

REPORT

Ist der nPA besser als sein Ruf?

[28.01.2013] Der neue Personalausweis (nPA) ist im November zwei Jahre alt geworden, sein Durchbruch lässt allerdings noch auf sich warten. Trotzdem ein Grund zum Feiern? Kommune21 hat sich umgehört, wie der nPA bei den Kommunen ankommt und wie er doch noch zum Erfolg werden könnte.

Seit 1. November 2010 ist der neue Personalausweis (nPA) im Umlauf. Seither erhalten die Bürger nur noch den Ausweis im Scheckkartenformat. Bei der Ausgabe können sie selbst entscheiden, ob die eID-Funktion aktiviert werden soll oder nicht. Laut dem Kommunalen Rechenzentrum Minden-Ravensberg/Lippe (KRZ) sind mittlerweile mehr als 19 Millionen neue Personalausweise ausgegeben worden. Davon ist bei bundesweit knapp einem Drittel die eID-Funktion freigeschaltet. Kommunal betrachtet zeigen sich bei den Aktivierungsquoten deutliche Unterschiede. In Oldenburg haben etwa laut Angaben der Stadt im Jahr 2012 rund 23 Prozent der Bürger die eID-Funktion freigeschaltet. Das KRZ und der Berliner Senat für Inneres und Sport geben für die von ihnen betreuten Kommunen 25 Prozent an. Die Stadt Wiesbaden, die Kommunale Datenverarbeitung Region Stuttgart (KDRS) und die Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern (AKDB) melden 30 Prozent. Die Stadt Aachen liegt mit 40 Prozent bereits im oberen Drittel des bundesweiten Städte-Rankings und in Münster ist sogar bei der Hälfte der ausgegebenen nPA die eID-Funktion freigeschaltet. Das Freischalten der eID-Funktion bedeutet allerdings noch nicht, dass sie auch genutzt wird. So geht die KDRS davon aus, dass nur wenige Bürger mit einsatzbereitem Online-Ausweis auch eine funktionierende AusweisApp auf ihrem Laptop oder PC installiert haben. Die Stadt Aachen beobachtet etwa, dass die Bürger zwar verhältnismäßig häufig die Funktion freischalten lassen, die Nutzung von Online-Diensten mit dem nPA aber trotzdem mäßig ist. „Die Gründe sind vielfältig“, sagt Rita Klösges vom Fachbereich Presse und Marketing bei der Stadt Aachen. So seien etwa die Deutschen bei der Internet-Nutzung traditionell eher vorsichtig. Auch die Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport sowie das Wiesbadener Bürgeramt beobachten ein anhaltendes, mangelndes Vertrauen der Antragsteller in die Sicherheit der Anwendung. Und das, obwohl sich diese laut KRZ bislang bewährt hat: In den ersten zwei Jahren hat es im Zusammenhang mit dem nPA keine Hacker-Angriffe gegeben, und alle Versuche, die Funktionsfähigkeiten des Ausweises zu fälschen, sind aufgedeckt worden.

#titel+Besser informieren#titel-

Neben den Sicherheitsbedenken besteht nach Angaben der Stadt Wiesbaden ein hohes Informationsbedürfnis zu den neuen Funktionen und Einsatzmöglichkeiten des nPA. Die AKDB beobachtet, dass Kommunen, welche die Bürger besser informieren, auch höhere Aktivierungsquoten bei der eID aufweisen. Allerdings haben die Behörden rund um die nPA-Ausgabe bereits einen Mehraufwand zu stemmen. Holger Förster, Leiter Stabsstelle Vorstand und Pressesprecher bei IT-Dienstleister Dataport: „Für die Kommunen erfordert der nPA mehr Aufwand bei der Antragstellung, bei der Beratung, beim Kontrollieren der Ausweise sowie bei der Aushändigung und bei Um- und Zuzügen. In der Regel konnten die Kommunen diesen Mehraufwand nicht durch zusätzliches Personal ausgleichen.“ Laut Heike Paul, Leiterin des Bürgeramtes Wiesbaden, stellt außerdem die heterogene IT-Landschaft ein Hindernis dar. Diese lasse sich nur schwer in eine Portaloberfläche, etwa ein Bürgerportal, einbinden. Häufig würden nur Insellösungen mit jeweils integrierten Basisdiensten wie E-Payment, Zugang, Formularservice und Archivierung realisiert. Darüber hinaus stelle die eID-Funktionalität technisch, rechtlich und organisatorisch

eine sehr komplexe Thematik dar und die erforderlichen Informationen würden den Kommunen bislang auf überladenen Portalen angeboten: „Das sperrige Thema wird durch die nicht trennscharfe Begrifflichkeit zu Berechtigungszertifikaten – verwaltungstechnisch und technisch –, eID-Service und eID-Service-Provider erschwert.“

#titel+Kosten müssen sich auszahlen#titel-

Bei den Einsatzmöglichkeiten des nPA besteht Ausbaubedarf. Annika Milz, Mitarbeiterin des Pressebüros der Stadt Oldenburg: „Dem Feedback der Bürger zufolge gibt es im Internet bislang nur wenige Einsatzmöglichkeiten, sodass die meisten Antragsteller die Funktion ausschalten lassen.“ Bislang können nach Aussage von Dirk Stock vom KRZ mithilfe der eID-Funktion etwa Autofahrer ihre Punkte in Flensburg abfragen, Kreditsucher die Einschätzung der Schufa abrufen, Arbeitnehmer die Höhe ihrer künftigen Rente bei der Deutschen Rentenversicherung und Eltern aktuelle Informationen zum individuellen Kindergeld bei der Bundesagentur für Arbeit abfragen. Kommunen, die zusätzlich Anwendungen und Bürgerdienste mit eID-Funktion anbieten, können laut Andreas Huber von der Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern auch überdurchschnittlich hohe Einschaltquoten verzeichnen. In Ingolstadt etwa, wo bereits seit Mitte 2011 rund 16 Dienste mit dem neuen Personalausweis angeboten werden, liege die eID-Quote bei rund 66 Prozent. Hinzu treten technische Hürden, welche die Bürger überwinden müssen, wenn sie von der Internet-Anwendung Gebrauch machen wollen. Laut KDRS ist die Installation der notwendigen AusweisApp kompliziert und nach Angaben der Stadt Wiesbaden trotz der 60-seitigen Bedienungsanleitung nicht komfortabel: „Der Unterschied in den Funktionen ‚PIN ändern‘ und ‚PIN aktivieren‘ ist unklar, die entsprechenden Treiber von Lesegeräten lassen sich nur mühevoll finden und herunterladen – und das auch nur auf Geräte, die kein älteres Laufwerk als Windows 7 haben“, sagt Heike Paul. „Nicht zuletzt sind die Fehlermeldungen innerhalb der Installation und Nutzung von AusweisApp, Lesegerät und Treiber unzureichend.“ Auch Marina Grigorian, Referentin für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit am Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS verweist darauf, dass das Zusammenspiel zwischen der AusweisApp, dem Kartenleser und dem Webbrowser dringend verbessert werden muss.

Die Kosten für die benötigte Hardware stellen ein weiteres Hindernis für die eID-Nutzung dar. So sind laut Rita Klösches von der Stadt Aachen die Kosten des empfohlenen Dateneingabegerätes mit etwa 70 Euro zu teuer. Zudem stößt den Bürgern der mit dem nPA einhergegangene Preisanstieg von rund 300 Prozent bitter auf, wie Maria Bieber von der Kommunalen Datenverarbeitung Region Stuttgart sagt. Damit mehr Investitionsbereitschaft erreicht wird, ist es aus Sicht von Dataport notwendig, für mehr Einsatzmöglichkeiten zu sorgen. „Den Bürgern stehen nicht ausreichend interessante, nutzbringende oder notwendige Anwendungsmöglichkeiten zur Verfügung“, sagt Holger Förster. „Erst wenn sich dies ändert, werden sie bereit sein, die Online-Funktion des nPA freischalten zu lassen.“ Ob und inwieweit sich damit auch die Bereitschaft zur Anschaffung zusätzlicher Hardware herstellen lässt, bleibt nach Aussage von Förster abzuwarten.

#titel+Zukunft der eID-Funktion#titel-

Damit die Akzeptanz der eID-Funktion gestärkt wird, sind unterschiedliche Maßnahmen erforderlich. So muss den Kommunen eine bessere Informationsübersicht angeboten werden. Das Bürgeramt Wiesbaden begrüßt in diesem Zusammenhang, dass aktuell ein neues Informationsportal aufgebaut wird. Dabei könnten etwa die unscharfen Begrifflichkeiten und die Begriffsvielfalt durch ein verständlich aufbereitetes Glossar erläutert werden, regt Heike Paul an. Auch die AusweisApp werde verbessert. In diesem Zusammenhang schlägt Wiesbaden die Nutzung eines bereits entwickelten Alternativproduktes vor. Zudem sei die Diskussion sinnvoller Portallösungen für die Kommunen notwendig, da unterschiedliche

Zielgruppen und Lebenssituationen unterschiedliche Portale notwendig machen. Auch ein erleichterter Einstieg in das E-Government ist laut der hessischen Landeshauptstadt von Vorteil. Dieser könne durch eine konsequent kritische Betrachtung der Schriftformerfordernis und entsprechende rechtliche Anpassungen erreicht werden. Die Kommune schlägt außerdem ein Monitoring zur Nutzung der eID-Funktion beziehungsweise ein Wirkungscontrolling vor. Tatjana Pohl von der Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport plädiert dafür, dass mehr Anreize für den Einsatz der Online-Ausweisfunktion geschaffen werden. „Die Vorteile der eID-Funktion müssen erlebbar gemacht werden“, sagt Pohl. „Dazu ist in erster Linie eine deutliche Erweiterung der Anwendungsmöglichkeiten im privaten und vor allem im öffentlichen Sektor erforderlich.“ Vor diesem Hintergrund erinnert Annika Milz vom Oldenburger Pressebüro daran, dass der nPA zwar Erleichterungen und neue Anwendungen mit sich bringt: „Bei einigen Dingen, wie der Ausstellung oder Änderung von Dokumenten, wird der Gang zur Behörde aber auch in Zukunft nicht durch ein Online-Verfahren zu ersetzen sein.“ Darüber hinaus können die Bürger viele Internet-Services der Stadtverwaltung auch ohne eID-Funktion nutzen. Damit ein attraktives Angebot für die Bürger entsteht, müssen auch der gewerbliche Bereich und der Bankensektor mit ins Boot geholt werden, meint Rita Klösges von der Stadt Aachen. Diese Ansicht teilt auch die Stadt Oldenburg: Die Bürger haben mit der Privatwirtschaft viel häufiger zu tun als mit den Behörden. Doch gerade der gewerbliche und insbesondere der Bankenbereich nutzen den nPA nicht, sondern greifen zur Authentifizierung auf andere Möglichkeiten wie Kreditkarten zurück. „Der Wert des nPA tritt hier eindeutig in den Hintergrund“, so Klösges. Laut KDRS sind sich die Fachleute einig, dass die eID-Funktion des nPA weiterhin keine große Rolle bei Identifizierungs- und Authentifizierungsvorgängen im Internet spielen wird. „Dies wird sich auch durch Werbekampagnen und ähnliche Fördermaßnahmen nicht ändern“, sagt Bieber. „Somit ist die Politik gefordert, hier die entsprechenden Rahmenbedingungen zu verändern, damit ein praktikabler und bürgerfreundlicher Einsatz möglich wird.“ Dazu zählt nach Aussage der Stadt Aachen auch, dass die Dienstleistungen, welche mit der eID-Funktion genutzt werden, preiswerter sind. „Dies sehen die bisherigen Gebührenordnungen aber nicht vor.“

#titel+Neue Einsatzmöglichkeiten fördern die Akzeptanz#titel-

Trotz seiner Startschwierigkeiten wird die Zukunft des neuen Personalausweises optimistisch gesehen. „Neue Technologien haben es anfangs schwer, sich durchzusetzen“, sagt Marina Grigorian von Fraunhofer FOKUS. „Es gibt unterschiedliche Baustellen, an denen gearbeitet werden muss und an denen auch gearbeitet wird.“ Was die rechtlichen Rahmenbedingungen anbelangt, ist laut AKDB mit dem Entwurf des E-Government-Gesetzes bereits eine wichtige Voraussetzung geschaffen worden, um digitale Bürgerservices mit dem nPA zu realisieren. „Nun bleibt zu hoffen, dass die vom Bundesrat geforderten Änderungen zeitnah umgesetzt und das Gesetz noch in der laufenden Legislaturperiode verabschiedet wird“, sagt Andreas Huber von der AKDB.

Um die Akzeptanz des neuen Ausweisdokuments voranzubringen, laufen bereits verschiedene Projekte. So wurden im Rahmen des von Fraunhofer FOKUS geförderten eIDEE-Wettbewerbs neue Ideen für den Einsatz des nPA gesucht. Im März 2012 hat das Bundesministerium des Innern (BMI) die E-Government-Initiative zur Förderung des Einsatzes von De-Mail und nPA aus der Taufe gehoben. Wie der eigens dafür eingerichteten Website zu entnehmen ist, wird Wiesbaden vor diesem Hintergrund Dienstleistungen aus dem Melde- und Kfz-Bereich sowie dem Personalwesen in seinem Bürgerservice-Portal anbieten, Prozessbeschreibungen für die Anwendungen „Abmelden ins Ausland“ und „Web-Wahlschein“ erstellen sowie eine Marketing-Strategie formulieren. Die Freie Hansestadt Bremen plane die Einführung von Selbstbedienungsterminals zur Abwicklung häufig anfallender Behördengänge und erstelle ein Datenschutzkonzept, ein Personal- und Schulungs- sowie ein Sicherheitskonzept für die im Terminal integrierten Kartenleser. Und Kitzingen hat eigenen Angaben zufolge im Rahmen der Initiative zum

Jahresbeginn 2013 eine regelmäßige Bürgersprechstunde eingeführt, um die Akzeptanz von nPA und eID-Funktion voranzubringen. „Das Bewusstsein für die Möglichkeiten des Einsatzes der Online-Ausweisfunktion des nPA wächst, genauso wie die Angebote von kommunalen Rechenzentren“, sagt Marina Grigorian. „Es geht langsam, aber stetig voran.“

Dirk Stock vom Kommunalen Rechenzentrum Minden-Ravensberg/Lippe befürwortet die Bemühungen rund um den nPA: „Die bessere Erreichbarkeit der Verwaltung rund um die Uhr und die schnellere Bearbeitung ohne Medienbruch sind eindeutige Argumente für den Ausbau.“ In diesem Zusammenhang kann Rheinland-Pfalz als erfolgreiches Beispiel angeführt werden. Laut BMI sind dort die Einsatzmöglichkeiten des nPA bereits so weit verbreitet, dass bei sieben Anträgen nahezu flächendeckend kein Behördengang mehr notwendig ist. Dies betreffe das Führungszeugnis, die Meldebescheinigung, die Bescheinigung der Aufenthaltsgenehmigung, die Auskunft aus dem Gewerbezentralregister, die Beantragung einer Übermittlungssperre der Meldedaten sowie Anträge auf Ausstellung einer Geburts-, Heirats- oder Lebenspartnerschaft sowie der Sterbeurkunde. Auch die Anmeldung zur Heirat auf dem Standesamt kann digital abgewickelt werden.

(ve)

Aktuelle Anwendungsmöglichkeiten des nPA

Dieser Beitrag wird in der Februar-Ausgabe von Kommune21 im Schwerpunkt Neuer Personalausweis veröffentlicht. Das Heft erscheint am 31. Januar 2013. Hier können Sie ein Exemplar bestellen oder die Zeitschrift abonnieren.

Stichwörter: Digitale Identität, eID-Funktion, Bürgerservice, Aachen, Berlin, Oldenburg, Wiesbaden, Fraunhofer FOKUS