

Referat ITI4  
ITI4-17000/26#4

# Studie Interoperables Identitätsmanagement für Bürgerkonten

- Management Summary -

Projektgruppe  
Strategie für eID und andere Vertrauensdienste im E-Government  
„eID-Strategie“

Stand: 6. Mai 2015

## Management Summary

Bürgerinnen und Bürger erwarten von der Verwaltung, dass sie ebenso wie im E-Business die Angebote im E-Government so einfach und sicher wie möglich nutzen können. In Deutschland werden Verwaltungsdienstleistungen online von unterschiedlichen Behörden unterschiedlicher Verwaltungsebenen an vielen unterschiedlichen Stellen im Internet angeboten. So beantragen Bürgerinnen und Bürger beispielsweise ihren Anwohnerparkausweis in der Stadt Berlin, geben ihre Steuerklärung über ElsterOnline ab, ein Führungszeugnis fordern sie beim Bundesamt für Justiz an. Jedes E-Government-Angebot bringt häufig eine eigene Nutzerverwaltung mit sich. Dies bedeutet, dass Bürgerinnen und Bürger an vielen unterschiedlichen Stellen Benutzerdaten und Passwörter hinterlegen.

Das E-Government-Angebot in Deutschland wird seitens der Behörden im Bund, in den Ländern und Kommunen kontinuierlich ausgebaut. Damit geht einher, Bürgerinnen und Bürger umfangreich über die bestehenden Angebote zu informieren. Über Bürgerportale des Bundes, der Länder und der Kommunen werden Informationen zu Verwaltungsdienstleistungen angeboten. Häufig erfolgt dies in Verbindung mit Zuständigkeitsfindern, die es auf komfortable Art und Weise erlauben, die zuständige Behörde für eine Verwaltungsdienstleistung ausfindig zu machen. Benutzerkonten sind dabei oftmals integrierter Bestandteil von Bürgerportalen, um vor Abwicklung von Transaktionen die Identität einer Person überprüfen zu können.

Analog zum Benutzerkonto im E-Business ist das Bürgerkonto eine zentrale Identifizierungskomponente zur Nutzung von Verwaltungsdienstleistungen. Damit ist das Anliegen verbunden, E-Government für die Abwicklung transaktionsbasierter Dienstleistungen weiter auszubauen. Somit wird im E-Government fortgesetzt, was im E-Business bereits zur Alltagsgewohnheit geworden ist. Bestellen Bürgerinnen und Bürger in einem Online-Shop Waren, legen sie in der Regel ein Benutzerkonto an. Die für die Bestellung erforderlichen Daten werden permanent gespeichert und können komfortabel für weitere Bestellvorgänge wieder aufgerufen werden. Eine erneute Dateneingabe ist dann nicht mehr erforderlich. Außerdem können inzwischen mittels einer kommerziellen Identität auch Drittanwendungen genutzt werden, ohne sich neu registrieren zu müssen.

Mit den bereits bestehenden Bürgerkonten in Bund, Ländern und Kommunen wurde ein eigenständiger Rahmen im E-Government geschaffen, der den für Bürgerinnen und Bürgern vertrauten Benutzerkonten im E-Business entspricht. Mit einem Bürgerkonto sollen elektronische Behördengänge so einfach und sicher wie möglich abgewickelt werden. Dieses Potenzial findet auch auf politischer Ebene große Beachtung. So verbindet der Koalitionsvertrag auf Bundesebene mit dem Bürgerkonto die Zielsetzung, mittels eines einheitlichen Stammdaten-Accounts

die Kommunikation mit der Verwaltung zusätzlich zu vereinfachen. Zur elektronischen Identifizierung soll der Personalausweis mit eID-Funktion genutzt werden. Auch die Digitale Agenda und das Regierungsprogramm Digitale Verwaltung 2020 der Bundesregierung sehen mit Bürgerkonten die Möglichkeit verbunden, möglichst viele Verwaltungsdienstleistungen der Kommunen, der Länder und des Bundes einfach und sicher zu nutzen. Somit ist das Bürgerkonto eine zentrale Identifizierungskomponente zur Nutzung von Verwaltungsdienstleistungen.

Der IT-Planungsrat hat in der Strategie für eID und andere Vertrauensdienste im E-Government (eID-Strategie) beschlossen, die Erweiterung bestehender Bürgerkonten hin zu einem interoperablen Identitätsmanagement zu prüfen. Diese Prüfung erfolgt im Rahmen der hier vorliegenden Studie. Ein interoperables Bürgerkonto soll Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit bieten, sich über ein einmal eingerichtetes Bürgerkonto für die Nutzung unterschiedlicher Verwaltungsdienstleistungen zu identifizieren. Mit diesem einmal eingerichteten Bürgerkonto soll es perspektivisch möglich sein, sich behördenübergreifend für die Steuererklärung bei ElsterOnline, den Anwohnerparkausweis in der Stadt Berlin und das Führungszeugnis beim Bundesamt für Justiz zu identifizieren. Damit wäre es auch möglich, eine Geburtsurkunde beim Standesamt des Geburtsortes mit einem Bürgerkonto des Wohnortes, der oft nicht identisch mit dem Geburtsort ist, zu beantragen.

So wie Benutzerkonten im E-Business werden auch Bürgerkonten in unterschiedlicher Ausgestaltung angeboten. Grundsätzlich kommen Bürgerkonten immer dann zum Einsatz, wenn sich eine Person bei der Nutzung einer Verwaltungsdienstleistung identifiziert. Für Bürgerinnen und Bürger ist das Bürgerkonto eine für sie vertraute Umgebung zur Identifizierung. Daneben bieten einige Behörden in ihren Bürgerkonten Postfach-Funktionalitäten an, die beispielsweise den Versand von Mitteilungen und Benachrichtigungen zum Bearbeitungsstatus von den Behörden an Bürgerinnen und Bürger erlauben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass mit De-Mail ein Standard existiert, der interoperabel und verwaltungsebenenübergreifend einsetzbar ist. Vereinzelt wird über Bürgerkonten die Möglichkeit angeboten, in einem Dokumentensafe Daten oder Dokumente zu hinterlegen.

Mit dem Bürgerkonto ist zudem das Anliegen verbunden, zusätzliche Angebote für Unternehmen zu schaffen, da diese als juristische Personen häufiger als natürliche Personen Kontakt mit einer Behörde haben. Unternehmen werden daher in dieser Studie ebenfalls mit dem Bürgerkonto adressiert, sofern nicht besondere Anforderungen deutliche Unterscheidungen erforderlich machen.

Ein interoperabler Ausbau der Bürgerkonten setzt voraus, dass die Bestandteile des Bürgerkontos weitgehend flächendeckend und einheitlich angeboten werden. Aus Erfahrungsberichten der Länder geht hervor, dass dort bereits etablierte Strukturen von Bürgerkonten bestehen. So bietet bereits die Mehrheit der Länder zentrale Identifizierungskomponenten an, weitere Län-

der planen eine entsprechende Umsetzung. Die vorliegende Studie konzentriert sich daher auf die Untersuchung einer interoperablen Umsetzung von Identifizierungskomponenten in Bürgerkonten.

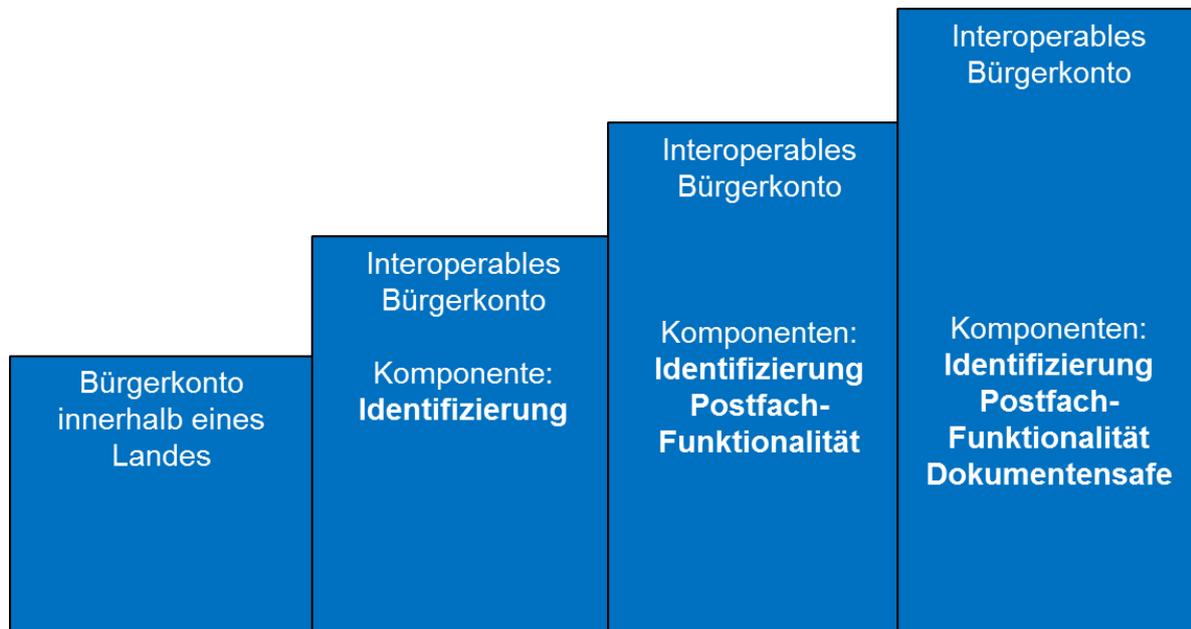


Abbildung 1: Ausbaustufen von Bürgerkonten

Die Ergebnisse der hier vorliegenden Studie zeigen, dass ein interoperabler Ausbau der Komponente Identifizierung mit Mehrwerten für viele Beteiligte verbunden ist:

- Bürgerinnen und Bürger können sich mit ihrem vertrauten Bürgerkonto bei allen Verwaltungsdienstleistungen in Deutschland und perspektivisch auch in der Europäischen Union identifizieren. Der Zugang zu einfachem und sicherem E-Government wird damit erleichtert. Damit wird eine hohe Anwenderfreundlichkeit bei gleichzeitig angemessenen hohen Sicherheitsstandards geschaffen.
- Für Unternehmen wird ebenfalls die Möglichkeit einer zentralen Identifizierung gegenüber der Verwaltung geschaffen – behördenweites Single Sign On.
- Anbieter von Bürgerkonten steigern die Attraktivität ihres Bürgerkontos, indem sie Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit bieten, sich für die Nutzung von Verwaltungsdienstleistungen über die Grenzen der Zuständigkeit ihres Bürgerkontos hinaus zu identifizieren.
- Verantwortliche für Fachverfahren integrieren das auf zentraler Ebene bestehende Bürgerkonto als Ort der Identifizierung flexibel in ihre Prozesse und müssen keine kostenintensiven eigenen Lösungen schaffen.
- IT-Verantwortliche investieren in ein Bürgerkonto, das einem länderübergreifenden Standard entspricht. Dies bietet hohe Investitionssicherheit und entspricht den Zielset-

zungen der Maßnahmen der Föderalen IT-Kooperation (FITKO) des IT-Planungsrates, die föderale Zusammenarbeit in der Informationstechnik zu fördern und deren Rahmenbedingungen zu verbessern. Interoperable Bürgerkonten, die auf einheitlichen Bürgerkonto-Standards beruhen, unterstützen somit die Umsetzung von FITKO.

Auch die dieser Studie separat beigefügten technischen Überlegungen zur Umsetzung interoperabler Bürgerkonten bestätigen, dass mit dem Ausbau interoperabler Bürgerkonten ein Beitrag zur Erhöhung der Investitionssicherheit im E-Government geleistet wird. Die Kommunikation zwischen den Bürgerkonten kann über einen zentralen Vermittlungsdienst erfolgen. Hierfür muss keine umfangreiche Hard- und Software bereitgestellt werden, eine zentrale Software-Komponente vermittelt die Kommunikation zwischen den einzelnen Bürgerkonto-Infrastrukturen der Länder.

Handlungsleitend für das weitere Vorgehen ist die Orientierung am Nutzen und an den Mehrwerten für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen. Vor diesem Hintergrund wird eine zweistufige Umsetzungsplanung vorgeschlagen.

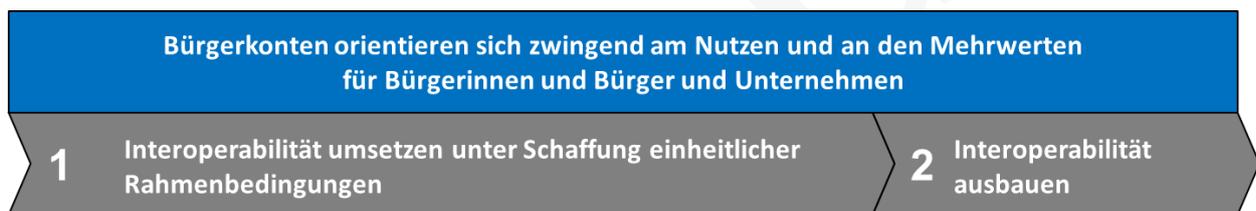


Abbildung 2 Umsetzungsplanung interoperabler Bürgerkonten

Stufe 1 sieht die Schaffung einheitlicher Rahmenbedingungen für Bürgerkonten vor. Neben der grundsätzlichen Verbreiterung des Angebots und der Förderung der Akzeptanz von Bürgerkonten beinhaltet dies u.a. die Schaffung einheitlicher rechtlicher Rahmenbedingungen beispielsweise in Form von Technischen Richtlinien, den Ausbau von Angeboten für Unternehmen sowie die Schaffung von Angeboten für elektronische Vertretungsregelungen. Hierauf aufbauend sollte die technische Umsetzung zur Sicherstellung der Interoperabilität von Bürgerkonten erfolgen, so dass Bürgerinnen und Bürger über das ihnen vertraute Bürgerkonto alle Verwaltungsdienstleistungen in Deutschland nutzen können.

In einer nachgelagerten zweiten Stufe ist ein interoperabler Ausbau um eine Postfach-Funktionalität und/oder einen Dokumentensafe grundsätzlich möglich. Dies sollte in Anbetracht des geringeren Verbreitungsgrades und der Komplexität zu einem späteren Zeitpunkt betrachtet werden.