID-Funktion online ausfüllbar. Die Anzahl dieser Anträge wird kontinuierlich erweitert.

Welche Anträge konkret in einer Kommune mittels der eID-Funktion befüllt und direkt in die Fachverfahren übernommen werden können, ist abhängig von den Fachverfahrensherstellern, Portalbetreibern und Anbietern von weiteren Online-Lösungen.

- Anmeldung an Portalen (Bürgerservice-Portal/Ratsinformations-Portal)
- Antrag auf Ausstellung einer Aufenthaltsbescheinigung
- Antrag auf Ausstellung von Briefwahlunterlagen

- Antrag auf Ausstellung eines Fischereischeins
- Antrag auf Ausstellung eines Kinderpasses
- Antrag auf Ausstellung einer Meldebestätigung
- Antrag auf Ausstellung einer Parkerleichterung
- Antrag auf Ausstellung einer Reitplakette für Pferde
- Antrag auf Auskunfts- und Übermittlungssperre
- Daten aus dem Melderegister
- Antrag auf Gewerbeummeldung
- Antrag auf Gewerbeanmeldung
- Antrag auf eine Sondernutzung öffentlicher Verkehrsflächen
bspw. im Rahmen privater Baumaßnahmen
- Antrag auf eine vorübergehende Gaststättengenehmigung
- An- und Abmeldung der Hundesteuer
- Anmeldung von Elektrogroßgeräten zur Abholung
- Anmeldung von Sperrmüll zur Abholung
- Anmeldung zu Kursen von Musikschulen
- Angaben über die Höhe des Elterneinkommens zur Feststellung des Elternbeitrags im
Rahmen der Kindertagesbetreuung
- Bauantrag
- Beantragung von Personenstandsurkunden
- Beantragung von Führungszeugnissen
- Bestellung von Katasterauszügen
- Durchführung einer Bücherbestellung per Fernleihe bei der Stadtbücherei/Zustimmung
eines Erziehungsberechtigten zur Durchführung von Fernleihen
- Einfache Melde-/Gewerberegisterauskunft
- Fahrzeugzulassung
- Reservierung eines Kfz-Wunschkennzeichens
- Verpflichtungserklärung bei Einladung ausländischer Gäste

Damit die Online-Abwicklung sowohl für die Bürger wie auch für die Kommune größtmöglichen Nutzen bietet, müssen die dahinter liegenden Prozesse folgende Eigenschaften aufweisen:

- Hohe Fallzahlen,
- (möglichst) fallabschließende Bearbeitung,
- medienbruchfreie und automatisierte Datenübernahme in die Fachverfahren,

- hoher Automationsgrad bei der Fallbearbeitung und
- kein Unterschriftserfordernis.

Der Einsatz der eID-Funktion ist in den Kommunen noch nicht weit verbreitet und viele der oben aufgelisteten Anträge erfüllen auch nicht die Voraussetzungen, die für einen möglichst hohen Nutzen erforderlich wären. Die Ursachen hierfür sind vielfältig. Eine davon ist, dass die Kommunen noch zögern, „große“ Prozesse mit der eID-Funktion bzw. überhaupt online umzusetzen, solange noch keine langfristigen Erfahrungen vorliegen. Auch ist in vielen Fällen noch nicht geklärt, bei welchen Anträgen auf die Unterschrift der Antragsteller verzichtet werden darf. Zudem gibt es nur selten die Möglichkeit, auch online bezahlen zu können. Und schließlich sind auch nicht alle Fachverfahren in der Lage, die Daten aus dem Internet auch medienbruchfrei zu übernehmen.

Ziel: Am Ende dieses Schrittes stehen die Anträge fest, die den Verwaltungskunden online zur Verfügung gestellt werden. Werden nicht alle Anträge auf einmal online gestellt, ist deren Reihenfolge definiert.

Schritt 4: Ermittlung und Abstimmung der Änderungen in den Abläufen (K+ED)

Nachdem das Kernteam eine Vorauswahl von Anträgen zur Umsetzung getroffen hat, müssen die damit verbundenen Änderungen in den Abläufen ermittelt und abgestimmt werden.

- Zuständigkeiten
Organisatorische Änderungen ergeben sich dadurch, dass mit der Online-Beantragung ein neuer Zugangskanal eröffnet wird, der auch bedient werden muss. Bislang ist die Regel, dass postalische Anfragen und Anträge via Poststelle an die entsprechenden Sachbearbeiter direkt oder an die Fachdienststellen zur internen Verteilung weitergeleitet werden. Bei der persönlichen Vorsprache sind Mitarbeiter des Bürgerbüros und/oder der betreffenden Fachdienststellen muss daher festgelegt werden, wer für die Online-Anträge zuständig ist. Beispielsweise kann im KFZ-Bereich sowohl ein Mitarbeiter im Bürgerbüro wie auch ein Mitarbeiter der Zulassungsstelle Anträge bearbeiten. Zu klären ist daher, wer die über den Online-Kanal eingehenden Anträge bearbeitet.
- Verwaltung der Benutzerkonten im Bürgerservice-Portal
Nicht alle Benutzerkonten werden mit Hilfe der eID-Funktion eingerichtet. Auch kann es Nachfragen zur Verwendung des Portals (oder Formularservers) geben. Für diese Belange

müssen Verantwortliche definiert werden, die beispielsweise Benutzerangaben zur Kontofreischaltung prüfen und auch bei technischen Fragen zur Verfügung stehen. Je nach technischer Ausbildung und Anzahl der Anfragen kann das durch einen einzigen Mitarbeiter erledigt werden.

➤ Unvollständige Anträge

Zu klären ist der Beginn der Vorgangsbearbeitung, wenn noch Dokumente fehlen oder die Unterschrift noch erforderlich ist. Hier können aber grundsätzlich die gleichen Regelungen wie bei der postalischen Beantragung angewendet werden.

➤ Bezahlverfahren

Bei der Verwendung einer ePayment-Komponente müssen Abstimmungen mit der Kasse und der Buchhaltung geführt werden, da hier ein neuer Bezahlmodus etabliert wird. Gleiches gilt, wenn ein Verwaltungskunde z. B. dem Lastschriftverfahren elektronisch zustimmt. Auch hier muss geklärt werden, in welcher Weise die elektronische Zustimmung an die zuständige Stelle gelangt und wie dann mit dieser Zustimmung weiter verfahren wird.

➤ Unterstützung für Mitarbeiter

Für die Mitarbeiter selbst müssen fachliche Ansprechpartner benannt werden, die ihnen bei technischen Problemen helfen können. Dies sind in der Regel die Mitarbeiter aus der IT-Abteilung und des Portalbetreibers. Es sollte vorab auch geregelt werden, in welchem Umfang Unterstützung (kostenlos) bereitgestellt wird.

➤ Unterstützung für Bürger

Auch für die Bürger müssen technische und fachliche Ansprechpartner vorhanden sein und auf den entsprechenden Internetseiten im Online-Auftritt angegeben werden.

Generell gilt, dass sich die bisher mit der eID-Funktion verwendbaren Anträge bislang noch auf vergleichsweise einfache Abläufe beschränken, die keiner umfassenden Neuorganisation bedürfen.

Grundsätzlich sind die Abstimmungen von der Kommune vorzunehmen, jedoch sollte der externe Dienstleister seine Erfahrungen aus anderen Projekten einbringen, so dass Standardvorgehensweisen etabliert werden und den jeweiligen Abstimmungsaufwand für die Kommune reduzieren.

Ziel: Am Ende dieses Schrittes steht fest, welche Änderungen in den Abläufen zu erwarten sind und wer für die einzelnen Aufgaben zuständig ist.

Schritt 5: Informieren der (betroffenen) Mitarbeiter (K)

Information durch die Verwaltungsspitze

Um die Kooperationsbereitschaft aller Mitarbeiter sicherzustellen, sollten wichtige Ankündigungen zu Prozessveränderungen durch die Verwaltungsspitze erfolgen und positiv kommentiert werden.

Einbeziehung der Mitarbeiter

Veränderungen, insbesondere wenn Rationalisierungsabsichten damit verfolgt werden, rufen bei den Mitarbeitern stets Unsicherheit hervor. Daher muss frühzeitig über die Veränderungen und deren Auswirkungen informiert werden. Auch der Personalrat sollte mit einbezogen werden. Je umfangreicher die Veränderung ausfällt, umso häufiger und frühzeitiger sollte mit der Mitarbeiterinformation begonnen werden.

Ziel: Am Ende dieses Schrittes sind die betroffenen Mitarbeiter informiert.

Schritt 6: Beantragung von Berechtigungszertifikaten (falls erforderlich K+ED)

Allgemeines

Bei der Authentifizierung mit dem nPA muss sich nicht nur der Bürger gegenüber der Kommune identifizieren. Auch die Kommune muss ihre Identität sowie ihre Berechtigung zum Zugriff auf die Ausweisdaten gegenüber dem Bürger nachweisen. Hierzu benötigt sie ein sogenanntes Berechtigungszertifikat.

Das Berechtigungszertifikat wird vor dem Authentifizierungsprozess über die AusweisApp auf dem Bildschirm des Bürgers angezeigt. Es beinhaltet Informationen über die Identität der Behörde und darüber, welche Datenfelder des neuen Personalausweises abgefragt werden dürfen. Die Zugriffsberechtigung hängt dabei immer vom Zweck der Datenerhebung ab. Das Prinzip der Datensparsamkeit besagt in diesem Zusammenhang, dass immer nur diejenigen Daten, die zwingend erforderlich sind, erhoben werden dürfen.

Wird das Bürgerservice-Portal der AKDB verwendet, ist die Beantragung der Zertifikate durch die Kommune nicht erforderlich. In diesem Fall kann dieser Schritt übersprungen werden.

Werden andere Dienstleister in Anspruch genommen, ist die Beantragung der Zertifikate hingegen nötig.

Vorgehensweise

In den nachfolgenden Abschnitten werden die einzelnen Schritte des Beantragungsprozesses beschrieben. Hier wird an einigen Stellen auf weiterführende Informationen bei den entsprechenden Institutionen im Internet verwiesen. Dort finden sich bereits vorgefertigte Muster und weitere Anleitungen.

Berechtigungen und technische Berechtigungszertifikate

Zum Auslesen der Daten aus dem nPA sind zwei unterschiedliche Zertifikatsarten erforderlich, die beide als Berechtigungszertifikate bezeichnet werden. Zum besseren Verständnis wird im Folgenden eine begriffliche Unterscheidung eingeführt.

➤ Berechtigungszertifikate

Diese Zertifikate werden bei der Vergabestelle für Berechtigungszertifikate (VfB) beantragt und berechtigen einen Diensteanbieter, die von ihm gewünschten Daten aus dem nPA auszulesen. Diese Zertifikate bieten somit die „Erlaubnis“ für das Auslesen der Daten. Mittels dieser Zertifikate dürfen die technischen Berechtigungszertifikate erworben werden.

➤ Technische Berechtigungszertifikate

Technische Zertifikate sind Softwaredateien, die auf dem eID-Server installiert werden. Mit Hilfe dieser Zertifikate weist der Diensteanbieter dem Ausweisinhaber nach, dass er die Berechtigung zum Auslesen der Daten hat. Diese Zertifikate stellen auch sicher, dass nur die von der VfB genehmigten Daten ausgelesen werden. Die Zertifikate enthalten zudem Informationen z. B. über den Diensteanbieter oder den zuständigen Datenschutzbeauftragten.

Auswahl des Anbieters für technische Zertifikate

Vor der Beantragung der Berechtigungszertifikate bei der VfB sollten schon Informationen bzw. Angebote bei den Ausstellern der technischen Berechtigungszertifikate eingeholt werden, damit der Online-Betrieb nach der Beantragung rasch aufgenommen werden kann. Derzeit gibt es zwei Trustcenter, die diese technischen Berechtigungszertifikate ausstellen. Dies sind:

- D-Trust GmbH (Bundesdruckerei) und
- Signtrust (Geschäftsfeld der Deutschen Post Com GmbH).

Voraussetzungen für die Beantragung

Das Personalausweisgesetz regelt in § 21 PAuswG die Voraussetzungen, die ein Diensteanbieter erfüllen muss, um ein Berechtigungszertifikat zu erhalten. Diese sind:

- Die Datenerhebung muss rechtmäßig sein.
- Die Datenerhebung muss für den Geschäftszweck erforderlich sein.
- Die Daten dürfen nicht geschäftsmäßig oder unberechtigt an Dritte weitergegeben werden.
- Die Anforderungen an Datenschutz und Datensicherheit müssen erfüllt sein.

Beantragung der Berechtigungszertifikate

Die Kommune muss zunächst einen Antrag auf Ausstellung eines Berechtigungszertifikats bei der VfB einreichen. Der Antrag kann unter folgender Internetadresse heruntergeladen werden: <http://www.personalausweisportal.de>

Dort finden sich auch noch weitere Informationen zu diesem Thema.

Ein Musterantrag für Kommunen wird von der Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e.V. (VITAKO) zur Verfügung gestellt:

http://www.vitako.de/veroeffentlichungen/eigene/Documents/Musterantrag_final.pdf

Der Antrag kann auf unterschiedliche Weise gestellt werden:

- Elektronisch mit dem Client der virtuellen Poststelle des Bundes,
- postalisch mithilfe des Post-Ident-Verfahrens oder
- durch persönliche Vorsprache beim Bundesverwaltungsamt in Köln.

Die VfB überprüft den Zweck und die Notwendigkeit der Datenerhebung für jedes einzelne Datenfeld des nPA sowie das vorgelegte Sicherheitskonzept zum Datenschutz und zur Datensicherheit. Nach einer positiven Überprüfung erhält der Antragsteller das Berechtigungszertifikat. Bei Kommunen wird grundsätzlich die Notwendigkeit der weiter unten genannten Datenfelder anerkannt, so dass die Genehmigung in der Regel erteilt wird.

Mithilfe dieses Berechtigungszertifikats kann sich die Kommune bei einem privaten Berechtigungszertifikateanbieter (BerCA) das entsprechende technische Berechtigungszertifikat ausstellen lassen. Die Gültigkeitsdauer des Zertifikats wurde vorab durch die VfB festgelegt und ist zudem per Gesetz auf maximal drei Jahre beschränkt.

Neben dem technischen Berechtigungszertifikat benötigt die Kommune zusätzlich ein SSL-Zertifikat, da die Übermittlung der Ausweisdaten ausschließlich verschlüsselt erfolgen darf. Informationen über das SSL-Zertifikat werden durch den BerCA in das Berechtigungszertifikat integriert. Bei Änderungen oder dem Ablauf des SSL-Zertifikats muss der BerCA daher frühzeitig informiert werden.

Unterschiedliche Verwendungszwecke

Die eID-Funktion kann für zwei unterschiedliche Verwendungszwecke eingesetzt werden. Im ersten Fall werden die Daten aus dem Ausweis für die Identifikation des Nutzers verwendet. Anschließend können sie direkt in den Antrag übernommen werden. Im zweiten Fall dient die eID-Funktion zur Registrierung eines Benutzerkontos im Bürgerservice-Portal. Nach dessen Erstellung wird die eID-Funktion nur noch zur Anmeldung an diesem Konto verwendet und die Daten aus dem Ausweis werden nicht direkt in die Anträge übernommen. Für beide Vorgehensweisen sind unterschiedliche Berechtigungszertifikate notwendig.

a) Berechtigungszertifikat für einzelne Anträge (temporäres Bürgerkonto)

Werden die Daten aus dem Ausweis zur Identifikation und zum Befüllen der Anträge ohne Verwendung eines Benutzerkontos genutzt, benötigt die Kommune hierfür ein entsprechendes Zertifikat. Das Auslesen der folgenden Datenfelder des nPA muss beantragt werden:

- Name, Vorname, Geburtsdatum, Anschrift,
- Abkürzung „D“ für Bundesrepublik und
- Dokumentenart.

b) Berechtigungszertifikat für Benutzerkonto

Bei Verwendung eines Benutzerkontos ist ein weiteres Zertifikat nötig. Dabei sind die folgenden Datenfelder erforderlich:

- Name, Vorname, Geburtsdatum, Anschrift,
- Abkürzung „D“ für Bundesrepublik,
- Dokumentenart sowie
- Dienste- und kartenspezifisches Kennzeichen (DKK).

Das DKK (auch Pseudonymfunktion genannt) wird nach der erstmaligen Anmeldung zur Wiedererkennung des Nutzers verwendet. Bis auf das DKK werden bei Verwendung eines Benutzer-

kontos die Ausweisdaten also nur bei der erstmaligen Registrierung zur Identifikation ausgelesen. Nach dem Anlegen des Benutzerkontos kann der Anwender seine persönlichen Daten dort speichern und für zukünftige Anträge verwenden.

Ziel: Am Ende dieses Schrittes sind die Berechtigungszertifikate, soweit erforderlich, beantragt und genehmigt.

Schritt 7: Implementierung durch den Anbieter (ED)

eID-Server/eID-Service

Für die Nutzung der eID-Funktion ist auf Seiten des Dienstbetreibers ein erheblicher technischer Aufwand erforderlich. Kernelement für den Authentifizierungsprozesses auf Seiten der Kommune bzw. des Diensteanbieters ist der eID-Server. Er übernimmt nachfolgende Aufgaben:

- Kommunikation mit der AusweisApp und dem Ausweischip,
- Überprüfung der Zertifikate auf Gültigkeit und Aktualität sowie
- automatischer Abruf aktueller Sperrlisten und Berechtigungszertifikate.

Grundsätzlich kann ein eID-Server selbst installiert oder als Dienstleistung in Anspruch genommen werden. Die Anschaffung und der Betrieb eines eID-Servers sind für die Kommunen aber nicht erforderlich, denn die Nutzung des eID-Service ist für bayerische Kommunen kostenfrei. Bei Verwendung des Bürgerservice-Portals der AKDB ist dieser Dienst im Leistungspaket inbegriffen. Darüber hinaus stellt auch das Bayerische Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (LfStaD) die Nutzung des eID-Dienstes als Infrastrukturkomponente kostenlos für bayerische Kommunen zur Verfügung. Dieser Dienst kann in Anspruch genommen werden, wenn beispielsweise ein Formularserver eines externen Anbieters eingesetzt werden soll. Die Anbindung der Formulare an den eID-Server übernimmt in jedem Fall der Dienstleister. Die Kommune muss im letzteren Fall die Berechtigungszertifikate beantragen und die technischen Berechtigungszertifikate beschaffen und an das LfStaD übermitteln. In beiden Fällen unterstützen jeweils die externen Dienstleister diese Vorgänge.

Formularserver

Abhängig vom gewählten Betreibermodell muss der Formularserver mit den u. a. speziell für eID-Funktion vorbereiteten Anträgen an das Online-Angebot der Kommune angebunden werden. Zudem muss gewährleistet sein, dass die online erfassten Daten auch in die Fachverfahren übertragen werden.

Bürgerservice-Portal

Auch das Bürgerservice-Portal muss nicht im eigentlichen Sinn implementiert, sondern lediglich mit dem Online-Angebot der Kommune verbunden werden.

Gemäß dem Implementierungskonzept (siehe Schritt 3:) ist mit dem Anbieter abzustimmen, dass Online-Formulare in der festgelegten Reihenfolge eingerichtet werden. Hier können bereits alle vom Anbieter zur Verfügung gestellten Formulare bereitgestellt werden, was jedoch einen erhöhten Testaufwand nach sich zieht. Um diesen Aufwand zu reduzieren und zunächst Erfahrungen zu sammeln, kann mit nur wenigen Online-Vorgängen gestartet werden.

Ziel: Am Ende dieses Schrittes sind die erforderlichen Komponenten implementiert.

Schritt 8: Schulung der Mitarbeiter (K+ED)

eID-Funktion

Einige Mitarbeiter können mit der Verwendung der eID-Funktion und den dahinter stehenden Abläufen soweit geschult werden, dass sie Bürgern notfalls bei der Handhabung des neuen Personalausweises Unterstützung anbieten können. Jedoch sollte diese Unterstützung nur im äußersten Notfall gewährt werden, weil dadurch personelle Ressourcen gebunden werden. Hier ist es sinnvoller, auf der Internetseite Online-Hilfen anzubieten bzw. zu erweitern.

Portallösung/Formularserver/Benutzerkonto

Schulungsbedarf kann auf technischer Seite anfallen, wenn beispielsweise auch innerhalb der Kommune Mitarbeiter mit speziellen Befugnissen für die Portallösung oder den Formularserver ausgestattet werden sollen. Für das Anlegen und Löschen von Benutzerkonten ohne eID-Funktion sind ebenfalls neue Abläufe erforderlich, auf die die Mitarbeiter vorbereitet werden müssen.

Datenübernahme in die Fachverfahren

In den Fällen, in denen die Daten aus den Online-Formularen direkt in den Posteingangskorb der Fachverfahren übernommen werden, ändern sich die weiteren Arbeitsabläufe für die Mitarbeiter nicht. Dort wo dies noch nicht möglich ist, müssen die Daten evtl. mit einem halbautomatischen Zwischenschritt in die Software importiert werden. Für diese Fälle müssen die Mitarbeiter entsprechende geschult werden. Jedoch ist diese Form der Datenübernahme unbedingt zu vermeiden und darf höchstens übergangsweise und nur für kurze Zeit und praktiziert werden.

Ziel: Am Ende dieses Schrittes sind die Mitarbeiter in der Lage, die neuen Abläufe feh-

lerfrei durchzuführen.

Schritt 9: Test der Online-Anträge (K)

eID-Funktion/eID-Service

Um die eID-Funktion zu testen, können sogenannte Testausweise beschafft werden. Ausgestattet mit der nPA-Technik enthalten sie fiktive Demo-Daten zu Test- und Übungszwecken. Mit ihrer Hilfe kann das korrekte Auslesen der Daten via eID-Funktion überprüft werden. Testausweise können entweder über die Anbieter der Portale/Formularserver oder bei einigen Trustcentern direkt beschafft werden. Die Verwendung dieser Chipkarten ist kostenpflichtig und zeitlich beschränkt.

Zusammenspiel der Komponenten

Die AusweisApp und vergleichbare Anwendungen (für die Bürger) zum Auslesen der Daten aus dem nPA, der eID-Server, der Formularserver, das Bürgerservice-Portal und die Fachverfahren sind allesamt Standardkomponenten, die nicht eigens auf ihre Funktionsfähigkeit geprüft werden müssen. Getestet werden muss jedoch die Übernahme der Daten aus den Online-Formularen in die Fachverfahren bzw. der Datenimport, wenn eine automatische Übernahme nicht möglich ist.

Neben den eID-Funktionen ist auch noch die Einbindung des Formularservers bzw. des Portals in den bestehenden Online-Auftritt zu testen.

In der Testphase dürfen die Anwendungen den Bürgern nicht zugänglich gemacht werden. Die zu testenden Applikationen sind daher entweder auf separaten Testsystemen durchzuführen oder dürfen nur über geschützte Internetseiten erreichbar sein.

Test der organisatorischen Abläufe

Neben den technischen Komponenten müssen auch die organisatorischen Abläufe getestet werden. Die Mitarbeiter müssen wissen, welche neuen Aufgaben mit den Online-Anträgen auf sie zukommen und wie damit umzugehen ist.

Ziel: Am Ende dieses Schrittes interagieren alle Komponenten reibungslos miteinander.

Schritt 10: Marketingmaßnahmen und Hilfestellungen für Bürger (K)

Der Erfolg der Lösung hängt maßgeblich vom Nutzungsgrad und von der Akzeptanz innerhalb

der Bevölkerung ab. Auch wenn Behördenleistungen normalerweise nicht aktiv beworben werden, sollte die Kommune im Falle elektronischer Bürgerdienste dennoch frühzeitig geeignete Marketingmaßnahmen ergreifen, um das Interesse und die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf das neue Angebot zu lenken.

Marketingmaßnahmen für Online-Anträge

In Abhängigkeit des jeweiligen Budgets kommen unterschiedliche Marketingmaßnahmen in Frage:

- Pressemitteilungen zum neuen Angebot,
- medienwirksame Inszenierung des Roll-Outs,
- Livetests für Bürger und Presse,
- Vorstellung der Lösung auf Fachmessen und Konferenzen,
- klassische Werbemaßnahmen (Anzeigen, Plakate) und/oder
- Hinweise innerhalb der Kommune bzw. innerhalb des Bürgerbüros durch die Mitarbeiter.

Marketingmaßnahmen für die eID-Funktion

In Kommunen, in denen neue Personalausweise beantragt und ausgegeben werden, müssen die Bürger bei der Antragstellung eines nPA stets auf die Vorteile der eID-Funktion hingewiesen und umfassend beraten werden. Spätestens in dieser Projektphase sollte dieses Engagement seitens der Behördenmitarbeiter jedoch intensiviert werden. Als „Begründungshilfe“ kann dabei das bevorstehende Online-Angebot an Anträgen und Formularen angeführt werden.

Hilfestellungen für die Bürger

Die wenigsten Bürger haben Erfahrungen im Umgang mit dem nPA oder Kenntnis der damit verbundenen Technik. Daher ist es wichtig, Misstrauen und Ängste frühzeitig abzubauen und durch umfangreiche Informations- und Schulungsmaßnahmen die Akzeptanz bei den Bürgern zu erhöhen.

Die Schulungsmaßnahmen sollten sich auf zwei Bereiche konzentrieren:

- Wissen über den inhaltlichen Ablauf des Verfahrens und
- Wissen über den technischen Ablauf des Verfahrens.

Die Maßnahmen können dabei auf unterschiedliche Art und Weise erfolgen:

- Bei einfachen Verfahren bieten sich kontextbezogene Informationen an, die bspw. innerhalb eines elektronischen Formulars Angaben darüber machen, welche Informationen in

einem bestimmten Formularfeld vom Bürger benötigt werden.

- Komplexe Verfahren, wie die Authentisierung mit Hilfe des nPA, benötigen hingegen umfassendere Informationen und sollten bspw. in Form von Demosequenzen erklärt werden.

Das ist u. a. deshalb sehr wichtig, weil derzeit die Einstellung für den Timeout der eID-Funktion vergleichsweise kurz ist. Das bedeutet, dass der Vorgang des Auslesens der Daten aus dem Ausweis und somit des Ausfüllens des Antrages automatisch abgebrochen wird, wenn der Anwender über eine gewisse Zeit hinweg keine Eingaben am Bildschirm tätigt. Dies tritt z. B. schon dann ein, wenn ein Bürger aufmerksam (und langsam) das Berechtigungszertifikat des Diensteanbieters beim Authentisierungsvorgang des nPA mit dem eID-Server liest.

Ziel: Am Ende dieses Schrittes sind die Bürger über die neuen Möglichkeiten der Antragstellung informiert. Auch die Mitarbeiter in den Ausweisstellen weisen auf die Online-Antragstellung mit der eID-Funktion hin.

Schritt 11: Produktivbetrieb (K+ED)

Mit dem Produktivbetrieb werden die Online-Formulare den Bürgern zur Verfügung gestellt und die Nutzung der eID-Funktion des Ausweises wird ermöglicht.

Dies erfordert vorab

- das Löschen von Test- und Demodaten,
- die Freischaltung der Internet-Adressen und
- die Umstellung von möglichen Testsystemen auf Produktivsysteme.

Zu Anfang des Produktivbetriebes können noch vermehrt Fragen von Bürgern zur Verwendung der eID-Funktion auftreten. Auch ergeben evtl. noch technische Probleme, die in den Testszenarien nicht berücksichtigt wurden.

Ziel: Am Ende dieses Schrittes interagieren alle Komponenten reibungslos miteinander und die angestrebten Verbesserungen werden im definierten Zeitraum erreicht.

Schritt 12: Ausbau des Online-Angebotes (K+ED)

Je nach gewähltem Implementierungskonzept stehen den Verwaltungskunden mit Aufnahme des Produktivbetriebes lediglich eine Auswahl oder bereits alle derzeit verfügbaren Online-Anträge

zur Verfügung.

Im ersteren Fall sollte in der Kommune in regelmäßigen Abständen geprüft werden, ob und welche weiteren Anträge und Formulare online zur Verfügung gestellt werden. Wurden die Prozesse für den weiteren Ausbau nicht bereits im Implementierungskonzept festgelegt, kann abhängig von den Erfahrungen aus dem Produktivbetrieb die Auswahl weiterer Bürgeranliegen getroffen werden.

Wurden bereits alle verfügbaren Formulare für die Online-Bearbeitung zum Stichtag bereitgestellt, ist zu prüfen, ob von den Portal- bzw. Formularserver-Betreibern neue Anträge zur Verfügung gestellt werden.

Ziel: Am Ende dieses Schrittes werden neue Online-Anträge den Verwaltungskunden zeitnah zur Verfügung gestellt.

6 Abschlussbemerkung

Für die Behörden noch keine Standardabläufe vorhanden oder etabliert, wie die Prozesse nach der Einführung von Bürgerdiensten mit Hilfe der eID-Funktion gestaltet werden sollten, um eine möglichst effiziente Durchführung der Verwaltungsabläufe zu gewährleisten. Hierfür sind noch weitere Forschungsarbeiten erforderlich. Vor allem aber muss in den Kommunen die Bereitschaft geschaffen werden, dieses Standardvorgehen zu übernehmen.